

Министерство экономического развития  
Российской Федерации

Департамент государственного  
регулирования в экономике

Национальный исследовательский  
университет «Высшая школа экономики»

Центр анализа деятельности органов  
исполнительной власти

# **СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аналитический доклад – 2011



---

МОСКВА – 2011

УДК 342.9  
ББК 67.401  
С66

Авторский коллектив:

*Е.В. Ковтун (отв. редактор), С.М. Плаксин,  
А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский, Л.Д. Завьялова, Д.В. Соболев*

**Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации:** Аналитический доклад – 2011 / Ковтун Е.В. и др. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 400 с.  
ISBN 978-5-317-03

Аналитический доклад посвящен актуальным проблемам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

В исследовании подведены итоги применения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» начиная с мая 2009 г. В ходе подготовки доклада выявлены существенные проблемы правового регулирования в указанной сфере и предложены механизмы их урегулирования.

Для всех интересующихся проблемами государственного контроля (надзора) в Российской Федерации и исполнения контрольно-надзорных функций органами государственной власти и местного самоуправления.

УДК 342.9  
ББК 67.401

**ISBN 978-5-317-03**

© Е.В. Ковтун, С.М. Плаксин, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский, Л.Д. Завьялова, Д.В. Соболев, 2011  
© Департамент государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России, 2011  
© Центр анализа деятельности органов исполнительной власти НИУ-ВШЭ, 2011 г.

## СОДЕРЖАНИЕ

---

Предисловие .....	5
Введение .....	10
1. Итоги контрольно-надзорной деятельности в российской федерации в 2010 году. Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности .....	15
2. Практика организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации (по результатам анализа докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля) .....	61
2.1. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне .....	61
2.2. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне .....	80
2.3. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне .....	97
2.4. Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности .....	105
3. Анализ правоприменительной практики закона № 294-ФЗ .....	117
3.1. Практика конституционного суда Российской Федерации .....	121
3.2. Практика высшего арбитражного суда Российской Федерации .....	124
3.3. Практика арбитражных судов Российской Федерации .....	130
3.4. Практика судов общей юрисдикции .....	189
3.5. Общие проблемы правоприменения закона № 294-ФЗ .....	211
4. Контрольные полномочия на разных уровнях власти и местного самоуправления .....	225
4.1. Делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий .....	225
4.2. Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации .....	236
4.3. Контрольная деятельность органов местного самоуправления .....	246

5. Организация системы контроля (надзора).....	266
5.1. Контрольно-надзорная деятельность государственных (муниципальных) предприятий и учреждений .....	266
5.2. Государственный контроль (надзор) за саморегулируе- мыми организациями.....	268
5.3. Привлечение экспертов и экспертных организаций к проведению контрольно-надзорных мероприятий.....	281
5.4. Федеральная государственная информационная система «ИС Мониторинг» .....	295
6. Сопутствующие изменения нормативно-правовой базы .....	299
6.1. Реализация сопутствующих изменений нормативно-пра- вовой базы в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей .....	299
6.2. Перечень актов, изданных в развитие закона № 294-ФЗ .	328
6.3. Необходимые изменения нормативно-правовой базы .....	338
7. Предложения органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по изменениям нормативно-пра- вовой базы по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля .....	356
7.1. Предложения федеральных органов исполнительной власти.....	356
7.2. Предложения органов исполнительной власти субъек- тов Российской Федерации.....	364
7.3. Предложения органов местного самоуправления.....	369
8. Предложения минэкономразвития России по совершенство- ванию системы государственного контроля (надзора) и му- ниципального контроля .....	371
Приложения .....	382
Об авторах.....	397

## ПРЕДИСЛОВИЕ

---

Реформирование сферы контрольно-надзорных отношений является одним из магистральных направлений работы Минэкономразвития России. Предлагаемый читателю ежегодный доклад – уже второе исследование по данной тематике.

Основной целью доклада 2010 года де факто являлась постановка проблемных вопросов по регулированию контрольно-надзорных отношений в России. В частности отмечалось, что до 2010 года отсутствовала достоверная статистика о масштабах контрольно-надзорной деятельности, подробно разъяснялось место федерального закона № 294-ФЗ в системе регулирования контрольно-надзорных отношений.

Доклад 2011 года выглядит менее революционным с точки зрения рассматриваемой тематики, как и любой другой, «последующий» аналитический материал. Во многом это заслуга пристального внимания к данной проблематике на уровне Правительства, широкого общественного обсуждения, в том числе в связи с принятием в первом чтении Государственной Думой Российской Федерации разработанного Минэкономразвития России законопроекта № 454517-5, предполагающего изменения более чем 70 федеральных законов, направленных на приведение их в соответствие с положениями закона № 294-ФЗ. Тем не менее, содержание доклада не стало менее ярким, поскольку проблематика доклада является чрезвычайно актуальной как для предпринимательского сообщества, так и для государственных и муниципальных органов.

Вот лишь некоторые из наиболее интересных положений работы.

В Докладе-2011 впервые дана развернутая статистическая картина масштабов контрольно-надзорной деятельности в разрезе отдельных контрольных органов и уровней власти, подготовленная на базе официальной статистической информации. Так, за 2010 год по данным контрольных органов проведено 2,96 млн. мероприятий по контролю из которых 93% проведено федеральными контрольными органами, при этом 47% проверок являлись внеплановыми, 14% документарными, 63% мероприятий по контролю закончились

выявлением нарушений. По результатам мероприятий наложено 2,7 млн. административных наказаний, 93% из которых являлись административными штрафами. Один сотрудник контрольного органа принимал участие в 18 мероприятиях по контролю и тратил на это около 77 рабочих дней. Расходы на одно мероприятие по контролю составляли 10 тыс. руб., а на выявление одного правонарушения тратилось около 4 тыс. руб.

Понятно, что достоверность приведенных данных зависит от добросовестности отчитывающихся органов, а в отсутствие возможностей сопоставления сложно оценить полезность представленных данных. Тем не менее, сделан первый существенный шаг к полноценному раскрытию информации о контрольно-надзорных отношениях в России. Значение данного факта сложно переоценить, поскольку до создания статистической системы данная сфера была полна слухов и базировалась на экспертных оценках. Первый шаг, необходимый для эффективного управления – раскрытие информации. Получив данные и возможность их анализировать, мы приобретаем возможность отслеживать последствия регулирующих воздействий, оценивать реальное снижение административного бремени в объективных, официальных показателях.

Хочется обратить внимание на то, что существующая система учета в сфере контрольно-надзорных отношений еще далека от совершенства. Действительно, более-менее налажена система учета количественных показателей деятельности ведомств – число проверок, число наказаний, сумма штрафов, процент выполнения плана проведения проверок, хотя, как показывают различия между данными прокуратуры и данными самих ведомств, и в данной сфере есть резервы совершенствования.

Чуть хуже организован учет ресурсов на осуществление контрольно-надзорных мероприятий. Точнее при практически идеальном кадровом учете финансовый учет затрат организован в ведомствах с очень разной степенью детализации и обоснованности. Тем не менее, существующая статистика позволяет рассчитывать самые простые «показатели эффективности» контрольно-надзорной деятельности – соотношение результатов и затрачиваемых ресурсов.

Однако в любом случае невозможно дать всестороннюю картину деятельности контрольно-надзорного органа исключительно на

базе оценок действий этого ведомства. Действительно, например, «100 административных штрафов», «20 выявленных нарушений» – это много или мало? Фактически нужен учет не непосредственных результатов деятельности контрольных органов (число проверок, число наказаний и т.п.), а учет конечных эффектов. Наилучшими универсальными показателями конечных эффектов для деятельности контрольно-надзорных органов являются «число случаев причинения вреда» и «размер причиненного ущерба» от нарушения поднадзорными субъектами обязательных требований. Здесь затрагивается еще одна важная тема – раскрытия в сети Интернет на сайтах контрольно-надзорных органов в свободном доступе обязательных требований к поднадзорным субъектам соответствие которым устанавливается в рамках мероприятий по контролю. Насущной задачей является также разделение статистических сведений по видам контроля, что особенно актуально для федеральных органов исполнительной власти, исполняющих несколько контрольных полномочий.

Завершая часть, посвященную статистике, нельзя не отметить усилия Минэкономразвития России по минимизации затрат ведомств на предоставление официальной статистической информации и затрат на обобщение и построение аналитических отчетов по представленным данным. Речь идет о создании автоматизированной системы сбора и обработки статистической информации о контрольно-надзорной деятельности «ИС Мониторинг», созданной в 2010 году. Работы по ее расширению будут продолжены и в 2011 г.

Другой центральной темой доклада является исполнение контрольно-надзорных полномочий на региональном и местном уровнях. И если региональный контроль более-менее организован (несмотря на широко распространенную противозаконную практику наделения контрольными полномочиями учреждений, дублирование регионального и федерального контроля в отсутствие адекватного взаимодействия между уровнями власти, медленному, но неуклонному расширению правого поля в сфере регионального контроля в соответствии с № 294-ФЗ), то контроль на муниципальном уровне фактически не осуществляется.

По данным докладов органов местного самоуправления в среднем число служащих, осуществляющих контрольные функции, со-

ставляет 1–4 человека, а в ряде муниципальных образований они вообще отсутствуют, хотя формально за муниципальным уровнем закреплено около 10 контрольных полномочий, включая, например, муниципальный лесной контроль, а также порядка 9 видов контроля, которые могут делегироваться на муниципальный уровень регионами. Другой существенной проблемой муниципального контроля является недостаточный уровень правового регулирования, как по наличию пробелов регулирования на муниципальном уровне, так и по наличию противоречий между муниципальными актами и законом № 294-ФЗ.

Одним из наиболее подготовленных, самых сильных и наиболее интересных для профессионалов блоков доклада является часть, связанная с реализованными и необходимыми в связи с действием закона № 294-ФЗ изменениями в сфере нормативно-правового регулирования.

Среди наиболее масштабных реализованных изменений (безотносительно их «знака» – положительной или отрицательной оценки их последствий для бизнеса или государства) следует обозначить установление административной ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре), установление новых полномочий должностных лиц Ростехнадзора в части назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности; воспрепятствование проведению законной проверки юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

В Докладе проведена тщательная инвентаризация необходимых изменений нормативно-правовой базы, включая анализ всех необходимых изменений в положения об осуществлении государственного контроля, отдельные ведомственные акты.

Предложения Минэкономразвития в сфере совершенствования контрольно-надзорных отношений сгруппированы вокруг нескольких приоритетов: уточнения закона № 294-ФЗ в части наиболее проблемных с точки зрения судебной практики вопросов, совершенствования системы учета и сбора данных о масштабах и эффективности контрольно-надзорной деятельности с упрощением отчетности и расширением объемов собираемой информации, разре-



шение отдельных спорных вопросов (в сфере трудового права, геодезического надзора, земельного контроля и т.д.), анализ регионального и муниципального законодательства в контрольно-надзорной сфере и ряд других.

В отдельной главе собраны наиболее значимые предложения федеральных органов исполнительной власти, предложения регионов и муниципалитетов по корректировке нормативно-правовой базы в сфере контроля. Также следует отметить системный обзор судебной практики на основании которого Минэкономразвития России сформирован ряд обращений в Высший арбитражный суд Российской Федерации. Доклад еще раз в формате экспресс-обзора обращается к другим темам, по которым неоднократно высказывалась позиция Министерства – наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций, оценка модели регулирования в отрасли посредством саморегулируемых организаций и контроля за их деятельностью, расширением сферы действия уведомительного порядка осуществления предпринимательской деятельности, проблема привлечения экспертов и экспертных организаций к исполнению контрольных полномочий и др.

Представляется, что Доклад-2011, как и Доклад-2010 может стать настольной книгой, своеобразным справочником по актуальным проблемам контроля и надзора в Российской Федерации. В планах Министерства на 2012 год – дополнить очередной доклад оценками предпринимательского сообщества относительно административного бремени, связанного с контрольно-надзорными полномочиями.

*О.В. Фомичев,  
Заместитель Министра экономического развития  
Российской Федерации*

## ВВЕДЕНИЕ

---

Первая попытка реструктуризации системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, в целях устранения излишнего, экономически неоправданного и неэффективного административного регулирования, произошла в начале 2000-х годов после принятия Указа Президента Российской Федерации от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства»<sup>1</sup> во исполнение которого был принят Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»<sup>2</sup> (далее – Закон № 134-ФЗ).

Законом № 134-ФЗ, регулирующим отношения в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора), впервые в Российской Федерации были установлены следующие важные принципы:

- определены общие принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
- установлены ограничения при проведении мероприятий по контролю;
- к органам государственного контроля (надзора) предъявлены требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий.

Анализ практики применения Закона № 134-ФЗ в 2002–2007 годах показал, что количество мероприятий по контролю со стороны большинства государственных органов, а также временные издержки хозяйствующих субъектов при их проведении сократились

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 29 июня 1998 г. № 730 «О мерах по устранению административных барьеров при развитии предпринимательства».

<sup>2</sup> ФЗ от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

в итоге незначительно. Более того отсутствовала устойчивая тенденция к сокращению как указанных издержек, так и финансирования деятельности контрольно-надзорных органов со стороны государства.

Это было связано как с содержанием отдельных норм Закона № 134-ФЗ, так и со следующими причинами:

- общей неэффективностью действующей системы государственного контроля (надзора);
- сложившейся правоприменительной практикой;
- избыточностью обязательных требований к субъектам предпринимательской деятельности;
- низкой степенью доступности информации об обязательных требованиях;
- неприменением Закона № 134-ФЗ отдельными федеральными органами исполнительной власти (например, МВД России);
- грубыми нарушениями требований Закона № 134-ФЗ со стороны органов государственного контроля (надзора) при отсутствии реальной ответственности за допущенные нарушения;
- крайне неудовлетворительным приведением в соответствие ведомственных нормативных правовых актов, а также применением законодательства в части, не противоречащей Закону № 134-ФЗ.

Кроме того так и не была проведена в должной мере инвентаризация обязательных требований к субъектам предпринимательской деятельности, что существенно повлияло на правоприменительную практику Закона № 134-ФЗ в реализации главного заложенного в законе принципа – презумпции добросовестности предпринимателя. Также неоправданно затянулась, а в отдельных органах государственного контроля (надзора) даже не была начата перестройка ведомственной нормативной базы, регламентирующей вопросы государственного контроля (надзора).

Стоит отметить, что отдельные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по государственному контролю (надзору) продолжали работать по нормативным правовым актам, принятым в 1980–1990-х годов. Помимо этого так и не была установлена административная ответственность для должностных лиц органов государственного контроля (надзора)

грубо нарушающим требования законодательства Российской Федерации об осуществлении государственного контроля (надзора).

Недостаточный эффект в применении Закона № 134-ФЗ во многом способствовал выходу Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»<sup>1</sup> во исполнение которого принят Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ), вступивший в силу с 1 мая 2009 г.<sup>2</sup>.

Данным законом введен преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, путем установления обязанности направления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями до начала осуществления предпринимательской деятельности (отдельных видов деятельности) уведомления о соответствии обязательным требованиям, предъявляемым к данному виду деятельности законодательством. Введено понятие «проверка», которое включает в себя два вида проверок: документарные и выездные, осуществляемых, как и ранее, в плановом и внеплановом режиме.

Кроме того Законом № 294-ФЗ существенно изменена идеология проведения внепланового государственного контроля (надзора) субъектов предпринимательской деятельности. Установлено, что внеплановый контроль (надзор) хозяйствующих субъектов проводится только в определенных Законом случаях.

Помимо этого Закон № 294-ФЗ ввел запрет на проведение дублирующего контроля разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта, а также регламентировал процедуры проведения проверок (сроки их проведения, порядок оформления результатов, а

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности».

<sup>2</sup> ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

также последовательные действия должностных лиц контрольно-надзорных органов).

Все плановые проверки проводятся в соответствии с ежегодными планами проведения плановых проверок. За законностью включения плановых проверок в ежегодные планы надзирают органы прокуратуры. Кроме того органы прокуратуры выступают в роли независимого арбитра при оценке законности отдельных оснований назначения внеплановых выездных проверок.

Помимо этого Законом № 294-ФЗ введены новые важные гарантии государственной защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей:

- предусмотрен перечень грубых нарушений закона № 294-ФЗ, являющихся основанием для признания результатов проверки недействительной;
- установлена недопустимость требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления установленных законом отдельных видов работ, услуг в случае представления указанными лицами уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Также стоит отметить, что 27 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (о смягчении административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также установлении ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и за нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями), в соответствии с которыми впервые в Российской Федерации установлена административная ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за конкретные нарушения процедурных правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> ФЗ от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

В данном Докладе, написанном по состоянию на 15 апреля 2011 г. (если по тексту не указано иное), подробно рассказывается о действии Закона № 294-ФЗ в Российской Федерации, о проблемах, существующих до настоящего времени в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также предлагаются системные решения обозначаемых проблем.

Стоит отметить, что по итогам представления в Правительство Российской Федерации Доклада «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации»<sup>1</sup> в 2010 г. (указанный доклад внесен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации письмом от 21 мая 2010 г. № 8115-АП/Д05) Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным дано поручение от 6 июля 2010 г. № ВП-П13-4512 в соответствии с которым федеральными органами исполнительной власти поручено исходя из предложений Минэкономразвития России организовать работу по выполнению мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации в 2011–2012 годах.

Кроме того Минэкономразвития России в рамках указанного поручения подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации Доклад «Об исполнении полномочий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями»<sup>2</sup> (письмо Минэкономразвития России от 29 октября 2010 г. № 20529-ЛА/Д05) по итогам представления которого Правительственной комиссией по проведению административной реформы (Протокол от 8 февраля 2011 г. № 113) отдельным федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления дано поручение по приведению собственных актов в соответствие с требованиями Закона № 294-ФЗ.

---

<sup>1</sup> [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20100803\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20100803_04)

<sup>2</sup> [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108_04)

# 1. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2010 ГОДУ. ОЦЕНКА МАСШТАБОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

---

В данном разделе приводятся количественные характеристики масштабов контрольно-надзорной деятельности органов власти всех уровней. Указанные сведения базируются на данных, представленных федеральными и региональными органами исполнительной власти, органами местного самоуправления по форме федерального статистического наблюдения 1-Контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля», утвержденной приказом Росстата № 331 от 27 сентября 2010 г.

Необходимо подчеркнуть, что не все контрольно-надзорные органы, в том числе федеральные органы исполнительной власти, представили соответствующие сведения, а идентичные данные, указанные в форме статистического наблюдения и представленные в органы прокуратуры Российской Федерации (например, в части согласований внеплановых выездных проверок), существенно различаются между собой. Поэтому далее все данные будут приведены только по органам власти, представившим информацию по форме федерального статистического наблюдения.

За 2010 год проведено **2828,9 тыс.** проверок, из них:

- федеральными органами исполнительной власти – **2626,6 тыс.**;
- органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – **175,6 тыс.**;
- органами местного самоуправления – **26,7 тыс.** проверок.

Кроме того, оценивая общую нагрузку контрольных органов на бизнес, следует отметить, что в 2010 году органами власти всех уровней также проведено **131 тыс.** административных расследований, а значит, общее количество контрольно-надзорных мероприятий в отношении бизнеса о которых представлена информация составляет **2960,7 тыс.** единиц (см. Таблицу 1.1).

При этом вклад федеральных органов исполнительной власти в проведение контрольных мероприятий составляет **93%**, органов власти субъектов Российской Федерации – **6%**, а органов местного самоуправления – **1%** (следует еще раз подчеркнуть, что далеко не все органы власти представили форму федерального статистического наблюдения, особенно это касается региональных и муниципальных органов власти).

*Таблица 1.1*

**Распределение контрольно-надзорных мероприятий по уровням контрольных органов<sup>1</sup>**

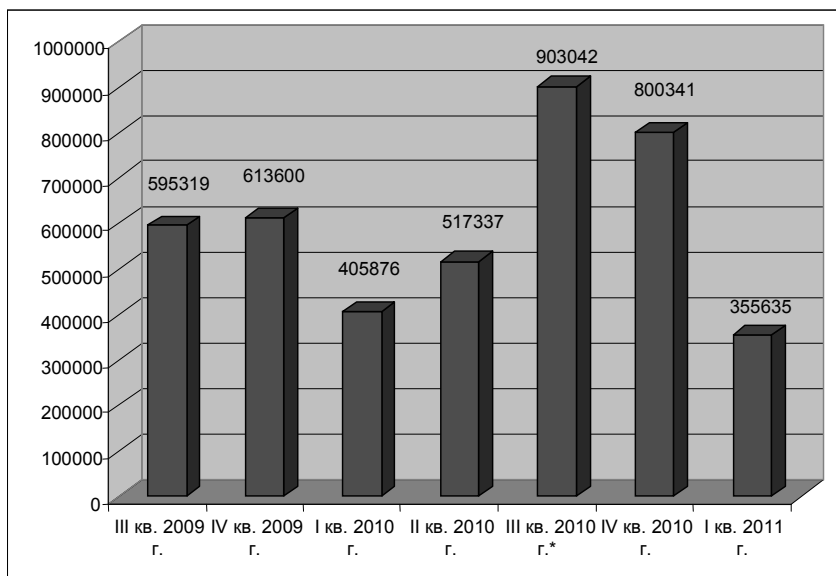
<b>Уровень контрольных органов</b>	<b>Количество проверок</b>	<b>Доля</b>	<b>Количество адм-расследований</b>	<b>Доля</b>	<b>Общее количество мероприятий по контролю</b>	<b>Доля</b>
Федеральный	2 626 596	92,8%	122655	93,1%	2749251	92,9%
Региональный	175574	6,2%	4106	3,1%	179680	6,1%
Муниципальный	26742	0,9%	5041	3,8%	31783	1,1%
<b>Всего:</b>	<b>2828 912</b>		<b>131802</b>		<b>2960 714</b>	

Поскольку сбор статистических данных о масштабах контрольно-надзорной деятельности ведется с III кв. 2009 года, причем первоначально учитывались данные только федеральных органов исполнительной власти, оценить динамику указанных значений в годовом исчислении не представляется возможным. Тем не менее за III–IV кв. 2010 г. количество проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, по сравнению с 2009 г. (Рисунок 1.1), увеличилось на **50%** и **30%** соответственно, а за I кв. 2011 г. по сравнению с 2010 г. снизилось на **13%**.

Можно предположить, что в большей степени увеличение числа проверок обусловлено организацией системы учета характеристик контрольно-надзорной деятельности и повышением дисциплины федеральных органов исполнительной власти по предоставлению отчетных данных.

<sup>1</sup> Данные рассчитаны только на основании представленных форм статистического наблюдения и не охватывают все федеральные, региональные и муниципальные контрольные органы.





**Рис. 1.1.** Общее количество проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти (ед.)<sup>1</sup>

## 1. Объемы контрольно-надзорной деятельности различных субъектов контроля

Количество контрольно-надзорных мероприятий проведенных на федеральном уровне составляет существенную долю (**93%**) от всех проведенных мероприятий по которым представлена информация (Таблица 1.1), при этом «вклад» органов власти федерального уровня остается стабильно высоким и для проверок, и для административных расследований. Доля контрольно-надзорных мероприятий, информация о которых представлена органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации составляет **6%**, а вклад муниципального контроля – лишь **1%**.

<sup>1</sup> Резкое увеличение количества проверок в III кв. 2010 г. обуславливается введением новой формы федерального статистического наблюдения, расширением числа отчитывающихся ведомств и повышением дисциплины контрольно-надзорных органов.

В 2010 г., как и в 2009 г., наиболее активно контрольно-надзорную деятельность осуществляли федеральные органы исполнительной власти, курирующие не отдельную отрасль, а действующие во всех сферах экономики (Таблица 1.2, Рисунок 1.2). Так, наибольшее количество проверок проведено **МЧС России** (626 тыс.), **Роспотребнадзором** (404 тыс.), **ФНС России**<sup>1</sup> (360 тыс.), **Ростехнадзором** (216 тыс.) и **МВД России**<sup>2</sup> (211 тыс.).

Таблица 1.2

**Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами исполнительной власти**

№	Название органа контроля	Количество проверок	%
1	МЧС России	626 361	23,8%
2	Роспотребнадзор	403 987	15,4%
3	ФНС России	360 147	13,7%
4	Ростехнадзор	215 721	8,2%
5	МВД России	210 910	8,0%
6	Роструд	182 734	7,0%
7	ФМС России	137 415	5,2%
8	Ространснадзор	83 295	3,2%
9	Россельхознадзор	82 792	3,2%
10	Росреестр	64 870	2,5%
11	Росздравнадзор	58 560	2,2%
12	Росфиннадзор	42 945	1,6%
13	Росстрахнадзор	39 613	1,5%
14	Рособрнадзор	30 807	1,4%

<sup>1</sup> В статистике представленной ФНС России учтены все проверки проводимые ведомством в отношении хозяйствующих субъектов, за исключением камеральных проверок.

<sup>2</sup> В статистике представленной МВД России учтены все проверки проводимые ведомством в отношении хозяйствующих субъектов, а именно, в части осуществления контроля за соблюдением правил оборота гражданского и служебного оружия; соблюдения лицензионных требований и условий при выполнении служебных обязанностей (частными детективными и охранными агентствами, подразделениями ведомственной охраны ФОИВ и др.) и за соблюдением стандартов, технических норм и других документов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

№	Название органа контроля	Количество проверок	%
15	Росстандарт	20 373	1,2%
16	Росприроднадзор	17 362	0,8%
17	Роскомнадзор	10 846	0,7%
18	ФМБА России	9793	0,4%
19	Минюст России	8362	0,4%
20	ФАС России	7465	0,3%
21	Росохранкультура	3605	0,3%
22	Росрыболовство	3557	0,1%
23	Росалкогольрегулирование	2191	0,1%
24	ФСКН России	1393	0,1%
25	ФСФР России	1219	0,1%
26	ФСТЭК России	230	0,0%
27	ФСТ России	38	0,0%
28	Росгидромет	5	0,0%

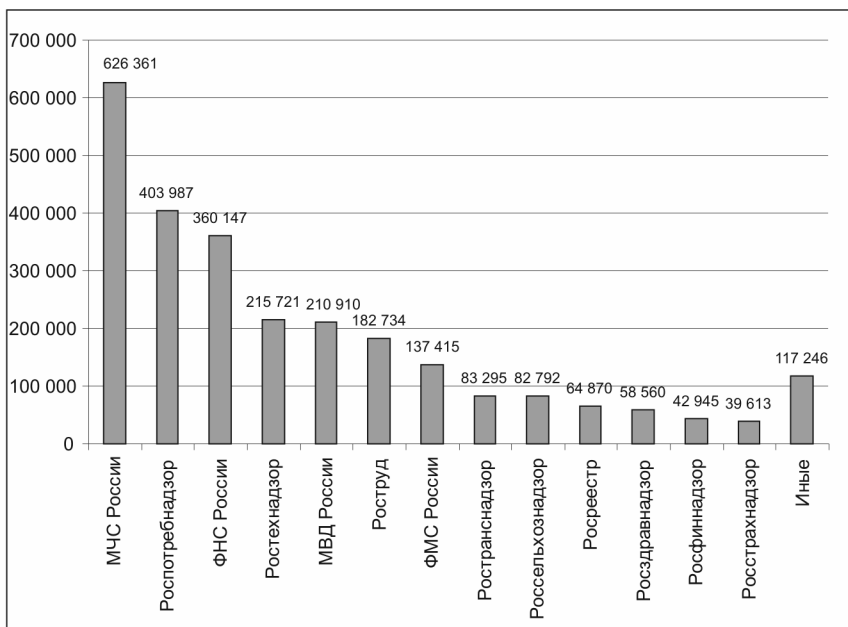
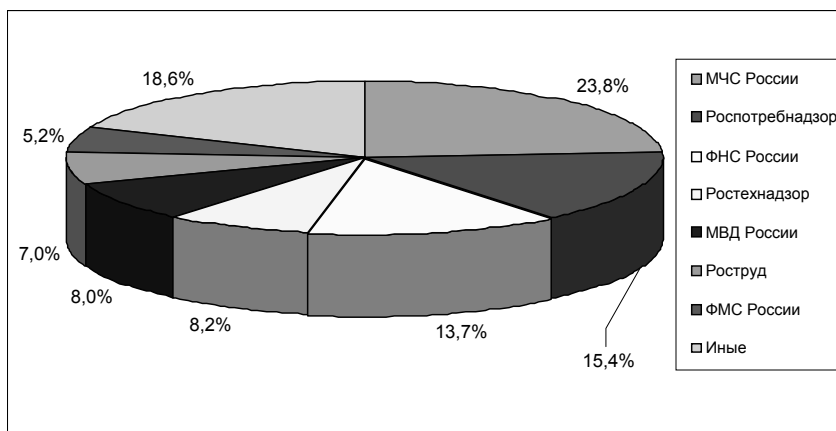


Рис. 1.2. Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по количеству проведенных проверок (ед.)

При этом распределение проверок между органами власти по сравнению с 2009 и 2010 гг. изменилось незначительно<sup>1</sup>. Если по данным III–IV кв. 2009 г. **80%** проверок было проведено 5 органами власти, представившими сведения о наибольшем количестве проверок, а **90%** – 8 органами власти, то по данным за 2010 г. в целом **80%** проверок было проведено 7 федеральными органами власти, представившими сведения о наибольшем количестве проверок, а **90%** – 10 органами власти (Рисунок 1.3).

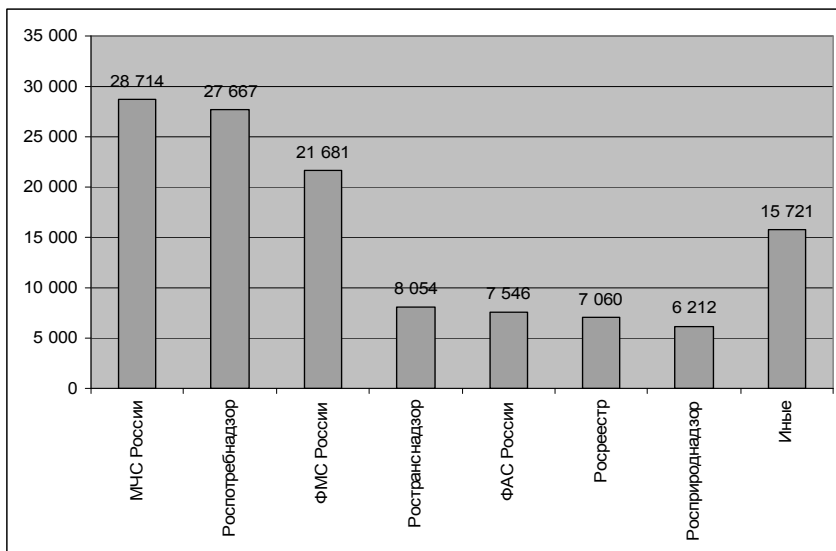


**Рис. 1.3.** Вклад федеральных органов исполнительной власти – лидеров в общее количество проведенных проверок (%)

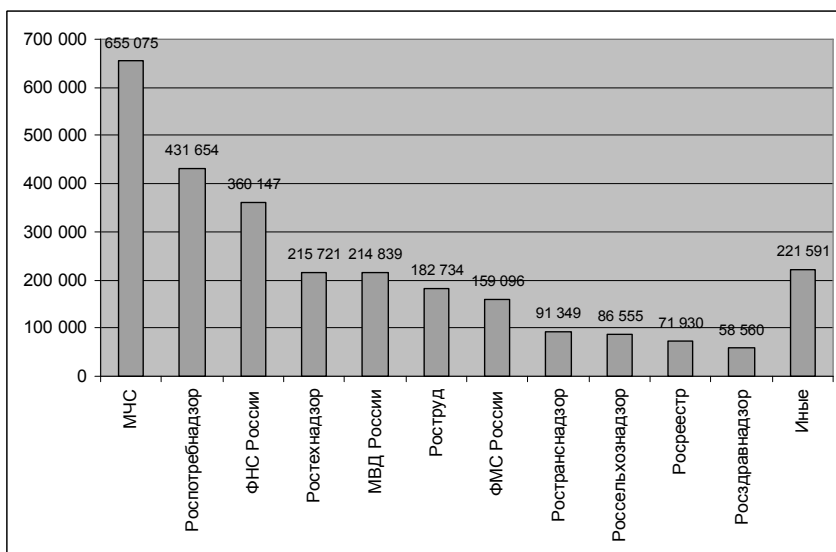
Дополнение при оценке масштабов контрольно-надзорной деятельности к анализу количества административных расследований, проводимых федеральными органами исполнительной власти, практически не меняет общую картину распределения (Рисунок 1.4).

Таким образом, общее количество проверок и административных расследований указано на Рисунке 1.5 и распределяется среди федеральных органов исполнительной власти следующим образом: **МЧС России** (655 тыс.), **Роспотребнадзор** (432 тыс.), **ФНС России** (360 тыс.), **Ростехнадзор** (216 тыс.), **МВД России** (215 тыс.).

<sup>1</sup> Стоит обратить внимание на тот факт, что в докладе Минэкономразвития России за 2010 г. не анализировались данные, представленные в этом году ФНС России, МВД России и иными отдельными ведомствами.



**Рис. 1.4.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по количеству проведенных административных расследований (ед.)

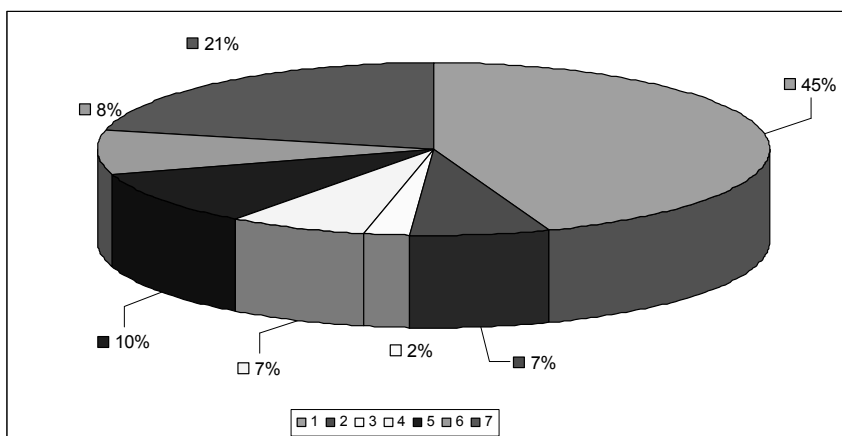


**Рис. 1.5.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по количеству проведенных проверок и административных расследований (ед.)

## 2. Плановые и внеплановые проверки

Федеральными органами исполнительной власти за 2010 г. проведено **1396 тыс.** плановых и **1230 тыс.** внеплановых проверок, доля плановых проверок составила **53%**, а внеплановых – **47%**, иными словами планируемая часть работ составляет примерно половину всей контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, что полностью соответствует оценочным показателям по данным 2009 г.

При этом чуть менее половины (**44,4%**) внеплановых проверок связано с контролем исполнения предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки (Рисунок 1.6). Среди других наиболее значимых причин проведения внеплановых проверок – приказы (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации – **10,2%** и решения прокуратуры (привлечение органа власти к прокурорской проверке или проведение проверки по поручению прокуратуры) – **8,2%**.



**Рис. 1.6.** Причины проведения внеплановых проверок федеральными органами исполнительной власти (доля (%) и количество (ед.) проведенных по различным основаниям внеплановых проверок)

Основания для проведения внеплановых проверок федеральных органов исполнительной власти в 2010 г. не подтвердились в **49153** случаях, т.е. для **4%** всех внеплановых проверок.

*Основания для проведения внеплановых проверок:*

*1. контроль исполнения предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки;*

*2. возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;*

*3. причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;*

*4. нарушение прав потребителей (при обращении граждан, права которых нарушены);*

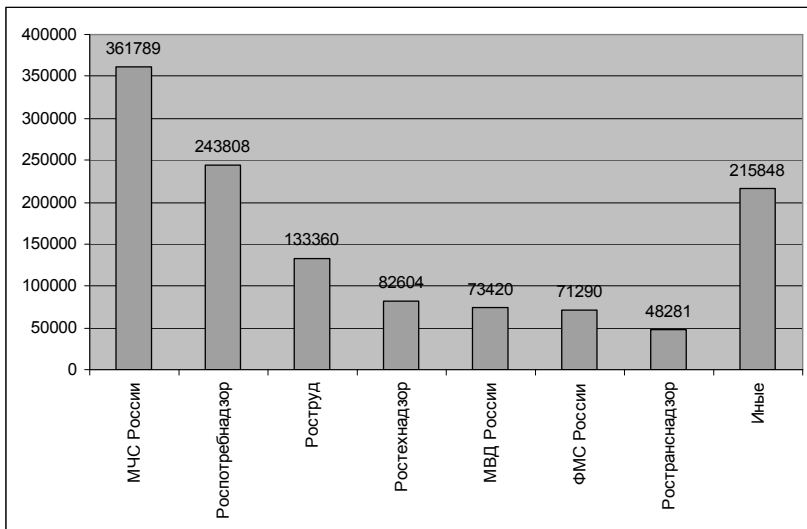
*5. приказы (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданные в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;*

*6. решения прокуратуры (привлечение органа власти к прокурорской проверке или проведение проверки по поручению прокуратуры);*

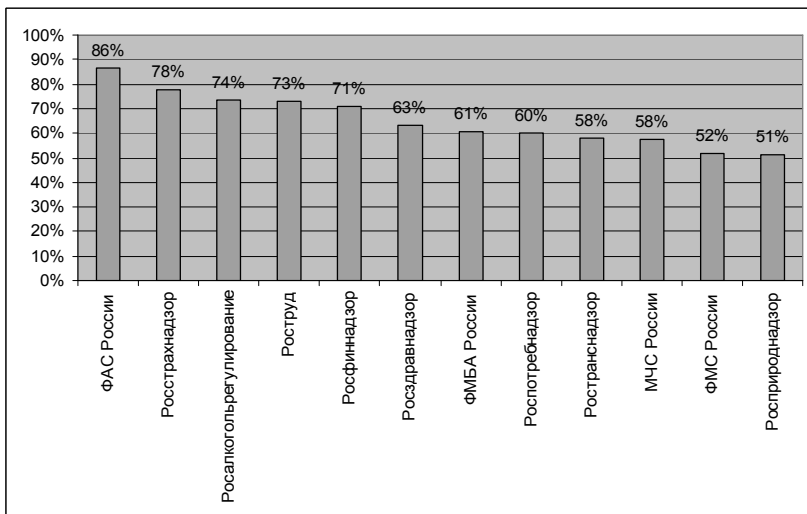
*7. иные основания, установленные законодательством Российской Федерации.*

Для региональных контрольных органов плановыми являются лишь **37,5%** (**65 812** ед.) проверок, а внеплановыми соответственно **62,5%** (**109 762** ед.) проверок. При этом **41%** внеплановых проверок связан с контролем исполнения предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки, **36%** – с обращениями граждан, **8,4%** (как и на федеральном уровне) – с решениями прокуратуры. Основания для проведения внеплановых проверок органов регионального контроля в 2010 г. не подтвердились в **4800** случаев, т.е. для **7,3%** всех внеплановых проверок, проведенных органами регионального контроля.

Федеральные органы исполнительной власти, проводящие наибольшее число внеплановых проверок, в целом соответствуют органам власти – лидерам по общему числу проверок (Рисунок 1.7).



**Рис. 1.7.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по количеству внеплановых проверок (ед.)



**Рис. 1.8.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле внеплановых проверок (%)



Так, наибольшее число внеплановых проверок было проведено **МЧС России** (362 тыс.), **Роспотребнадзором** (244 тыс.), **Рострудом** (133 тыс.), **Ростехнадзором** (83 тыс.), **МВД России** (73 тыс.) и **ФМС России** (71 тыс.)

Следует обратить внимание на то, что для **12** федеральных органов исполнительной власти доля внеплановых проверок превышает среднее значение (Рисунок 1.8). Наибольшая доля внеплановых проверок характерна для **ФАС России** (86%), **Росстрахнадзора** (78%), **Росалкогольрегулирования** (74%), **Роструда** (73%) и **Росфиннадзора** (71%).

### 3. Документарные и выездные проверки

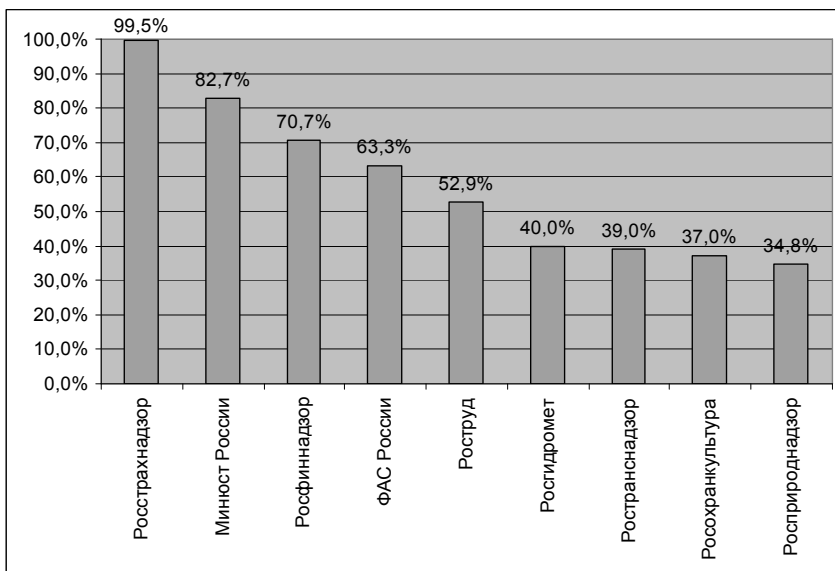
Сведения, представленные федеральными органами исполнительной власти свидетельствуют о том, что практика проведения документарных проверок еще не получила широкого распространения. Так федеральными органами исполнительной власти представлена информация лишь о **337 тыс. документарных проверок** (не учитывая данные **ФНС России**), тогда как выездными являлись **2090 тыс. проверок**<sup>1</sup>, т.е. доля документарных проверок составляет лишь около **14%**.

Тем не менее, для ряда федеральных органов исполнительной власти (Рисунок 1.9) документарные проверки составляют более

---

<sup>1</sup> Сумма документарных и выездных проверок, указанных федеральными органами исполнительной власти (без учета данных ФНС России) составляет 2427 тыс. проверок и не соответствует обозначенному федеральными органами исполнительной власти как общее количество проверок значению, а 2627 тыс. в силу специфики учета контрольно-надзорной деятельности в ряде ведомств (ФНС, Роспотребнадзора и др.). Некоторыми ведомствами общее число проверок учитывается по числу распоряжений, изданных в отношении проверки одного подконтрольного субъекта, тогда как в указанном распоряжении может содержаться указание на проведение документарной и выездной проверок одновременно. С другой стороны для ФНС России в число документарных проверок в статистической форме включались камеральные проверки для проведения которых распоряжение о проведении проверки не издавалось, а значит, для обеспечения сопоставимости данных сведения о проверках ФНС были исключены из сравнения.

1/3 от всех проводимых ведомством проверок, лидерами здесь являются **Росстрахнадзор** (99%), **Минюст России** (83%), **Росфиннадзор** (71%), **ФАС России** (63%) и **Роструд** (53%).



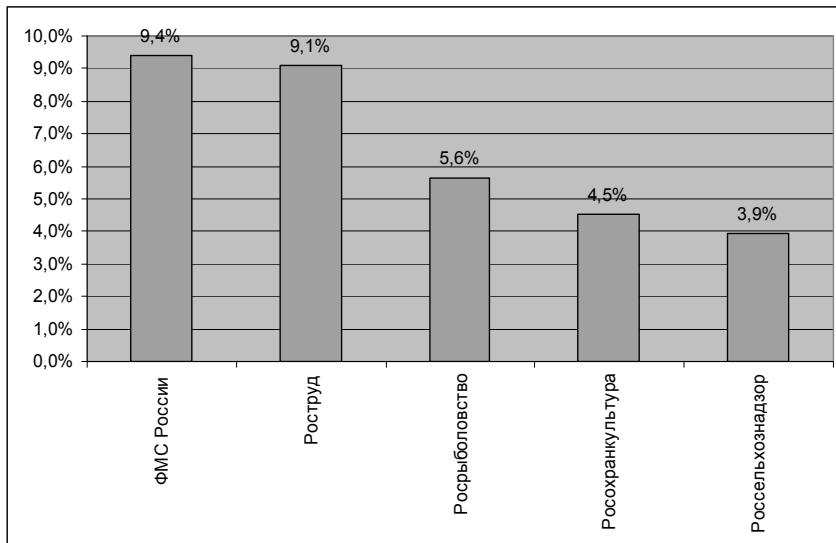
**Рис. 1.9.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле документарных проверок (%)

При этом некоторые ведомства указали на практически полное доминирование выездных проверок – менее **3%** документарных проверок проводят следующие федеральные органы исполнительной власти: **Ростехнадзор, ФМС России, МЧС России, ФСТЭК России, ФСКН России, ФСФР России** и **МВД России**.

#### 4. Совместные проверки

На основании представленных федеральными органами исполнительной власти сведениями можно сделать вывод о том, что межведомственное взаимодействие при проведении проверок является достаточно редкой практикой, поскольку федеральными органами исполнительной власти совместно с другими контрольными органами проведено лишь **2,8%** проверок (**73 105** ед.).

Больше среднего значения количество совместных проверок характерно лишь для **6** федеральных органов исполнительной власти (Рисунок 1.10), в частности для **Росгидромета** (100% или 5 проверок из 5), **ФМС России** (9,4%) **Роструда** (9,1%), **Росрыболовства** (5,6%), **Росохранкультуры** (4,5%) и **Россельхознадзора** (3,9%).



**Рис. 1.10.** Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле совместных проверок (%)<sup>1</sup>

## 5. Выявление нарушений при проведении проверок

Общее количество проверок, административных расследований, по итогам которых федеральными органами исполнительной власти в 2010 г. выявлены правонарушения составляет **1726 тыс.** или около **63%** от всех проведенных мероприятий по контролю. При этом наиболее результативными с точки зрения выявления правонарушений являются плановые проверки: почти **3/4 (73,8%)** плановых проверок приводили к выявлению нарушений, тогда как

<sup>1</sup> Без учета данных Росгидромета, где все 5 проверок заявлены как совместные.

при внеплановых проверках нарушения выявлялись только в половине случаев (**52%**). Более того, из общего количества случаев нарушений (**60%**) выявлено именно в результате проведения плановых проверок, хотя в общем числе мероприятий по контролю плановые проверки составляют около **53%** (Таблица 1.3).

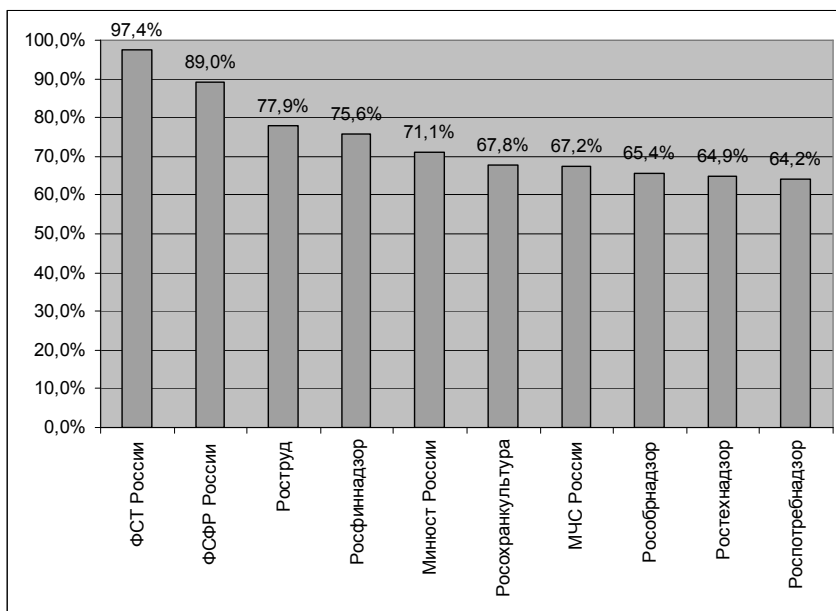
Таблица 1.3

**Результативность мероприятий по контролю**

	<b>Всего</b>	<b>Плановые проверки</b>	<b>Внеплановые проверки</b>	<b>Административные расследования</b>
<b>Федеральные органы исполнительной власти</b>				
Проведено мероприятий	2 749 251	1 396 196	1 230 400	122 655
Количество случаев выявления нарушений	1 725 549	1 030 938	640 221	54 390
Доля случаев выявления нарушений	62,8%	73,8%	52,0%	44,3%
Количество выявленных нарушений	7 699 199	5 216 755	2 386 351	96 093
Количество нарушений в одном случае	4,5	5,1	3,7	1,8
<b>Справочно:</b>				
Доля мероприятий по контролю данного типа		53,2%	46,8%	4,7%
Доля случаев выявления нарушений в результате мероприятий по контролю данного типа		59,7%	37,1%	3,2%
<b>Органы исполнительной власти субъектов РФ</b>				
Проведено проверок	175 574	65 812	109 762	4106
Количество случаев выявления нарушений	81 240	29 367	48 342	3531
Доля случаев выявления нарушений	46,3%	44,6%	44,0%	86,0%
Количество выявленных нарушений	287 684	99 905	184 491	3288
Количество нарушений в одном случае	3,5	3,4	3,8	0,9

На уровне региональных органов власти выявлением правонарушений заканчивалось **81 тыс.** или примерно **46%** мероприятий по контролю, а наиболее часто выявлением нарушения заканчивались административные расследования (**86%** случаев).

Всего федеральными органами исполнительной власти в 2010 г. выявлено **7699 тыс.** нарушений, а значит в рамках одного «результативного» мероприятия по контролю выявлялось в среднем **4,5** нарушения. Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за тот же период выявлено **288 тыс.** нарушений, а за одно «результативное» мероприятие выявлялось около **3,5** нарушений.

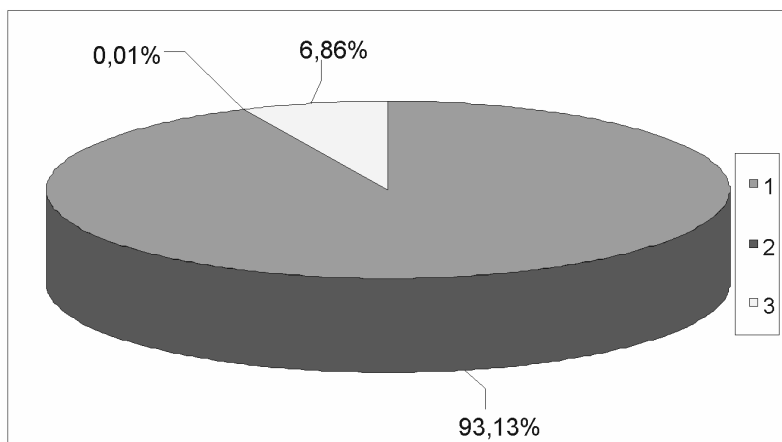


**Рис. 1.11.** Федеральные органы исполнительной власти с наибольшей долей контрольных мероприятий, заканчивающихся выявлением нарушений

Для **10** федеральных органов исполнительной власти доля мероприятий по контролю, по итогам которых выявлялись нарушения, превышала среднее значение (Рисунок 1.11). Для объяснения того факта, что практически все мероприятия по контролю, прово-

димые **ФСТ России** и **ФСФР России** приводили к выявлению нарушений, **требуют дополнительного изучения**<sup>1</sup>.

Из выявленных федеральными органами исполнительной власти нарушений – **7 170 456 (93,1%)** составляют нарушения обязательных требований законодательства, примерно **528 329 (6,8%)** – невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора) и **414 (0,01%)** несоответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям (Рисунок 1.12).



**Рис. 1.12.** Типы нарушений, выявленных федеральными органами исполнительной власти

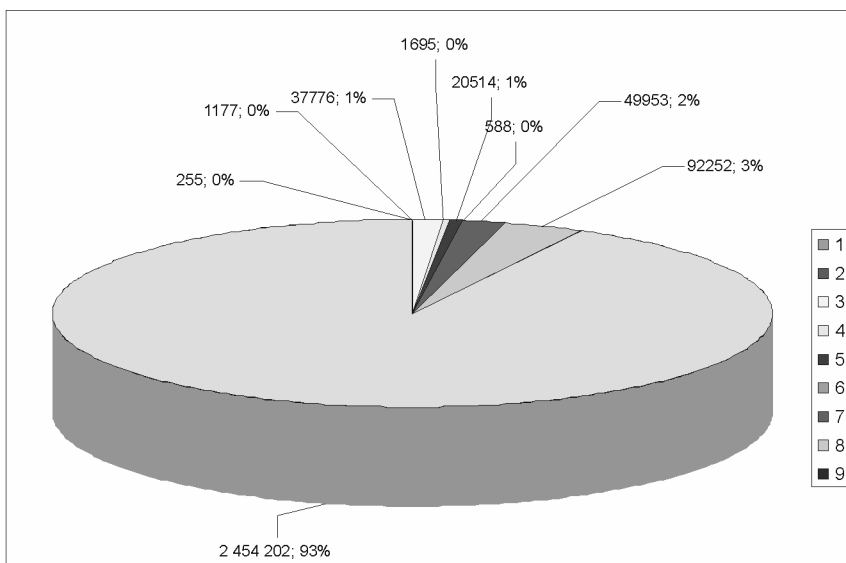
*Типы нарушений:*

- 1. нарушение обязательных требований законодательства;*
- 2. несоответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям;*

<sup>1</sup> В данном рейтинге не учитываются сведения ФМС России, представившей некорректные данные (общее число проведенных проверок и административных расследований согласно информации ФМС России составляет 159 096 ед., тогда как число проверок, административных расследований при которых выявлены нарушения согласно ФМС России составляет 170 732 ед.

*3. невыполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.*

Всего федеральными органами исполнительной власти в 2010 г. наложено **2658 тыс.** административных наказаний. Наиболее распространенным типом наказания является административный штраф (**93%** случаев). Остальные типы наказаний накладывались в относительно меньшем количестве случаев, наиболее распространенным из них является предупреждение (**3,5%** случаев) (см. Рисунок 1.13).



**Рис. 1.13.** Типы административных наказаний, наложенных федеральными органами исполнительной власти

*Типы наказаний:*

*1. возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения;*

*2. конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения;*

*3. лишение специального права, предоставленного физическому лицу;*

4. административный арест;
5. административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;
6. дисквалификация;
7. административное приостановление деятельности;
8. предупреждение;
9. административный штраф.

Федеральными органами исполнительной власти в 2010 г. по итогам **29 тыс.** проверок, административных расследований (**1%** от всех проверок, административных расследований), по фактам выявленных нарушений материалы переданы в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел. Аналогичный показатель для региональных контрольных органов составляет **30,3 тыс. (17,3%)** проверок, административных расследований

## 6. Административные штрафы

Всего федеральными органами исполнительной власти за 2010 г. наложено административных штрафов на сумму **258 млрд. руб.** Из общей суммы – **166 млрд. руб.** (64%) наложено **Росфиннадзором, 79 млрд. руб.** (31%) – **ФАС России**. Без указанных органов общая сумма наложенных штрафов составляет лишь **12 млрд. руб.**

Распределение наложенных штрафов по ответственным федеральным органам исполнительной власти приведено в Таблице 1.4

Штрафов на сумму более **0,5 млрд. руб.** также наложено **МЧС России** (6 млрд. руб., 2,3%), **ФМС России** (2,5 млрд. руб., 1,0%), **Роспотребнадзором** (1 млрд. руб., 0,4%), **Росприроднадзором** (0,7 млрд. руб.), **ФНС России** (0,6 млрд. руб.), **Ростехнадзором** (0,55 млрд. руб.) и **Рострудом** (0,5 млрд. руб.).

В тот же период было уплачено (взыскано) административных штрафов на сумму **12,4 млрд. руб.**, при этом **более 0,5 млрд. руб.** взыскано **МЧС России** (5,4 млрд. руб., 43% от общей суммы взысканных штрафов), **ФАС России** (1,9 млрд. руб., 15%), **ФМС России** (0,9 млрд. руб., 7%), **Роспотребнадзором** (0,86 млрд. руб. 7%), **Росфиннадзором** (0,78 млрд. руб., 6%) и **ФНС России** (0,75 млрд. руб., 6%).



Таблица 1.4

**Федеральные органы исполнительной власти с наибольшей суммой наложенных административных штрафов**

<b>№</b>	<b>Название органа контроля</b>	<b>Сумма наложенных штрафов (тыс. руб.)</b>	<b>Доля от всех наложенных штрафов</b>
1	Росфиннадзор	166 268 514	64,5%
2	ФАС России	78 625 890	30,5%
3	МЧС России	5 988 349	2,3%
4	ФМС России	2 461 584	1,0%
5	Роспотребнадзор	1 020 924	0,4%
6	Росприроднадзор	737 965	0,3%
7	ФНС России	620 702	0,2%
8	Ростехнадзор	545 871	0,2%
9	Роструд	503 881	0,2%
10	МВД России	233 745	0,1%
11	Россельхознадзор	131 159	0,1%

Распределение взысканных штрафов по ответственным федеральным органам исполнительной власти приведено в Таблице 1.5

Таблица 1.5

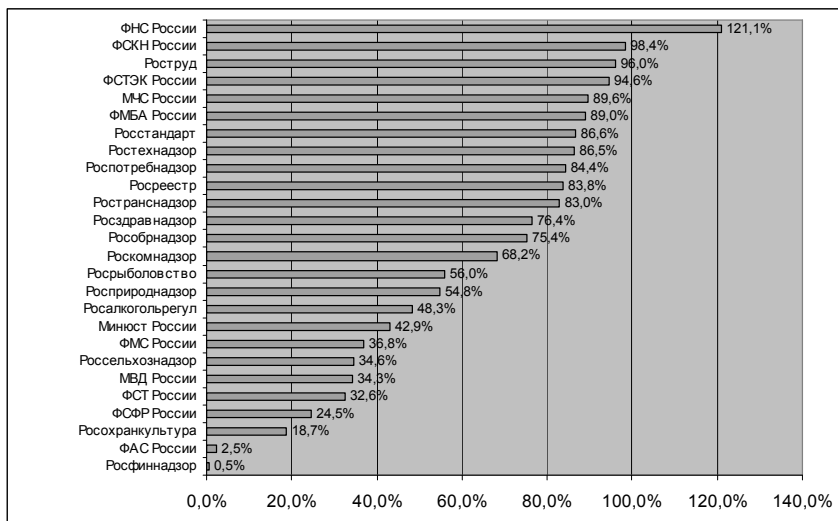
**Федеральные органы исполнительной власти с наибольшей суммой взысканных административных штрафов**

<b>№</b>	<b>Название органа контроля</b>	<b>Сумма взысканных штрафов (тыс. руб.)</b>	<b>Доля от всех взысканных штрафов</b>
1	МЧС России	5 368 167	43,3%
2	ФАС России	1 942 178	15,7%
3	ФМС России	905 643	7,3%
4	Роспотребнадзор	861 176	6,9%
5	Росфиннадзор	781 679	6,3%
6	ФНС России	751 624	6,1%
7	Роструд	483 699	3,9%
8	Ростехнадзор	471 991	3,8%
9	Росприроднадзор	404 148	3,3%
10	Росреестр	83 449	0,7%
11	МВД России	80 118	0,6%

№	Название органа контроля	Сумма взысканных штрафов (тыс. руб.)	Доля от всех взысканных штрафов
12	Ространснадзор	67 554	0,5%
13	Россельхознадзор	45 410	0,4%
14	Росалкогольрегулирование	41 371	0,3%
15	Росздравнадзор	33 216	0,3%

В среднем федеральные органы исполнительной власти взыскивали около **67%** суммы штрафов от наложенных.

Учитывая условность расчета отношения взысканных и наложенных административных штрафов (поскольку между периодом наложения штрафа и осуществления платежа может пройти достаточно длительный временной период), становится возможным построить рейтинг федеральных органов исполнительной власти по данному показателю (Рисунок 1.14).



**Рис. 1.14.** Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по отношению уплаченных (взысканных) административных штрафов к наложенным

Общий рейтинг федеральных органов исполнительной власти по отношению уплаченных (взысканных) административных штрафов к наложенным приведен в Таблице 1.6.

Таблица 1.6

**Рейтинг федеральных органов исполнительной власти  
по отношению уплаченных (взысканных)  
административных штрафов к наложенным<sup>1</sup>**

№	Орган власти	Сумма уплаченных штрафов (тыс. руб.)	Сумма наложенных штрафов (тыс. руб.)	Отношение
1	ФНС России	751 624	620 702	121,1%
2	ФСКН России	6200	6300	98,4%
3	Роструд	483 699	503 881	96,0%
4	ФСТЭК России	212	224	94,6%
5	МЧС России	5 368 167	5 988 349	89,6%
6	ФМБА России	4918	5528	89,0%
7	Росстандарт	18 421	21 281	86,6%
8	Ростехнадзор	471 991	545 871	86,5%
9	Роспотребнадзор	861 176	1 020 924	84,4%
10	Росреестр	83 449	99 617	83,8%
11	Ространснадзор	67 554	81 415	83,0%
12	Росздравнадзор	33 216	43 456	76,4%
13	Рособрнадзор	3995	5300	75,4%
14	Роскомнадзор	16 463	24 151	68,2%
15	Росрыболовство	11 620	20 765	56,0%
16	Росприроднадзор	404 148	737 965	54,8%
17	Росалкогольрегулирование	41 371	85 694	48,3%
18	Минюст России	436	1016	42,9%
19	ФМС России	905 643	2 461 584	36,8%
20	Россельхознадзор	45 410	131 159	34,6%
21	МВД России	80 118	233 745	34,3%
22	ФСТ России	1 039	3 189	32,6%
23	ФСФР России	17 988	73 541	24,5%
24	Росохранкультура	3691	19 701	18,7%
25	ФАС России	1 942 178	78 625 890	2,5%
26	Росфиннадзор	781 679	166 268 514	0,5%

<sup>1</sup> Росфинмониторинг, Росстрахнадзор и Росгидромет сведений о наложенных и уплаченных штрафах не представили.

Региональные и муниципальные органы контроля имеют гораздо лучшие показатели по соотношению уплаченных (взысканных) и наложенных административных штрафов (Таблица 1.7).

Таблица 1.7

**Соотношение суммы уплаченных (взысканных)  
административных штрафов и наложенных  
по различным уровням контрольных органов**

	<b>ФОИВ</b>	<b>ФОИВ без Росфин- надзора</b>	<b>ФОИВ без Росфин- надзора и ФАС</b>	<b>РОИВ</b>	<b>ОМСУ</b>
Количество административных наказаний (ед.)	2 658 412			48 311	263 231
Количество административных штрафов	2 454 202			45 469	262 580
Доля штрафов в общем числе наказаний	92,3%			94,1%	99,8%
Сумма наложенных штрафов (тыс. руб.)	257 629 762	91 361 248	12 735 358	1 357 993	1 102 454
Сумма уплаченных (взысканных) штрафов (тыс. руб.)	12 406 406	11 624 727	9 682 549	1 004 221	789 609
Отношение суммы всех уплаченных штрафов к сумме всех наложенных	4,8%	12,7%	76,0%	73,9%	71,6%

Используемый перечень возможных административных наказаний у органов контроля уровня субъектов Российской Федерации и местного самоуправления меньше, чем на федеральном уровне и потому административный штраф как административное наказание используется относительно чаще. При этом отношение суммы всех уплаченных штрафов к сумме всех наложенных штрафов приблизительно одинаковое для всех уровней власти, однако чуть выше для федеральных органов исполнительной власти (без учета значений **Росфиннадзора** и **ФАС России**).

Наибольшее количество административных штрафов (**47%**) наложено федеральными органами исполнительной власти на физических лиц, тогда как наибольшая сумма штрафов (**98%**) наложена на юридических лиц (Таблица 1.8). Однако без учета данных **Росфиннадзора** и **ФАС России** на долю юридических лиц приходится лишь **53,6%** наложенных административных штрафов.

Таблица 1.8

**Распределение административных штрафов,  
наложенных федеральными органами исполнительной власти,  
по типам плательщиков**

Тип плательщика	Количество штрафов (ед.)	Доля (%)	Сумма штрафов (тыс. руб.)	Доля (%)	Сумма без учета данных Росфиннадзора и ФАС России	Доля (%)
Гражданин	1 167 584	47,6	2 167 054	0,8	2 122 535	16,7
Должностное лицо	774 836	31,6	2 762 117	1,1	2 687 141	21,1
Индивидуальный предприниматель	265 798	10,8	1 209 295	0,5	1 099 063	8,6
Юридическое лицо	245 985	10,0	251 491 293	97,6	6 826 616	53,6
Всего	2 454 203		257 629 759		12 735 355	

Средняя сумма штрафа составила для гражданина **1,9 тыс. руб.** (1,8 тыс. руб. без учета данных **Росфиннадзора** и **ФАС России**), для должностного лица – **3,6 тыс. руб.** (**3,5 тыс. руб.**), для индиви-

дуальных предпринимателей **4,5 тыс. руб.** (4,1 тыс. руб.), а для юридических лиц **1022,4 тыс. руб.**, с учетом данных **Росфиннадзора и ФАС России**, а без них лишь **27,8 тыс. руб.** Интересно, что должностные лица являются «более активной» категорией плательщиков штрафов, чем индивидуальные предприниматели.

Таблица 1.9

**Средние размеры административных штрафов,  
наложенных федеральными органами исполнительной власти,  
по типам плательщиков**

<b>Тип плательщика</b>	<b>Средний размер штрафа (тыс. руб.)</b>	<b>Средний размер штрафа (тыс. руб.) без Росфиннадзора и ФАС России</b>
Гражданин	1,9	1,8
Должностное лицо	3,6	3,5
Индивидуальный предприниматель	4,5	4,1
Юридическое лицо	1022,4	27,8
<b>Всего</b>	<b>105,0</b>	<b>5,2</b>

## 7. Качество проведения проверок

В 2010 г. были признаны недействительными результаты **8,3 тыс.** проверок или **0,3%** от общего числа проведенных проверок (Таблица 1.10), если среди плановых проверок недействительными признаны результаты **0,4%** проверок, то среди внеплановых – **0,2%**.

Для внеплановых проверок также несколько меняются основания для признания проверок недействительными. Если в целом результаты проверок были признаны недействительными судом – **74%** случаев, то для внеплановых проверок **85%** решений о признании результатов проверок недействительными вынесено судебными органами.

Меры дисциплинарного взыскания к должностным лицам контрольных органов применены только для **1,6 тыс. проверок**, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, т.е. в **18,7%** случаев от общего числа проверок, результаты которых признаны недействительными.

Что касается контрольно-надзорной деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, то в соответствии с представленными данными, недействительными признаны результаты только **338** проверок из **175,6** тыс. или всего около **0,2%**.

Таблица 1.10

**Качество проведения проверок федеральными органами исполнительной власти**

	<b>Всего проверок (ед.)</b>	<b>Доля</b>	<b>Плано-вые проверки (ед.)</b>	<b>Доля</b>	<b>Внеплановые проверки (ед.)</b>	<b>Доля</b>
Общее количество проверок	2 626 596		1 396 196		1 230 400	
Кол-во проверок, результаты которых были признаны недействительными, в т.ч.:	8275	0,3%*	5720	0,4%*	2 555	0,2%*
по решению суда	6122	74,0%	3964	69,3%	2 158	84,5%
по предписанию органов прокуратуры	321	3,9%	226	4,0%	95	3,7%
по решению руководителя органа контроля	1832	22,1%	1530	26,7%	302	11,8%
Кол-во проверок, проведенных с нарушением требований Закона № 294-ФЗ, по результатам выявления которых к должностным лицам контрольных органов применены меры дисциплинарного наказания	1550	18,7%	896	15,7%	654	25,6%

\* Значения, рассчитанные по отношению к строке «Общее количество проверок» по соответствующей графе, остальные значения в графе «Доля» рассчитаны по отношению к строке «Количество проверок, результаты которых были признаны недействительными».

Среди **8,3 тыс.** проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, результаты которых признаны недействительными, около **4,4 тыс.** (или **53%** от общего числа недействительных проверок) приходится на результаты деятельности **ФНС России** (Таблица 1.11), также более **500** случаев признания результатов проверок недействительными характерно для **Росфиннадзора** (1374 ед.) и **ФМС России** (796 ед.).

Таблица 1.11

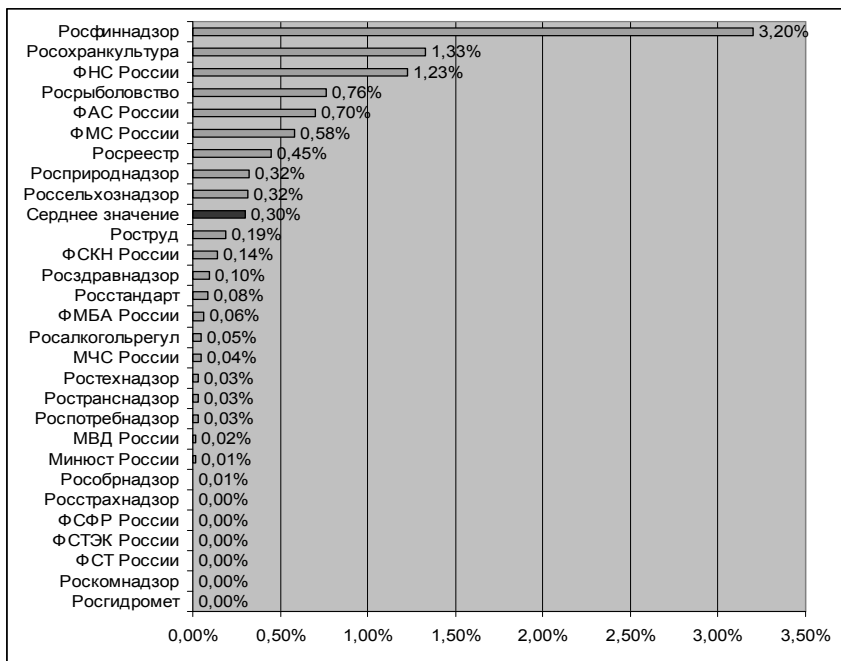
**Федеральные органы исполнительной власти  
с наибольшим количеством проверок,  
результаты которых признаны недействительными**

<b>Орган власти</b>	<b>Кол-во недействительных проверок</b>	<b>Доля от общего числа действительных проверок</b>
ФНС России	4420	53,4%
Росфиннадзор	1374	16,6%
ФМС России	796	9,6%
Роструд	346	4,2%
Росреестр	289	3,5%
МЧС России	277	3,3%
Россельхознадзор	262	3,2%
Роспотребнадзор	116	1,4%
Иные	395	4,8%

Для **Росфиннадзора** характерна и максимальная среди всех федеральных органов исполнительной власти доля проверок, результаты которых признаны недействительными – **3,2%** (Рисунок 1.15, Таблица 1.12). Еще для двух федеральных органов исполнительной власти этот показатель превышает **1%** – **Росохранкультура** (1,33%), **ФНС России** (1,23%).

Тем не менее, для большинства федеральных органов исполнительной власти доля проверок, результаты которых признаются недействительными, может считаться незначительной.





**Рис. 1.15.** Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по доле проверок, результаты которых признаны недействительными

Таблица 1.12

**Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по доле проверок, результаты которых признаны недействительными**

№	Орган власти	Кол-во проверок	Кол-во недействительных проверок	Доля недействительных проверок
1	Росфиннадзор	42 945	1374	3,20%
2	Росохранкультура	3605	48	1,33%
3	ФНС России	360 147	4420	1,23%
4	Росрыболовство	3557	27	0,76%
5	ФАС России	7465	52	0,70%
6	ФМС России	137 415	796	0,58%
7	Росреестр	129 338	564	0,44%
8	Росприроднадзор	17 362	56	0,32%
9	Россельхознадзор	82 792	262	0,32%

Продолжение табл. 1.12

№	Орган власти	Кол-во проверок	Кол-во недействительных проверок	Доля недействительных проверок
10	Роструд	182 734	346	0,19%
11	ФСКН России	1393	2	0,14%
12	Росздравнадзор	58 560	56	0,10%
13	Росстандарт	20 373	17	0,08%
14	ФМБА России	9793	6	0,06%
15	Росалкогольрегулирование	2191	1	0,05%
16	МЧС России	626 361	277	0,04%
17	Ростехнадзор	215 721	68	0,03%
18	Ространснадзор	166 590	50	0,03%
19	Роспотребнадзор	403 987	116	0,03%
20	МВД России	210 910	33	0,02%
21	Минюст России	8362	1	0,01%
22	Рособрнадзор	30 807	2	0,01%
23	Росстрахнадзор	39 613	1	0,00%
24	Росгидромет	10	0	0,00%
25	Роскомнадзор	21 692	0	0,00%
26	ФСТ России	38	0	0,00%
27	ФСТЭК России	230	0	0,00%
28	ФСФР России	1219	0	0,00%

## 8. Выполнение плана проведения проверок

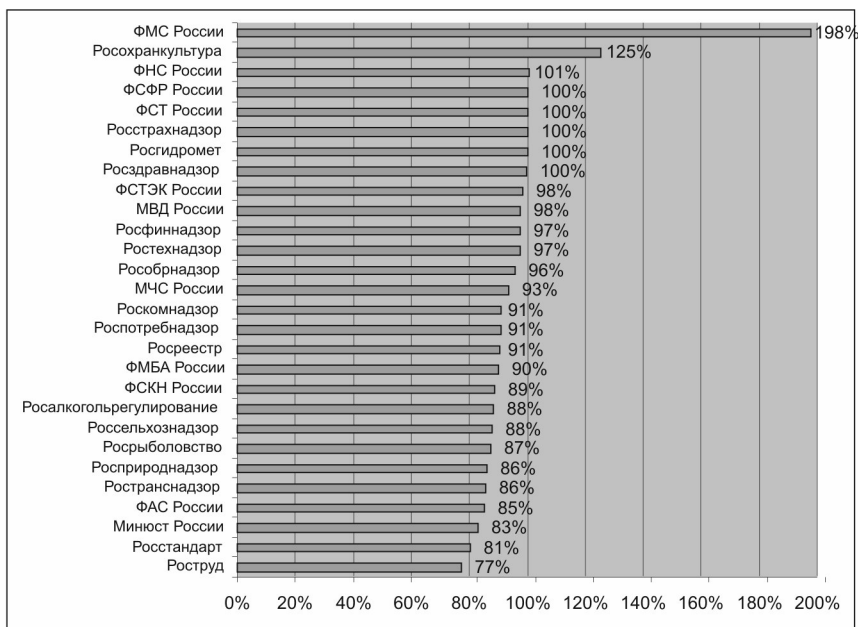
В соответствии с данными, представленными федеральными органами исполнительной власти, ежегодный план проведения проверок в 2010 г. выполнен в среднем на **96,7%**. На 2010 год было запланировано проведение **1443,9 тыс.** плановых проверок, реально проведено **1396,2 тыс.** плановых проверок.

Здесь и далее расчет проводился как соотношение количества проверок, предусмотренных планом проведения плановых проверок и количества реально проведенных плановых проверок.

Использование такого подхода к расчету выполнения плана показало, что часть ведомств формально перевыполнила план прове-

дения плановых проверок, иными словами плановых проверок проведено больше, чем предусмотрено планом. Например, наибольший процент перевыполнения плана показали **ФМС России** (отношение числа проведенных плановых проверок к числу запланированных составляет 198%), **Росохранкультура** (125%), **ФНС России** (101%).

Всего о невыполнении плана проведения проверок сообщили **20** федеральных органов исполнительной власти, в том числе для 16 ведомств процент выполнения плана ниже среднего значения в **97%**, а для 4 ведомств процент выполнения плана составил менее **85%** (рисунок 1.16).



**Рис. 1.16.** Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по выполнению ежегодного плана проведения проверок в 2010 г. (соотношение проведенных и запланированных плановых проверок, в %)

Наименьшие значения выполнения плана проведения проверок указали в формах федерального статистического наблюдения **Роструд** (77%), **Росстандарт** (81%), **Минюст России** (83%), **ФАС России** (85%).

По мнению **Минэкономразвития России**, следует обратить внимание **ФМС России, Росохранкультуры (Минкультуры России)** и **ФНС России** на необходимость более корректно учитывать проведение плановых проверок.

## 9. Охват сферы подконтрольных субъектов

Средний процент охвата мероприятиями по контролю (плановыми, внеплановыми проверками, административными расследованиями) подконтрольных субъектов (юридических лиц, индивидуальных предпринимателей) в 2010 г. составил для федеральных органов исполнительной власти **18%**.

Иными словами, в отношении каждого из подконтрольных субъектов мероприятие по контролю проводится одним федеральным органом исполнительной власти в среднем 1 раз в 5 лет.

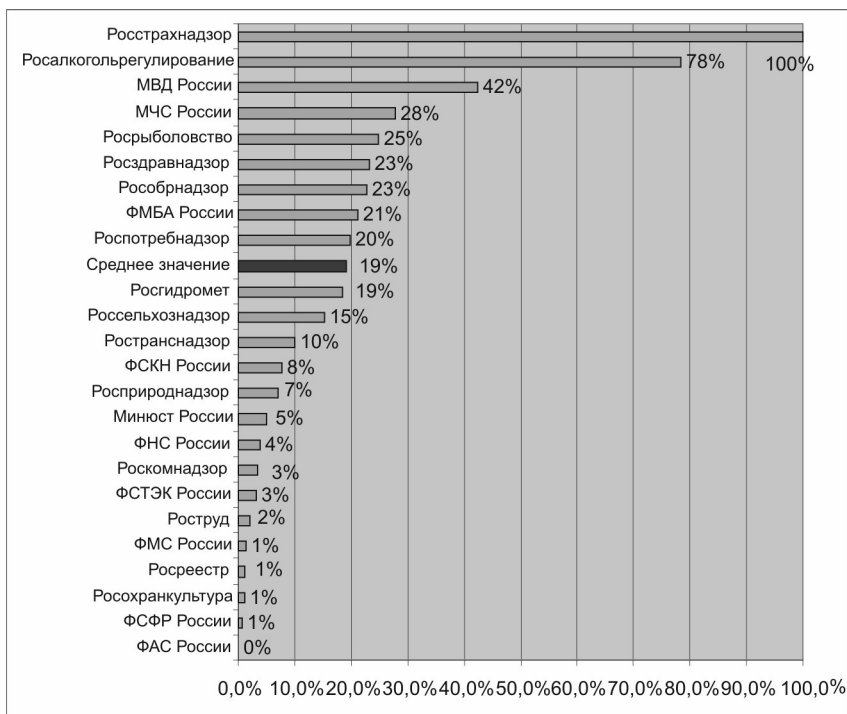
При этом доля охвата подконтрольных субъектов варьируется от 0,1% (**ФАС России**), 0,6% (**ФСФР России**), 1,1% (**Росохранкультура**), 1,2% (**Росреестр**) до 100% (**Росстрахнадзор**), 78% (**Росалкогольрегулирование**), 43% (**МВД России**).

Различия в уровне проникновения контрольных мероприятий в поднадзорную сферу во многом обусловлены целью специфики работы ведомства и методикой подсчета количества подконтрольных субъектов, особенно для федеральных органов исполнительной власти, формально охватывающих всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Российской Федерации (**МЧС России, Роспотребнадзор, ФАС России, ФНС России** и др.), (см. Рисунок 1.17, Таблица 1.13).

Представленные данные свидетельствуют о том, что существенная часть ведомств не проводит корректную оценку размера подконтрольной сферы. В первую очередь это относится к ведомствам, не представившим данные о подконтрольной сфере: **Росстандарт, Ростехнадзор, Росфинмониторинг, Росфиннадзор** и **ФСТ России**.

В 2010 г. в среднем федеральным органом исполнительной власти в отношении одного подконтрольного субъекта (в случае если в его отношении вообще проводились мероприятия по контролю)

проводилось **1,26** мероприятия по контролю – плановая, внеплановая проверка, административное расследование (без учета данных **Росстрахнадзора**, по-видимому, ошибочно указавшего, что в отношении одного подконтрольного субъекта проводилось **46** мероприятий по контролю).



**Рис. 1.17.** Охват подконтрольных федеральным органам исполнительной власти субъектов мероприятиями по контролю в 2010 г. (%)<sup>1</sup>

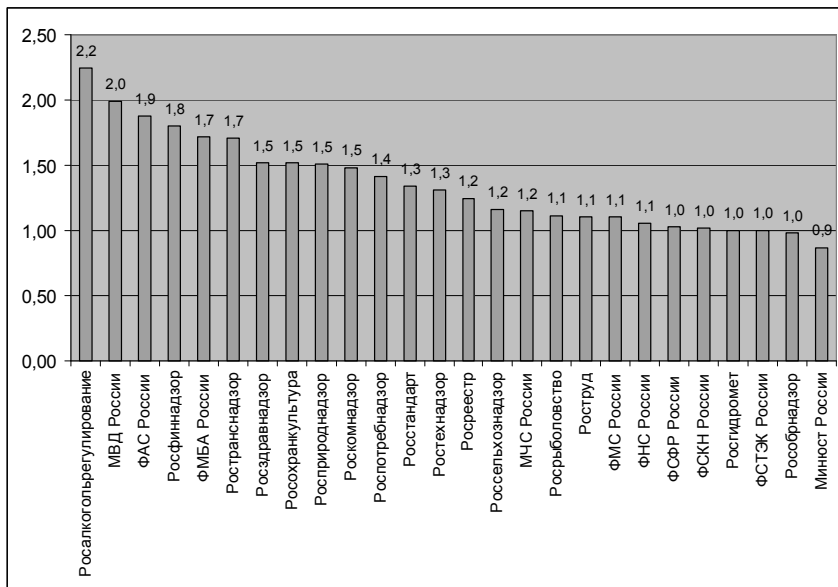
<sup>1</sup> Росстандарт, Ростехнадзор, Росфинмониторинг, Росфиннадзор, ФСТ России сведения о количестве поднадзорных субъектах не представили.

Таблица 1.13

**Сведения о масштабах и об охвате мероприятиями  
по контролю подконтрольной сферы федеральных органов  
исполнительной власти в 2010 г.**

<b>№</b>	<b>Контрольный орган</b>	<b>Кол-во подконтрольных субъектов</b>	<b>Кол-во подконтрольных субъектов в отношении которых проведены мероприятия по контролю</b>	<b>Доля подконтрольных субъектов, охваченных мероприятиями по контролю</b>
1	Росстрахнадзор	851	851	100,0%
2	Росалкогольрегулирование	3647	2857	78,3%
3	МВД России	253 738	107 758	42,5%
4	МЧС России	2 031 654	566 875	27,9%
5	Росрыболовство	14 074	3 489	24,8%
6	Росздравнадзор	166 729	38 569	23,1%
7	Рособрнадзор	139 177	31 614	22,7%
8	ФМБА России	27 333	5789	21,2%
9	Роспотребнадзор	1 540 688	304 593	19,8%
10	Росгидромет	27	5	18,5%
11	Россельхознадзор	490 388	74 300	15,2%
12	Ространснадзор	533 720	53 540	10,0%
13	ФСКН России	17 828	1393	7,8%
14	Росприроднадзор	223 835	15 624	7,0%
15	Минюст России	197 108	9682	4,9%
16	ФНС России	8 973 954	341 351	3,8%
17	Роскомнадзор	214 940	7333	3,4%
18	ФСТЭК России	7209	231	3,2%
19	Роструд	8 129 812	165 964	2,0%
20	ФМС России	9 813 134	144 613	1,5%
21	Росреестр	4 680 036	57 747	1,2%
22	Росохранкультура	221 891	2416	1,1%
23	ФСФР России	203 909	1248	0,6%
24	ФАС России	10 944 058	7979	0,1%

При этом наибольшее количество мероприятий по контролю в отношении одного субъекта провели **Росалкогольрегулирование** (2,24), **МВД России** (1,99), **ФАС России** (1,88), **Росфиннадзор** (1,81), (см. Рисунок 1.18).



**Рис. 1.18.** Количество мероприятий по контролю, проведенных федеральными органами исполнительной власти в отношении одного субъекта, подпадающего под контрольные мероприятия<sup>1</sup>

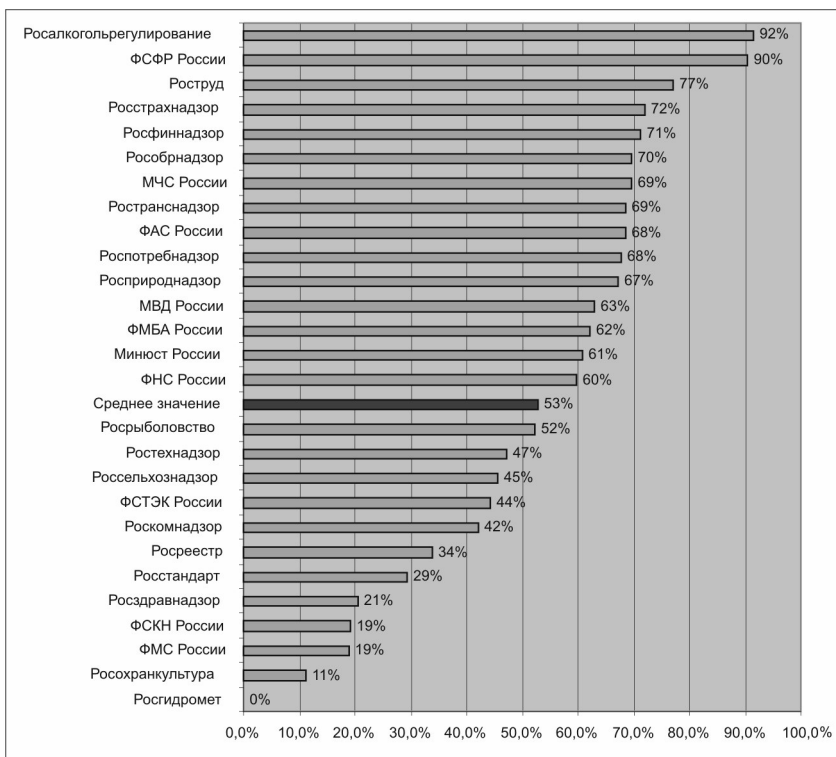
Следует уточнить данные, представленные **Росстрахнадзором** в соответствии с которыми в отношении одного субъекта, подпадающего под мероприятия по контролю в 2010 г., проводилось **46** мероприятий по контролю и данные, представленные **Минюстом России** и **Рособрнадзором**, в соответствии с которыми в отношении одного субъекта, подпадающего под мероприятия по контролю в 2010 г., проводилось менее одного контрольного мероприятия.

В заключение данного параграфа следует отметить, что в среднем федеральные органы исполнительной власти выявили наруше-

<sup>1</sup> Без учета данных Росстрахнадзора.

ния у половины (**53%**) проверяемых субъектов, однако для ряда ведомств этот показатель превышает среднее значение (Рисунок 1.19), так лидерами по данному показателю являются **Росалкогольрегулирование** (91,6%), **ФСФР России** (90,5%), **Роструд** (77,2%), **Росстрахнадзор** (72,0%), **Росфиннадзор** (71,1%).

Наименьшая доля проверяемых, у которых выявлены нарушения характерна для **Росгидромета** (0%), **Росохранкультуры** (11,2%), **ФМС России** (18,9%), **ФСКН России** (19,2%), **Росздравнадзора** (20,6%).



**Рис. 1.19.** Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по доле юридических лиц, индивидуальных предпринимателей у которых при проведении проверок выявлены нарушения (от общего числа проверенных подконтрольных субъектов)



## 10. Согласование проведения внеплановых проверок с прокуратурой

В соответствии с пунктом 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ «Внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» пункта 2 части 2 настоящей статьи, органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей».

В качестве таких оснований в соответствии с Законом № 294-ФЗ выступают:

*«2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:*

*а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;*

*б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».*

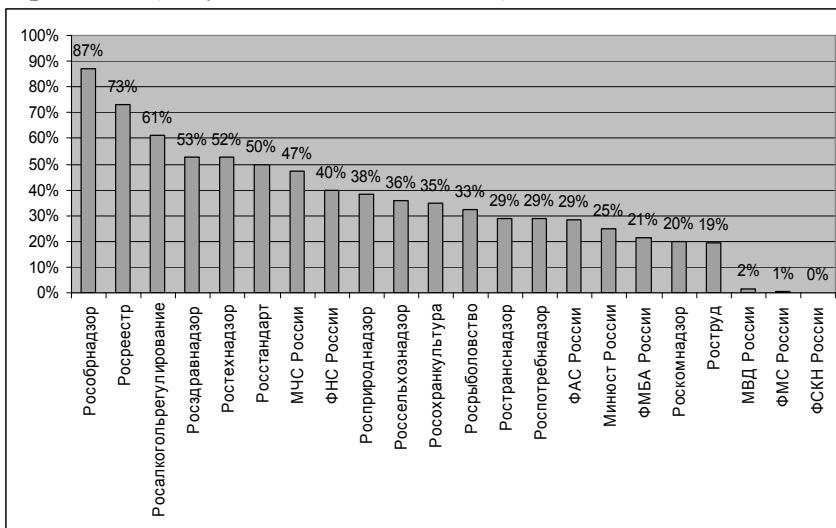
По данным федеральных органов исполнительной власти в 2010 г. по указанным основаниям проведено **109,4 тыс.** проверок.

Точное количество выездных внеплановых проверок, проведенных по данным основаниям неизвестно, однако если учесть, что общее количество выездных проверок составляет (по данным ведомств) примерно **80%** от всех внеплановых проверок, то можно оценить количество внеплановых выездных проверок, которые должны быть перед проведением согласованы с прокуратурой в **89,1 тыс. ед.**

Между тем, по данным, представленным в рамках федерального статистического наблюдения, в органы прокуратуры на согласование направлено **41,4 тыс.** заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, из которых было согласовано проведение **26,7 тыс.** внеплановых проверок, т.е. **64,5%**, а **14,7 тыс. (35,5%)** заявлений о согласовании были отклонены органами прокуратуры.

Общее количество согласованных внеплановых выездных проверок составило лишь около **30%** от всех проверок, подлежащих согласованию.

Более того, у некоторых федеральных органов исполнительной власти прокуратурой отклонено более половины заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок: **Рособрнадзор** – 87% заявлений, **Росреестр** – 73% заявлений, **Росалкогольрегулирование** – 61%, **Росздравнадзор** – 53%, **Ростехнадзор** – 52%, **Росстандарт** – 50% (Рисунок 1.20, Таблица 1.14).



**Рис. 1.20.** Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по доле отклоненных прокуратурой заявлений о согласовании выездных внеплановых проверок<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ФСФР России, ФСТЭК России, ФСТ России, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, Росстрахнадзор, Росгидромет заявлений о согласовании выездных внеплановых проверок в прокуратуру не направляли.

Таблица 1.14

**Сведения о согласовании федеральными органами исполнительной власти выездных внеплановых проверок с прокуратурой**

№	Контрольный орган <sup>1</sup>	Подано заявлений	Отклонено прокуратурой	Доля отклоненных заявлений
1	Рособрнадзор	129	112	87%
2	Росреестр	949	695	73%
3	Росалкогольрегулирование	18	11	61%
4	Росздравнадзор	913	481	53%
5	Ростехнадзор	1345	706	52%
6	Росстандарт	76	38	50%
7	МЧС России	16453	7753	47%
8	ФНС России	35	14	40%
9	Росприроднадзор	1139	435	38%
10	Россельхознадзор	1520	541	36%
11	Росохранкультура	236	82	35%
12	Росрыболовство	89	29	33%
13	Ространснадзор	844	245	29%
14	Роспотребнадзор	11545	3321	29%
15	ФАС России	42	12	29%
16	Минюст России	8	2	25%
17	Роскомнадзор	10	2	20%
18	Роструд	104	20	19%
19	МВД России	5285	86	2%
20	ФМС России	326	2	1%
21	ФСКН России	6	0	0%

Другим существенным проблемным вопросом согласования внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры является **расхождение сведений**, представляемых федеральными органами исполнительной власти в органы прокуратуры Российской Федерации и в Минэкономразвития России по форме федерального статистического наблюдения 1-Контроль.

<sup>1</sup> ФСФР России, ФСТЭК России, ФСТ России, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, Росстрахнадзор, Росгидромет заявлений о согласовании выездных внеплановых проверок в прокуратуру не направляли.

Поскольку сопоставление указанных данных в силу различия форм отчетности напрямую возможно не по всем контрольным органам приводимые ниже значения будут отражать контрольно-надзорную деятельность только определенного круга контрольных органов.

В соответствии с данными формы 1-Контроль федеральными органами исполнительной власти на согласование направлено **41,4 тыс.** заявлений о проведении внеплановых выездных проверок, а по данным органов прокуратуры – **32,6 тыс.** В форме 1-Контроль ведомства указали информацию о **14,7 тыс. (35,4%)** отказов органов прокуратуры в согласовании заявлений, тогда как сами органы прокуратуры сообщают о **15,6 тыс. (47,9%)** отказов.

В абсолютных значениях разница между двумя источниками информации не столь существенная. Однако по некоторым федеральным органам исполнительной власти отклонения могут достигать несколько сотен и даже тысяч единиц проверок. Например, расхождения по количеству направленных заявлений (Таблица 1.15) составили для **МЧС России – 2081 ед., Роспотребнадзора – 711 ед.**

Расхождения по числу отклоненных прокуратурой заявлений (Таблица 1.16) составили для **МЧС России – 579 ед., Ростехнадзор – 530 ед., Роспотребнадзора – 474 ед., Ространснадзора – 355 ед.**

*Таблица 1.15*

**Расхождение данных о количестве заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок, направленных отдельными федеральными органами исполнительной власти в органы прокуратуры**

№	Название органа контроля	Данные по форме 1-Контроль	Данные прокуратуры	Абсолютное отклонение
1	МЧС России	16 453	14 372	2081
2	Роспотребнадзор	11 545	12 256	711
3	Ространснадзор	844	512	332
4	Росздравнадзор	913	584	329
5	Ростехнадзор	1345	1658	313
6	ФМС России	326	66	260
7	Росохранкультура	236	31	205

Продолжение табл. 1.15

№	Название органа контроля	Данные по форме 1-Контроль	Данные прокуратуры	Абсолютное отклонение
8	Рособрнадзор	129	2	127
9	Росреестр	949	1032	83
10	Росприроднадзор	1139	1200	61
11	Роструд	104	128	24
12	ФСКН России	6	21	15
13	Росалкогольрегулирование	18	32	14
14	ФАС России	42	33	9

Таблица 1.16

**Расхождение данных о количестве отклоненных органами прокуратуры заявлений отдельных федеральных органов исполнительной власти о согласовании внеплановых выездных проверок**

№	Название органа контроля	Данные по форме 1-Контроль	Данные прокуратуры	Абсолютное отклонение
1	МЧС России	7753	8332	579
2	Роспотребнадзор	3321	3795	474
3	Ростехнадзор	706	971	265
4	Росреестр	695	852	157
5	Росприроднадзор	435	564	129
6	Рособрнадзор	112	2	110
7	Росздравнадзор	481	408	73
8	Росохранкультура	82	16	66
9	Ространснадзор	245	300	55
10	Роструд	20	63	43
11	ФМС России	2	37	35
12	ФАС России	12	28	16
13	Росалкогольрегулирование	11	22	11
14	ФСКН России	0	6	6

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что, во-первых, необходимо повышение исполнительской дисциплины контрольно-надзорных органов в части согласования с органами прокуратуры внеплановых выездных проверок по основаниям, предусмотренным Законом № 294-ФЗ, а во-вторых, необходимо более тесное взаимодействие органов прокуратуры и контрольных органов, направленное на ликвидацию существенных расхождений в данных о согласовании таких заявлений.

## **11. Затраты ресурсов на проведение мероприятий по контролю**

В 2010 г. общая штатная численность сотрудников федеральных органов исполнительной власти по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору) составило **169 574 ед.**, в том числе занятых – **152 700 ед.** или **90%**. Сотрудников региональных контрольных органов – **16 685 ед.**, в том числе занятых – **8795 ед.** или **53%**. Таким образом, всего на федеральном региональном уровне в мероприятия по контролю было вовлечено **161 495** сотрудников контрольных органов (по занятым штатным единицам) из них на федеральном уровне – **95%**.

Объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на осуществление проведенных проверок, административных расследований в отчетном периоде для федеральных органов исполнительной власти составил **28 362 млн. руб.**, для региональных контрольных органов – **7052 млн. руб.**, а общая сумма на федеральном и региональном уровне составляет **35 414 млн. руб.** из них на федеральном уровне – **80%**.

Общее время проведения проверок составило **12 052 тыс. раб. дней** для федеральных органов исполнительной власти, **322 тыс. раб. дней** для региональных контрольных органов и **12 374 тыс. раб. дней** для федерального и регионального уровней

Основные сведения о затратах ресурсов на проведение мероприятий по контролю приведены в Таблице 1.17.

**Основные сведения о затратах ресурсов на проведение мероприятий по контролю<sup>1</sup>**

№	Наименование показателя	Федеральный уровень	Региональный уровень	Федеральный и региональный уровень
1	Штатная численность контрольных органов	169 574 ед.	16 685 ед.	186 259 ед.
2	Численность сотрудников контрольных органов (по занятым единицам)	152 700 ед.	8795 ед.	161 495 ед.
3	Объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней на осуществление проверок, административных расследований	28362 млн. руб.	7052 млн. руб.	35414 млн. руб.
4	Общее время проведения проверок	12 052 тыс. раб. дней	322 тыс. раб. дней	12 374 тыс. раб. дней

*Расчетные показатели по деятельности работников контрольных органов*

На основании представленных данных можно сделать вывод о том, что в 2010 г. на одного сотрудника контрольного органа на федеральном уровне приходилось **18,0** мероприятия по контролю, на уровне субъектов Российской Федерации – **20,4** мероприятия, а по федеральному и региональному уровню – **18,1** мероприятий (Таблица 1.18).

Среднее время проведения проверок (без учета административных расследований) составило **4,4** рабочих дня (**4,6** для федерального уровня и **1,8** для регионального уровня), а значит непосредственно проверочной деятельностью сотрудники контрольных органов занимаются около **79** рабочих дней в году на федеральном уровне, **37** рабочих дней на региональном и **77** рабочих дней в среднем (без учета проведения административных расследований).

<sup>1</sup> Исходные данные, рассчитанные на основании сведений, предоставленных федеральными и региональными контрольными органами.

**Основные сведения о нагрузке на одного сотрудника  
при проведении мероприятий по контролю**

№	Наименование показателя	Федеральный уровень	Региональный уровень	Федеральный и региональный уровень
1	Количество мероприятий по контролю на 1 сотрудника контрольного органа	18,0 мероприятий	20,4 мероприятий	18,1 мероприятий
2	Среднее время проведения проверки*	4,6 раб. дней	1,8 раб. дней	4,4 раб. дней
3	Среднее время участия в проведении проверок одним сотрудником контрольного органа*	78,9 раб. дней	36,6 раб. дней	76,6 раб. дней
4	Затраты финансовых ресурсов, приходящиеся на одного работника контрольного органа	185,7 тыс. руб. в год (15,5 тыс. руб. в мес.)	801,8 тыс. руб. в год (66,8 тыс. руб. в мес.)	219,3 тыс. руб. в год (18,3 тыс. руб. в мес.)

\* без оценки затрат времени на проведение административных расследований

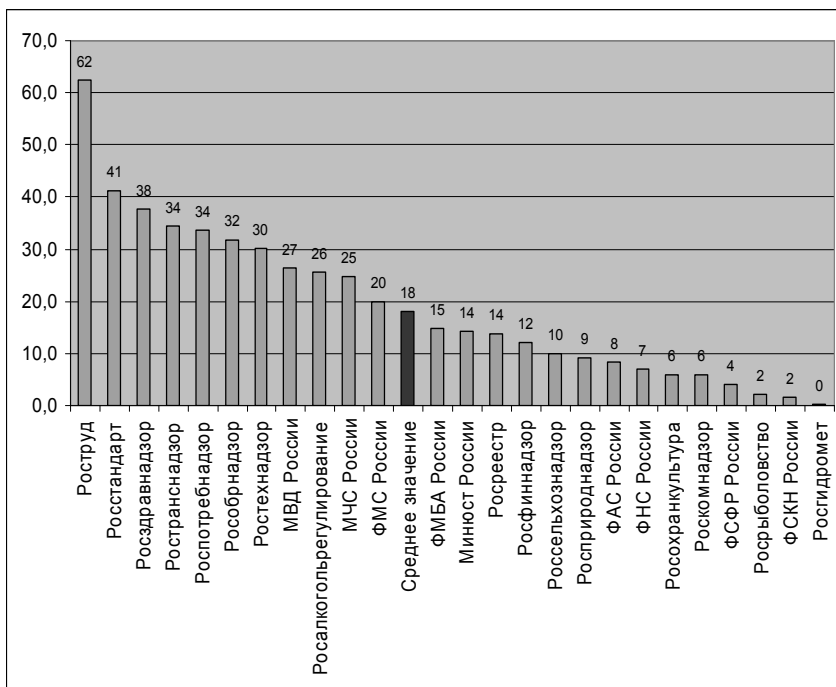
Затраты финансовых ресурсов из бюджетов всех уровней, приходящиеся на одного работника контрольного органа составляют **186 тыс. руб.** в год или **15,5 тыс. руб.** в месяц на федеральном уровне, **802 тыс. руб.** в год или **66,8 тыс. руб.** в месяц на региональном и **219 тыс. руб.** в год или **18,3 тыс.** в месяц в среднем по федеральному и региональному уровням власти<sup>1</sup>.

Среди федеральных органов исполнительной власти в 2010 г. наибольшая нагрузка на одного сотрудника (Рисунок 1.21) приходится в **Роструде** (62 мероприятия по контролю, включая плановые и внеплановые проверки, административные расследования), **Росстандарте** (41 мероприятие), **Росздравнадзоре** (38 мероприятий),

<sup>1</sup> Полученные данные наглядно иллюстрируют необходимость разработки унифицированного порядка расчета затрат финансовых ресурсов, приходящихся на исполнение государственных функций по контролю и в том числе на деятельность одного сотрудника контрольного органа.



**Ространснадзоре** (34 мероприятия), а минимальная нагрузка в **Росгидромете** (0,3 мероприятия), **ФСКН России** (1,6 мероприятия) и **Росрыболовстве** (2,1 мероприятия).



**Рис. 1.21.** Количество мероприятий по контролю на одного занятого сотрудника, исполняющего контрольно-надзорные функции в 2010 г. (ед.)<sup>1</sup>

*Расчетные показатели по финансированию деятельности контрольных органов*

Затраты финансовых ресурсов на одно мероприятие по контролю на федеральном уровне составили **10,3 тыс. руб.**, на региональ-

<sup>1</sup> ФСТ России и ФСТЭК России не указали количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю (надзору), а согласно нуждающимся в уточнении данным, представленным Росстрахнадзором одним сотрудником в 2010 году выполнялось 167 мероприятий по контролю.

ном уровне **39,2 тыс. руб.**, а по федеральному и региональному уровню – **12,2 тыс. руб.** (таблица 1.19).

Таблица 1.19

**Показатели удельных затрат финансовых ресурсов при проведении мероприятий по контролю**

<b>№</b>	<b>Наименование показателя</b>	<b>Федеральный уровень</b>	<b>Региональный уровень</b>	<b>Федеральный и региональный уровень</b>
1	Затраты финансовых ресурсов на одно мероприятие по контролю	10,3 тыс. руб.	39,2 тыс. руб.	12,1 тыс. руб.
2	Затраты финансовых ресурсов на выявление одного правонарушения	3,7 тыс. руб.	24,5 тыс. руб.	4,4 тыс. руб.
3	Затраты финансовых ресурсов на мероприятия по контролю в отношении одного подконтрольного субъекта	13,2 тыс. руб.		
4	Отношение суммы уплаченных (взысканных) административных штрафов к объему выделяемых финансовых средств	43,74%	14,24%	37,87%

На выявление одного правонарушения на федеральном уровне затрачивалось **3,7 тыс. руб.**, на уровне регионов – **24,5 тыс. руб.**, а по федеральному и региональному уровню – **4,4 тыс. руб.**

Затраты финансовых ресурсов на мероприятия по контролю в отношении одного подконтрольного субъекта на федеральном уровне составили **13,2 тыс. руб.**

Отношение суммы уплаченных (взысканных) административных штрафов к объему выделяемых из бюджетов всех уровней на функционирование контрольных органов финансовых средств составили **43,7%** для федерального уровня, **14,2%** для регионального уровня и **37,9%** в среднем для федерального и регионального уровней.

Среди федеральных органов исполнительной власти наибольшее количество выделяемых финансовых ресурсов по отношению к числу выявленных нарушений приходится в **Росохранкультуре** (217 тыс. руб.), **Росрыболовстве** (127 тыс. руб.), **Россельхознадзоре** (57,6 тыс. руб.), **ФСТЭК России** (47,3 тыс. руб.), **Росприроднадзоре** (44,3 тыс. руб.) (см. Таблицу 1.20).

Таблица 1.20

**Объем финансовых средств, выделяемых в отчетном периоде из бюджетов всех уровней на осуществление проведенных проверок, административных расследований в отчетном периоде по отношению к числу выявленных федеральным органом исполнительной власти нарушений<sup>1</sup>**

	<b>ФОИВ</b>	<b>Количество выявленных нарушений</b>	<b>Затраты финансовых ресурсов (тыс. руб.)</b>	<b>Затраты на одно нарушение (тыс. руб.)</b>
1	Росохранкультура	4707	1 019 500	216,6
2	Росрыболовство	2132	271 260	127,2
3	Россельхознадзор	62 614	3 604 697	57,6
4	ФСТЭК России	413	19 553	47,3
5	Росприроднадзор	32 452	1 436 539	44,3
6	Росреестр	33 566	1 421 132	42,3
7	Роскомнадзор	12 777	537 554	42,1
8	ФМБА России	15 256	513 459	33,7
9	Росалкогольрегулирование	6165	189 166	30,7
10	Росздравнадзор	34 153	750 999	22,0
11	Росстандарт	5 295	64 200	12,1
12	Роспотребнадзор	862821	9 798 162	11,4
13	Ространснадзор	202 010	1 748 564	8,7
14	Рособрнадзор	65 061	404 027	6,2
15	Росфиннадзор	82 335	372 643	4,5
16	Роструд	892 789	2 025 507	2,3
17	Ростехнадзор	1 388 844	2 992 529	2,2
18	ФАС России	19 548	37 974	1,9

<sup>1</sup> Росгидромет, ФСКН России, ФСТ России, ФСФР России данных о финансовых затратах не представили.

*Продолжение табл. 1.20*

	<b>ФОИВ</b>	<b>Количество выявленных нарушений</b>	<b>Затраты финансовых ресурсов (тыс. руб.)</b>	<b>Затраты на одно нарушение (тыс. руб.)</b>
19	ФМС России	535 989	715 263	1,3
20	ФНС России	248 836	175 111	0,7
21	Минюст России	11 150	2915	0,3
22	МЧС России	2 610 735	260 610	0,1
23	Росстрахнадзор	5339	226	0,0

Представленные данные об объемах финансирования контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти вызывают обоснованные сомнения. Очевидно, что в отсутствие единого подхода к оценке затрат на исполнение полномочий ведомства по-разному подходили к определению суммы финансирования контрольно-надзорной деятельности.

В связи с этим представляется целесообразным разработать единую методику оценки финансовых затрат на исполнение конкретных полномочий, в том числе полномочий по контролю (надзору).

## **2. ПРАКТИКА ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ АНАЛИЗА ДОКЛАДОВ ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ)**

---

### **2.1. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне**

#### **Основные результаты анализа докладов федеральных органов исполнительной власти**

Доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), требования к которым утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (далее соответственно – постановление Правительства Российской Федерации № 215, доклады), представлены **31** федеральным органом исполнительной власти.

Полный перечень ведомств, представивших (не представивших) соответствующие доклады, содержится в Приложениях № 1–2.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 доклад содержит следующие разделы (каждый из которых состоит из нескольких подразделов):

- 1) состояние нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности;
- 2) организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- 3) финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) проведение государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

5) действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений;

6) анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

7) выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В целом следует констатировать достаточно высокий уровень подготовки докладов федеральными органами исполнительной власти. Тем не менее, проведенный экспертный анализ докладов федеральных органов исполнительной власти на соответствие требованиям постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 с точки зрения полноты содержания и соответствия структуры разделов и подразделов докладов позволил сделать следующие выводы.

Наиболее проработанными являются доклады, превышающие предъявляемые к ним обязательные требования, подготовленные следующими ведомствами: **МЧС России, Роспотребнадзор, Росреестр, Росстандарт, Ростехнадзор, Роструд.**

Также следует отметить доклады, в целом соответствующие установленным требованиям, подготовленные следующими ведомствами: **Минюст России, Росалкогольрегулирование, Роскомнадзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Росфиннадзор, ФМБА России.**

Наименее проработанными, существенно отклоняющимися от установленных требований по структуре или полноте излагаемой, информации следует признать доклады следующих ведомств: **Минпромторг России, Минфин России, Росгидромет, Росздравнадзор, Рособрнадзор, ФАС России, ФСКН России.**

У федеральных органов исполнительной власти наименьшие затруднения вызвало описание следующих разделов и подразделов доклада:

- описание сведений, характеризующих выполненную в отчетный период работу по осуществлению государственного контроля (надзора) (пункт 4а);

- описание действий органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений (пункт 5);
- перечень нормативных правовых актов регламентирующих деятельность органов государственного контроля (надзора) (пункт 1а);
- описание сведений об организационной структуре и системе управления органов государственного контроля (надзора) (пункт 2а).

Наиболее проблемными оказались разделы доклада, предполагающие подготовку материалов аналитического, а не описательного характера:

- анализ показателей эффективности государственного контроля (надзора) (пункт 6б);
- анализ нормативных правовых актов устанавливающих обязательные требования к осуществлению деятельности (пункт 1б);
- сведения о результатах работы экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю (пункт 4б);
- данные о средней нагрузке на 1 работника по фактически выполненному в отчетный период объему функций по контролю (пункт 3г).

Следует отметить, что перечень показателей эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля был установлен лишь 21 марта 2011 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 185 «О внесении изменений в Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» и потому оценка докладов ведомств осуществлялась исходя из представленных сведений об уже существующих в ведомствах системах оценки показателей эффективности деятельности.

Наиболее существенной проблемой анализа контрольно-надзорной деятельности, связанной с подготовкой докладов федеральных органов исполнительной власти, является отсутствие обязанности ведомств предоставлять сведения в разрезе видов осуществ-

ляемого ими государственного контроля (надзора), в случае, если орган по контролю надделен полномочиями по осуществлению нескольких видов контроля (надзора). Между тем раздельное описание различных видов контроля, осуществляемых одним ведомством, представляется логичным и обоснованным. В результате значительное количество ведомств, осуществляющих несколько видов контроля, при подготовке докладов указали необходимые сведения об их деятельности без разделения по конкретным видам контроля. Данное обстоятельство затрудняет уяснение положений доклада и препятствует использованию результатов анализа докладов для формулирования предложений по повышению эффективности контроля (надзора), так как содержание сведений в докладах фактически является «средней температурой по больнице».

Только некоторые ведомства при подготовке докладов исходили из необходимости разделения описания всех или части сведений о контроле (надзоре) в зависимости от соответствующих видов контроля: **МЧС России, Роскомнадзор, Роспотребнадзор, Росреестр, Росстандарт, Ространснадзор, Росздравнадзор, Ростехнадзор, Росфиннадзор и ФМБА России.**

Данная проблема может приводить к тому, что в докладах ведомств могут отсутствовать сведения о каких-либо видах контроля, которые либо не осуществляются на практике, хоть и предусмотрены в правовых актах, либо объемы такого контроля незначительны. Так, например, в докладе **Минфина России** ничего не указано о контроле за исполнением микрофинансовыми организациями требований Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», в части фиксирования, хранения и представления информации об операциях, подлежащих обязательному контролю, а также за организацией и осуществлением внутреннего контроля. Данный вид контроля является сравнительно новым полномочием **Минфина России**, однако уже сейчас можно было бы указать, какими актами будет регулироваться осуществление данного вида контроля, планируемой организационной структуре контроля и т.д.

В целом органы, подготовившие доклады, довольно сложно проверить на предмет освещения результатов осуществления всех



видов контроля (надзора), которые оно уполномочено осуществлять. Фактически в настоящее время орган по контролю самостоятельно решает, какие данные включать в отчет, а о каких лучше умолчать. Полагаем, что в следующих периодах необходимо установить требования по описанию каждого вида государственного контроля (надзора) в отдельности. При этом каждому органу по контролю необходимо предоставлять контрольный список видов контроля, которые ведомство должно осветить в своем докладе.

Иной базовой проблемой является проблема невозможности указания рядом ведомств необходимых сведений в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 215, в связи с тем, что запрашиваемые сведения являются информацией ограниченного доступа (например, доклад **ФСТЭК России**).

## **Практика изложения сведений об осуществлении государственного контроля (надзора) в докладах федеральных органов исполнительной власти**

**Раздел 1** «Состояние нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности» в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 215 должен отражать данные анализа нормативно-правовых актов как регламентирующих деятельность контрольных органов, так и устанавливающих обязательные требования к подконтрольным субъектам.

На практике ведомства массово подменяют изложение результатов анализа указанных актов простым их перечислением (по такому пути пошло большинство ведомств). Также в ряде случаев анализ нормативного правового регулирования преимущественно сводится к критике положений Закона № 294-ФЗ, а также к обоснованию недостаточности полномочий для осуществления эффективного контроля (например, доклад **Минфина России**).

В качестве примера лучшей практики по данному разделу следует отметить доклады **Ростехнадзора** и **Росприроднадзора**, содержащие в отличие от подавляющего большинства ведомств полноценный глубокий анализ имеющейся нормативно-правовой базы и ее недостатков, а также доклады **Росреестра** и **Роструда**.

Между тем анализ обоснованности обязательных требований, проведение их анализа на избыточность, в том числе с учетом внедрения новых технологий, должно стать одним из основных направлений систематической деятельности контрольных органов.

Кроме того, при осуществлении одним ведомством нескольких видов контроля, регулируемых различными нормативными актами целесообразно проводить анализ отдельно по каждому из видов контроля, как это уже сделано в докладах **МЧС России, Роскомнадзора, Ространснадзора, Росфиннадзора и ФМБА России**.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 215, нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования к осуществлению деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, соблюдение которых подлежит проверке в процессе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, должны быть проанализированы, в том числе исходя из их достаточности, полноты, объективности, научной обоснованности, доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, возможности их исполнения и контроля, отсутствия признаков коррупциогенности, а результаты анализа представлены в данном разделе доклада.

Данное требование постановления Правительства Российской Федерации № 215 проигнорировано большинством ведомств. Например, проигнорирована общепризнанная проблема недостаточной доступности государственных стандартов для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в докладе **Росстандарта**, осуществляющего контроль за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов.

В меньшинстве случаев доклады ведомств содержали анализ достаточности, полноты, объективности, научной обоснованности, доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, возможности их исполнения и контроля, отсутствия признаков коррупциогенности нормативных правовых актов, однако такой анализ сводился к формальной констатации отсутствия проблем по указанным вопросам (например, доклад **Росрыболовства**).

В связи с этим представляется целесообразным поручить контрольно-надзорным органам, разместить в свободном доступе в сети «Интернет» исчерпывающий перечень нормативно-правовых

актов, содержащих требования к подконтрольным субъектам по каждому из видов контроля.

В качестве положительных примеров подготовки раздела 1 доклада можно привести доклад **МЧС России**, предусмотревшего не только деление по видам контроля, но и указавшее объекты контроля и предметы проверки по отношению к каждому из объектов контроля, доклад **Минюста России**, содержащий аналогичные сведения (в разделе 2), а также доклад **ФМБА России**, в котором во введении кратко охарактеризована (с количественными оценками) подконтрольная указанному органу власти сфер деятельности.

В **разделе 2** докладов «Организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля» в соответствии с требованиями (действующими на момент подготовки докладов) должны содержаться сведения об организационной структуре и системе управления органов контроля, перечень и описание основных и вспомогательных функций, регулирующие нормативные правовые акты, а также информация о взаимодействии органов по контролю с другими органами.

Ведомства, как правило, достаточно полно отражали положения данного раздела в своих докладах.

Заслуживает внимания отражение подраздела, посвященного описанию функций контрольных органов, в докладах **Минюста России** и **Роскомнадзора**, содержащих не просто перечисление функций, но и распределение полномочий между управлениями центрального аппарата и территориальными органами по каждому из видов контроля. Кроме того, по каждой из функций подробно описаны возможные действия контрольного органа. В докладе **ФМБА России** указываются не только ответственные подразделения, но и распределение полномочий между должностными лицами агентства. С другой стороны **МВД России**, **Росгидромет**, **ФАС России** и **ФСТЭК России** не указали перечень и описание основных и вспомогательных функций в рамках осуществления контроля (надзора).

В качестве примера лучшей практики описания нормативно-правовых оснований исполнения контрольных полномочий следует привести доклад **Россельхознадзора** в доступной табличной форме содержащий наименование функции, нормативно-правовые акты,

наделяющие службу соответствующим полномочием (причем не просто положение о ведомстве, а акты, послужившие основанием для включения полномочия в положение о ведомстве), а также внутренние документы (административные регламенты) регулирующие порядок исполнения соответствующей функции.

Наибольшее затруднение у ведомств вызвало описание порядка их взаимодействия с иными органами по контролю. В докладе ряда ведомств о каком-либо взаимодействии или о его отсутствии не указано в принципе (**ФАС России**). В иных случаях при подготовке соответствующего подраздела ведомства формально указывают на наличие взаимодействия с другими контрольно-надзорными органами, однако часто даже без перечисления случаев такого взаимодействия (**МВД России, ФСТЭК России**). Некоторые ведомства ограничились указанием на и так подразумеваемое взаимодействие с органами прокуратуры в части согласования внеплановых проверок, плана проведения плановых проверок и т.д. (**Рособранадзор**).

Из тех случаев, когда ведомства все-таки указывали субъектов, с которыми происходит взаимодействие, можно сделать вывод, что наиболее тесное взаимодействие (в том числе наибольшее количество совместных проверок) согласно докладам ведомств осуществлялось с органами прокуратуры. Наиболее полным образом взаимодействие с иными органами описано в докладе **Ростехнадзора**.

В лучшую сторону с данной точки зрения выделяются доклады **Росалкогольрегулирования**, четко отражающий предмет взаимодействия с **ФТС России, ФНС России и Роспотребнадзором**; доклады **Роскомнадзора и Ростехнадзора**, описывающие характер взаимодействия по каждому из осуществляемых видов контроля; **Минюста России, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Ространснадзора, Росфинмониторинга, Росфиннадзора и ФМБА России**, указавших заключенные соглашения с другими органами власти всех уровней и организациями.

В качестве примера недостаточно проработанного данного раздела можно привести доклад **Росгидромета** в котором указывается, что все соответствующие сведения содержатся в административных регламентах, проходящих процедуру переоформления и потому указать сведения в докладе не представляется возможным.

Лучшей практикой наиболее детального описания настоящего раздела являются доклады **Минюста России, Росреестра и Ростехнадзора**, худшей – **Росгидромета и ФМС России**.

В разделе 3 доклада «Финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля» необходимо было указать сведения о финансовом и кадровом обеспечении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (сведения о штатной численности работников органов по контролю, выполняющих функции по контролю, сведения, характеризующие финансовое обеспечение исполнения функций по осуществлению контроля).

В качестве примера лучшей практики подготовки раздела 3 следует привести доклады **Минюста России, МЧС России и Ространснадзора**, указавших не только общую сумму, но и направления расходования средств, доклад **Росстандарта**, в котором указаны детальные сведения о финансовом и кадровом обеспечении в отношении отдельных межрегиональных территориальных управлений, а также доклад **Роспатента**, в котором приведены сравнительные данные за 2009 и 2010 годы по штатной численности и финансовому обеспечению

Между тем сведения о финансовом обеспечении не представлены вовсе следующими органами государственного контроля (надзора): **Минфин России, Минпромторг России, Роструд и ФСКН России**. Кроме того, ряд ведомств указали сведения о финансовом и кадровом обеспечении государственного контроля (надзора) в отношении всего федерального органа исполнительной власти, не выделяя при этом такие сведения применительно к функции по контролю (надзору), например, доклады **Россельхознадзора и ФАС России**. Очевидно, что указанные данные в целом об органе исполнительной власти бесполезны для анализа эффективности осуществления контроля (надзора).

Следует отметить, что в настоящий момент отсутствует единая методика отнесения тех или иных затрат в деятельности органа власти на исполнение конкретных государственных контрольно-надзорных функций, а значит данные различных ведомств нельзя сравнивать между собой механически, без дополнительного анализа. На другие объективные проблемы отдельных ве-

домств для указания сведений о финансовом и кадровом обеспечении в разбивке для функций по контролю и надзору указано в докладе **ФСТЭК России**:

- не указание в бюджетных сметах отдельной строкой денежных средств, направляемых на финансовое обеспечение исполнения функций по осуществлению контроля (надзора);
- привлечение одних и тех же работников органов по контролю к выполнению обязанностей как связанных, так и не связанных с осуществлением контроля.

Между тем, одобрения заслуживает попытка **ФСТЭК России** и **Ростехнадзора** рассчитать запрашиваемые сведения, несмотря на обозначенные препятствия, исходя из собственной методики. Например, **Ростехнадзор** определил объем финансовых средств, выделяемых в отчетном периоде из бюджетов всех уровней на осуществление проверок, административных расследований, путем определения доли численности инспекторского состава от общей численности федерального органа исполнительной власти и умножение на соответствующий поправочный коэффициент объема бюджетных ассигнований по «укрупненным» статьям расходов. Данный подход представляется в отсутствии иных методик относительно обоснованным.

В докладах **МЧС России**, **Минкультуры России** и **Россельхознадзора** в штатной численности отдельно выделены инспекторы – должностные лица, в обязанности которых входит непосредственно проведение проверок, причем по каждому из видов осуществляемого **МЧС России** контроля. Не указаны сведения о штатной численности работников, выполняющих функцию по контролю (надзору) в докладах **Минфина России** и **Роспатента** (в связи с тем, что работники, привлеченные к контролю (надзору) «выполняют большой объем вспомогательных функций»).

Положительным примером в части данного раздела являются доклады **Роскомнадзора** и **Роструда** в которых отдельно приведены сведения о средней нагрузке на одного работника территориального органа по фактически выполненным в 2010 году функций по контролю по всем территориальным органам. В нарушение требований постановления Правительства Российской Федерации № 215 при описании данного раздела не указаны сведения о нагрузке на одного

работника по фактически выполненному в отчетный период объему функций по контролю в докладах **Минфина России, Рособрнадзора, Росгидромета, ФМС России, Росздравнадзора, ФАС России, ФСТЭК России, ФТС России и, ФНС России.**

Отдельного внимания заслуживает оценка нагрузки на одного сотрудника при проведении проверок. Так, например, одним инспектором за 2010 год в среднем проведено **2,42** проверки в области гражданской обороны (**МЧС России**), в том числе **1,61** плановых и **0,81** внеплановых и **2,76** проверок в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе **1,78** плановых и **0,98** внеплановых. Очевидно, что столь незначительный объем работы должен предусматривать оптимизацию численности сотрудников государственных органов и с этой точки зрения предложения **МЧС России**, изложенные в докладе, по объединению различных видов контроля в единый надзор **МЧС России** выглядят обоснованными.

В разделе 4 «Проведение государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» согласно постановлению Правительства Российской Федерации № 215 необходимо указывать сведения, характеризующие выполненную за отчетный период работу по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по соответствующим сферам деятельности, а также сведения о результатах работы экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю.

При подготовке раздела 4 ведомства часто ограничивались повтором данных, содержащихся в форме статистического наблюдения, что фактически нивелировало ценность изложенных материалов. Так худшим описанием практики проведения контроля являются доклады **ФАС России** и **ФМС России**, в которых отсутствуют в разрезе данного раздела какие-либо содержательные сведения.

В качестве положительных примеров подготовки данного раздела можно привести доклады **МЧС России, Минкультуры России, Росздравнадзора, Россельхознадзора, Роструда, Роскомнадзора, Росстандарта и Росфиннадзора**, указавших количественные характеристики объема контрольно-надзорных полномочий по видам контроля и направлениях проверок, **ФМБА России**, представившего дополнительную информацию о характеристиках прово-

димых проверок, а также следует отметить наличие сведений о динамике показателей в докладе **Минюста России**.

Наиболее детальный анализ вопросов проведения государственного контроля представлен в докладе **Роспотребнадзора**, указавшего, среди прочего, территориальные подразделения лидеров и аутсайдеров по вопросам контрольно-надзорной деятельности, фактически в докладе проводятся полноценные межрегиональные сопоставления деятельности различных территориальных органов, иными словами можно сделать вывод о том, что оценка контрольно-надзорной деятельности используется как инструмент управления в органе власти. Также в докладе **Роспотребнадзора** приводятся приоритеты работы Службы, дана подробная оценка участия экспертных организаций в контрольно-надзорной деятельности, а также оценка показателей контрольно-надзорной деятельности в динамике (с 2009 г.), описывается судебная практика по вопросам деятельности органа власти, обзор работы с обращениями граждан.

Во многих докладах отсутствуют данные о результатах работы экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю (**МВД России, Росалкогольрегулирование, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Росстандарт, Росреестр, Росфинмониторинг, Росфиннадзор, ФНС России и ФСКН России**).

В разделе 5 «Действия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений» органы по контролю верно указывают соответствующие сведения. В основном такие материалы представляются в виде статистических данных о вынесенных актах реагирования по результатам выявленных нарушений (выдача предписаний, составление протокола об административных правонарушениях, вынесение постановления о назначении административного наказания, направление информации в правоохранительные органы).

Следует отметить высокий уровень детализации данного раздела 5 в докладах **Роскомнадзора** и **Росреестра**, включающие в себя не только результаты по отдельным видам контроля, но и по типам выявленных нарушений по каждому из видов контроля, доклады **Россельхознадзора** и **ФМБА России**, где действия контрольно-над-



зорного органа даны в разрезе статей КоАП РФ, доклады **Роспотребнадзора** и **Росздравнадзора**, содержащие анализ в разрезе видов нарушений и субъектов Российской Федерации, доклад **Минюста России**, классифицировавшего действия контрольного органа по видам контроля и вынесенных санкций; доклад **Роструда**, содержащий также и «внешние» статистические данные по результатам рассмотрения материалов, подготовленных ведомством и иными органами (органами прокуратуры, судом). Наиболее скудные данные без указания конкретных значений приведены в докладе **Минфина России**, **ФМС России** и **Росгидромета**.

К **разделу 6** «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора)» большинство ведомств в отсутствие на момент подготовки докладов перечня показателей для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, подходят достаточно формально, как правило, ссылаясь на формы статистического наблюдения или на несколько общераспространенных показателей деятельности органов по контролю (выполнение плана проведения внеплановых проверок, рост числа актов реагирования (протоколов об административных правонарушениях, вынесенных предписаний по сравнению с прошлыми периодами).

В некоторых случаях ведомства приводили ничего не значащие данные о количестве проведенных мероприятий по контролю, количестве вынесенных актов реагирования (без их сравнения в динамике, указания сведений об их исполнимости и т.д.), например, см. доклады **Росрыболовства** и **ФНС России**.

Однако таким образом ведомства фактически игнорируют требования не только указывать показатели эффективности, но и проводить их анализ. Кроме того, при отсылке на статистическую форму не совсем понятно какие именно показатели формы используются для оценки эффективности деятельности ведомства (например, доклады **Роспатента** и **Росстандарта**). Так из доклада **Росздравнадзора**, несмотря на большой объем предоставленных сведений о количестве проверок и характере выявленных нарушений по различным направлениям надзорной деятельности ведомства, затруднительно сделать выводы об эффективности контроля из-за явной односторонности таких сведений.

Указанные факты свидетельствуют о том, что фактически оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в большинстве контрольных органов просто не ведутся. Отсутствуют четкие методики, в том числе не определены показатели эффективности, под которые велся бы систематический сбор статистических сведений.

Тем не менее в некоторых докладах, например, **МЧС России, Росприроднадзора, Роспотребнадзора, Росреестра и Ростехнадзора** отражается система показателей для оценки деятельности органа власти и организован соответствующий мониторинг значений показателей, в том числе в разрезе видов контроля.

При этом стоит отметить, что если в качестве показателей используются только «внутренние» показатели (показатели, связанные непосредственно с административными действиями сотрудников ведомства, например, количества вынесенных актов реагирования), то ими очень легко манипулировать, искусственно дробя их на несколько однородных актов. По мнению Минэкономразвития России, следует также в дальнейшем воздерживаться от таких показателей оценки эффективности, на которые деятельность органов по контролю не имеет возможности влиять. Отдельно следует отметить деятельность **Роскомнадзора**, направленную на создание полноценной комплексной системы оценки эффективности деятельности, предполагающей автоматизацию расчета показателей оценки в Единой информационной системе.

Изложенные в **Разделе 7** «Выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля» докладов предложения ведомств можно объединить в следующие группы:

- корректировку модели регулирования и контроля поднадзорной сферы (**МЧС России, Росалкогольрегулирование, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Росфиннадзор и ФМБА России**);
- снижение или расширение требований Закона № 294-ФЗ для органов по контролю (сокращение сроков уведомления, выведение регулирования из сферы данного закона, расширение части 3 статьи 1 данного закона новыми видами контроля, к которым можно устанавливать особенности и т.д.) –

**Минфин России, Минюст России, Роспотребнадзор, Росстандарт, Ростехнадзор, Ространснадзор, ФМБА России и ФНС России;**

- уточнение требований к объектам проверки, включая как их либерализацию, так и ужесточение (**МЧС России, Росалкогольрегулирование, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Росреестр, Росстандарт, Россельхознадзор, Ространснадзор, Ростехнадзор, Росфиннадзор и ФНС России**);
- увеличение/установление ответственности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (**Минфин России, Роспотребнадзор, ФНС России, Росздравнадзор, Роструд, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Ростехнадзор и ФМБА России**);
- усовершенствование процедурно-процессуальных норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (**МЧС России, Россельхознадзор, Ространснадзор, Роструд, Росфинмониторинг и Росфиннадзор**);
- расширение полномочий органа по контролю (**Минфин России, Росреестр, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Роструд и Росфиннадзор**);
- увеличение финансирования органов по контролю, в том числе в связи с необходимостью оплаты услуг аккредитованных организаций (**Росприроднадзор, Росрыболовство, Росстандарт, Россельхознадзор и ФМБА России**);
- необходимость принятия административных регламентов, в том числе межведомственного взаимодействия (**МВД России, Минпромторг России, МЧС России и Росприроднадзор**);
- разграничение полномочий органов по контролю (**Росприроднадзор, Росстандарт, Ростехнадзор и Ространснадзор**);
- создание учетных систем, в том числе электронных баз данных (**МЧС России и Росалкогольрегулирование**).

В целом предложения большинства ведомств носили содержательный характер и могут быть предметом для обсуждения в ходе совершенствования деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора).

Отдельно следует отметить предложения по развитию системы государственного контроля (надзора), изложенные в докладах **Рос-**

**природнадзора, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Росфиннадзора и ФМБА России**, содержащие как концептуальные направления изменения системы регулирования и контроля, так и перечни конкретных нормативно-правовых актов, нуждающихся в разработке или корректировке. Детальные предложения по изменению правовой базы приведены также в докладе **Ространснадзора**.

Наименее проработанными являются данные разделы в докладах **Минпромторга России, Росгидромета, Рособринадзора, Роскомнадзора, ФСКН России и ФСТ России**.

В заключение хотелось бы отметить хорошее структурирование информации и наглядное отображение данных в докладах **Роскомнадзора и Роспотребнадзора**.

## **Заключение**

Минэкономразвития России проанализировав представленные федеральными органами исполнительной власти доклады, считает необходимым представить разработанный ведомством сводный рейтинг их подготовки, подготовленный по следующим критериям:

**0** баллов – полное отсутствие необходимой информации в соответствующем разделе;

**0,5** балла – частичное присутствие необходимой информации;

**1** балл – полное наличие необходимой информации;

**1,5** балла – масштабное изложение необходимой для анализа информации, полностью доступное как для понимания специалистами, так и для ознакомления любыми заинтересованными лицами.

В ходе анализа были также оценены:

– исполнительность федерального органа исполнительной власти вовремя представить доклад в Минэкономразвития России;

– полнота доклада;

– наличие/отсутствие сведений соответствующих конкретному подразделу.

Таблица 2.1

**Сводная рейтинговая таблица анализа докладов  
об осуществлении государственного контроля (надзора),  
муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности  
и об эффективности такого контроля (надзора)**

<b>№</b>	<b>Федеральные органы исполнительной власти</b>	<b>Общее количе- ство баллов</b>	<b>%<sup>1</sup></b>
1	Роспотребнадзор	19,5	108,33%
2	Ростехнадзор	19	105,56%
3	МЧС России	19	105,56%
4	Роструд	18,5	102,78%
5	Росреестр	18	100%
6	Росстандарт	18	100%
7	Россельхознадзор	17,5	97,22%
8	Роскомнадзор	17,5	97,22%
9	ФМБА России	17,5	97,22%
10	Росфиннадзор	17	94,44%
11	Минюст России	16,5	91,67%
12	Минобороны России	16,5	91,67%
13	Росприроднадзор	16	88,89%
14	Росалкогольрегулирование	16	88,89%
15	Роспатент	15,5	86,11%
16	Ространснадзор	15	83,33%
17	Росрыболовство	14	77,78%
18	МВД России	13,5	75,0%
19	Минкультуры России (Росохранкультура)	13,5	75,0%
20	ФСТ России	13,5	75,0%
21	Росфинмониторинг	13,5	75,0%
22	ФНС России	12,5	69,44%
23	ФТС России	12,5	69,44%
24	ФСТЭК России	12,5	69,44%
25	ФСКН России	12	66,67%
26	Минпромторг России	12	66,67%

<sup>1</sup> При подготовке рейтинга за 100% взят текст, который авторы данного сводного доклада хотели видеть при разработке постановления Правительства РФ № 215, а также анализе данных, представленный по форме № 1-контроль.

№	Федеральные органы исполнительной власти	Общее количество баллов	% <sup>1</sup>
27	Минфин России	12	66,67%
28	Росздравнадзор	11,5	63,89%
29	Рособрнадзор	10,5	58,33%
30	ФАС России	8,5	47,22%
31	Росгидромет	8	44,44%
32	ФМС России	8	44,44%

Доклады **ФСБ России** и **Росавиации** представлены, но не были оценены исходя из несоответствия требованиям постановления Правительства Российской Федерации № 215. **Росимущество** представило письмо об отсутствии контрольно-надзорных функций в сфере государственного контроля (надзора).

### Выводы и предложения:

Анализ содержания докладов федеральных органов исполнительной власти позволяет рассмотреть следующие предложения, реализация которых на практике, по мнению Минэкономразвития России, способна улучшить ситуацию в сфере осуществления государственного контроля (надзора) в конкретных сферах.

Во-первых, необходимо отметить, что частота плановых и внеплановых проверок после вступления в действие Закона № 294-ФЗ снизилась. Данные о частоте проверок, проводимых в 2009 и 2010 годах, и данные социологических опросов предпринимателей, указывают на некоторое объективное сокращение числа проверок.

Во-вторых, впервые в Российской Федерации создан институт публичной отчетности контрольно-надзорных ведомств по осуществлению собственных полномочий, что объективно является значимым событием в целях раскрытия информации столь необходимой для анализа и принятия последующих решений.

<sup>1</sup> При подготовке рейтинга за 100% взят текст, который авторы данного сводного доклада хотели видеть при разработке постановления Правительства РФ № 215, а также анализе данных, представленный по форме № 1-контроль.

В-третьих, сравнение представленных докладов между собой позволяет выявить ведомства формально относящихся к раскрытию информации о собственной контрольно-надзорной деятельности, что, безусловно, должно влечь за собой дисциплинарные взыскания к лицам, осуществившим их подготовку в целях недопущения представления докладов в следующем году в том же формате.

По мнению Минэкономразвития России на основании представленных докладов целесообразно:

- отметить федеральные органы исполнительной власти, представившие доклады по 100% показателям и соответственно должностных лиц, ответственных за подготовку указанных докладов (**Росреестр и Росстандарт**);
- отметить федеральные органы исполнительной власти, представивших худшие доклады (**Рособрнадзор, ФАС России, ФМС России и Росгидромет**);
- отметить федеральные органы исполнительной власти, не представивших доклады или представивших их в несоответствующем виде (**Росавиация, ФСФР России, Росстрахнадзор<sup>1</sup>**). Поручить указанным федеральным органам исполнительной власти применить дисциплинарные взыскания к лицам, ответственным за представление докладов в Минэкономразвития России и о принятых мерах сообщить в Правительство Российской Федерации;
- рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, при подготовке докладов за 2011 год, использовать в качестве модельных докладов, доклады, представленные по итогам 2010 года **Роспотребнадзором и Ростехнадзором**.

Стоит отметить парадоксальную ситуацию при ознакомлении с показателями рейтинга докладов с точки зрения его оценки предпринимательским сообществом. Исходя из проходивших в 2009–2010 годах различных экспертных опросов предпринимателей на тему кто из органов государственного контроля (надзора) больше

---

<sup>1</sup> В соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 Федеральная служба страхового надзора присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам. Ее функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела) переданы Федеральной службе по финансовым рынкам.

всего проводит проверок и соответственно к кому у представителей предпринимательского сообщества есть наибольшее количество претензий, традиционно первые места занимают как раз **Роспотребнадзор, Ростехнадзор и МЧС России**. К ним еще добавляется **ФНС России**, но только в целях осуществления налогового контроля, который Законом № 294-ФЗ не охвачен.

При подготовке указанного рейтинга в качестве основных характеристик для определения лучших органов контроля по подготовке докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) использовалась не степень влияния данных органов на бизнес, а исключительно открытость и доступность сведений, необходимых для анализа осуществляемых ведомствами государственных функций по контролю (надзору).

## **2.2. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне**

Настоящий обзор практики реализации контрольно-надзорных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации подготовлен на основе представленных докладов субъектов Российской Федерации. Указанные доклады подготовлены в рамках исполнения постановления Правительства Российской Федерации № 215.

К числу наиболее проработанных докладов следует отнести доклады следующих субъектов Российской Федерации: **Краснодарский край, Камчатский край, Чувашская республика, Астраханская область и Кировская область**.

Полный перечень субъектов Российской Федерации, представивших (не представивших) соответствующие доклады, содержится в Приложениях № 3–4.

### **Общая характеристика осуществления контрольно-надзорных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации**

Содержание анализируемых докладов позволяет утверждать, что субъекты Российской Федерации уделяют неодинаковое внимание различным видам контроля. Из **42** видов регионального контроля, на которые в полной мере или частично распространяется действие



Закона № 294-ФЗ, доклады содержат информацию о порядке исполнения только **32** контрольно-надзорных полномочий.

Особое внимание региональные органы власти уделяют государственному контролю ценообразования, государственному контролю в области охраны окружающей среды, государственному надзору (контролю) в области ветеринарии и государственному контролю в сфере использования и сохранности жилищного фонда. Более подробно частота упоминаемости тех или иных видов регионального контроля в докладах представлена в Таблице 2.2.

Таблица 2.2

**Частота упоминаемости видов регионального контроля в докладах субъектов РФ**

Наименование видов контроля <sup>1</sup>	Частота упоминания вида контроля <sup>2</sup>
Государственный контроль (надзор) ценообразования	47%
Государственный контроль (надзор) в области охраны окружающей среды (включая все виды государственного экологического контроля, кроме лесного контроля и надзора)	47%
Государственный надзор (контроль) в области ветеринарии	33%
Государственный контроль (надзор) в сфере использования и сохранности жилищного фонда	33%
Государственный контроль (надзор) в сфере образования	27%
Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах	27%
Государственный контроль (надзор) за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения (включая контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты, регистрацией инвалидов в качестве безработных)	27%

<sup>1</sup> В ряде докладов субъектов РФ приведена характеристика не отдельных видов регионального контроля, поименованных в предыдущих главах настоящего доклада, а контроля в определенных сферах, который может включать несколько видов контроля. В связи с этим в настоящей таблице даны укрупненные группировки видов контроля.

<sup>2</sup> В настоящем столбце указана доля докладов, в которых упоминаются данные виды контроля.

Наименование видов контроля <sup>1</sup>	Частота упоминания вида контроля <sup>2</sup>
Государственный контроль (надзор) в сфере деятельности по заготовке, переработке и реализации лома цветных и черных металлов (лицензионный контроль)	27%
Государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости	27%
Государственный контроль (надзор) в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия	20%
Государственный строительный надзор	20%
Государственный контроль (надзор) в сфере медицинской деятельности, фармацевтической деятельности и деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ (лицензионный контроль)	20%
Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	20%
Государственный контроль (надзор) в сфере розничной продажи алкогольной продукции (лицензионный контроль)	20%
Государственный контроль (надзор) в сфере организации региональных лотерей и их проведения	13%
Государственный контроль (надзор) за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной участков недр	13%
Государственный контроль и надзор в сфере охоты	7%
Государственный контроль (надзор) в сфере благоустройства, надлежащего содержания объектов и производства работ	7%

<sup>1</sup> В ряде докладов субъектов РФ приведена характеристика не отдельных видов регионального контроля, поименованных в предыдущих главах настоящего доклада, а контроля в определенных сферах, который может включать несколько видов контроля. В связи с этим в настоящей таблице даны укрупненные группировки видов контроля.

<sup>2</sup> В настоящем столбце указана доля докладов, в которых упоминаются данные виды контроля.

Наименование видов контроля <sup>1</sup>	Частота упоминания вида контроля <sup>2</sup>
Государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в сфере архивного дела	7%
Государственный контроль (надзор) за качеством и безопасностью пищевых продуктов, осуществляемый совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти	7%
Государственный контроль (надзор) в сфере доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур	7%

Необходимо особо отметить наличие в данном перечне государственного контроля (надзора) в сфере благоустройства, надлежащего содержания объектов и производства работ, упомянутого в докладе **Тверской области**. В указанном субъекте РФ данный вид контроля осуществляется Государственной административно-технической инспекцией. В докладах других регионов данный вид контроля не упоминается, хотя на практике осуществляется, например, в **Ивановской области**<sup>3</sup>, **Московской области**<sup>4</sup>, **Костром-**

<sup>1</sup> В ряде докладов субъектов РФ приведена характеристика не отдельных видов регионального контроля, поименованных в предыдущих главах настоящего доклада, а контроля в определенных сферах, который может включать несколько видов контроля. В связи с этим в настоящей таблице даны укрупненные группировки видов контроля.

<sup>2</sup> В настоящем столбце указана доля докладов, в которых упоминаются данные виды контроля.

<sup>3</sup> Указ Губернатора Ивановской области от 9 ноября 2009 г. № 117-уг «Об утверждении Положения о Департаменте административно-технического и экологического контроля Ивановской области».

<sup>4</sup> Закон Московской области от 30 ноября 2004 г. № 161/2004-ОЗ «О государственном административно-техническом надзоре и административной ответственности за правонарушения в сфере благоустройства, содержания объектов и производства работ на территории Московской области».

**ской области<sup>1</sup> и Нижегородской области<sup>2</sup>**. Вместе с тем у субъектов Российской Федерации нет ни собственных, ни делегированных полномочий, связанных с организацией благоустройства или контроля в данной сфере.

Согласно пункту 18 части 1 статьи 14 и пункту 25 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Закон № 131-ФЗ) организация благоустройства и озеленения относятся к вопросам местного значения поселения и городского округа. Расширительное толкование данных норм позволяет говорить о том, что контроль в сфере благоустройства также должен осуществляться ОМСУ, а не органами власти субъектов Российской Федерации.

В анализируемых докладах не упомянуты **11** видов контроля, установленных федеральным законодательством:

- государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также физическими лицами;
- контроль за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения;
- контроль за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, в том числе урегулирование споров, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участ-

---

<sup>1</sup> Закон Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 292-4-ЗКО «О государственном административно-техническом надзоре на территории Костромской области».

<sup>2</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 474 «Об утверждении Положения об инспекции административно-технического надзора Нижегородской области».

вует государство, инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- контроль за доставкой обязательного экземпляра получателям документов;
- контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия;
- контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения;
- государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»;
- государственный контроль при обращении лекарственных средств;
- контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

### **Состояние нормативно-правового регулирования**

Анализ нормативно-правовых актов, на основании которых осуществляется региональный контроль, показывает, что в основном регулирование осуществляется федеральными актами – как в части установления обязательных требований к подконтрольным субъектам, так и к порядку осуществления контроля.

Ограниченность нормативно-правовой базы регионального уровня проявляется не только в отношении делегированных видов контроля, но и собственных контрольных полномочий субъектов Российской Федерации. Так достаточно часто региональное регулирование исчерпывается только определением органа исполни-

тельной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного на осуществление контрольных полномочий, перечня должностных лиц указанного органа, обладающего полномочиями по проведению проверок, и составов административных правонарушений, к ответственности за которые могут быть привлечены граждане и организации по результатам данного вида контроля.

Примером может служить осуществление государственного контроля в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг в **Тверской области**, который осуществляется на основании 11 федеральных актов (4 федеральных законов, включая Жилищный Кодекс Российской Федерации и КоАП РФ, 6 постановлений Правительства Российской Федерации, 1 ведомственного акта Госстроя России) и 2-х региональных актов (Закона Тверской области «Об административных правонарушениях» от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО и постановления Администрации Тверской области «Об утверждении Положения об управлении Государственной жилищной инспекции Тверской области» от 21 августа 2002 г. № 284-па).

В отдельных случаях действуют региональные административные регламенты осуществления контрольных функций, практически полностью воспроизводящие положения Закона № 294-ФЗ.

## **Организация государственного контроля (надзора)**

Функции по региональному государственному контролю (надзору) осуществляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, носящими различные наименования: Министерства, Департаменты, Управления, Инспекции, Комиссии, Государственные службы, Агентства.

В отдельных случаях контрольно-надзорные функции осуществляются специализированными органами исполнительной власти, в компетенцию которых входят только разрешительные и контрольные полномочия. Однако существует немало случаев, когда функциями по контролю наделяются органы универсальной компетенции, которые также осуществляют функции по нормативному регулированию, управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

В качестве примера можно привести **Республику Чувашию**. В данном субъекте Российской Федерации контрольно-надзорные полномочия осуществляются **10** органами, из которых **7** являются органами универсальной компетенции (министерства) и **3** специализированными органами, имеющими разрешительные и контрольные полномочия (государственные службы).

Как следует из представленных докладов, определенной проблемой является отсутствие в отдельных сферах четкого разграничения компетенции и дублирование полномочий федеральных и региональных органов. Наиболее остро данная проблема стоит в сфере ветеринарного надзора.

В настоящее время государственный ветеринарный надзор осуществляют Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (ее территориальные органы), а также государственные ветеринарные службы субъектов Российской Федерации. Четкого разделения полномочий в сфере госветнадзора между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области ветеринарии нет. Данное обстоятельство приводит к возможности осуществлять ветеринарный надзор в отношении одних и тех же субъектов (объектов) двух различных органов. На дублирование компетенции в сфере ветнадзора указано примерно в 1/3 анализируемых докладов (в том числе в докладах **Астраханской области, Краснодарского края, Камчатского края, Республики Чувашии и Магаданской области**). Также на проблему отсутствия четкого разграничения компетенции федеральных и региональных органов указано в докладе Тамбовской области в отношении государственного экологического контроля.

В докладах субъектов Российской Федерации достаточно часто указывается на факт осуществления взаимодействия с иными органами власти (прежде всего, территориальными органами федерального органа исполнительной власти). Однако статистика, подтверждающая реальное осуществление такого взаимодействия, приводится довольно редко. В качестве примера можно привести доклад **Краснодарского края**, согласно которому в 2010 г. органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации участвовали в **652** совместных с прокуратурой проверках:

- управление государственного строительного надзора – 6 проверок;
- департамента природных ресурсов и государственного экологического контроля – 284 проверки;
- государственное управление ветеринарии – 362 проверки.

### **Кадровое и финансовое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля**

Общее количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю, может довольно сильно отличаться даже в сопоставимых по численности субъектах Российской Федерации. Так, в **Республике Чувашия** в 2010 году общее количество государственных служащих, осуществляющих контроль, составляло 63 единицы, в **Кировской области** – 321 единицу, а в **Тверской области** – 632 единицы. Однако на практике численность лиц, осуществляющих контроль, может быть выше, поскольку в отдельных видах контроля (например, государственный лесной контроль, государственный ветеринарный надзор) проверочные мероприятия могут осуществлять не только государственные служащие, но и работники государственных учреждений.

Количество государственных служащих, осуществляющих мероприятия по контролю, зависит от вида контроля. Видами контроля, которые осуществляют довольно большое число инспекторов, являются, как правило, государственный лесной контроль, государственный пожарный надзор в лесах, государственный экологический контроль, контроль в сфере благоустройства, государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники, государственный ветеринарный надзор. В качестве примера можно привести численность государственных служащих, осуществляющих контроль, в органах и учреждениях **Тверской области**, приведенную в Таблице 2.3.

Вместе с тем количество инспекторов, осуществляющих один и тот же вид контроля, может довольно сильно отличаться в сопоставимых субъектах Российской Федерации. Так, **Астраханская, Тверская и Ульяновская области** близки по общей площади (от 40 до 80 тыс. кв. км.) и количеству населения (1,0–1,5 млн.), однако



Таблица 2.3

**Численность государственных служащих, осуществляющих контроль, в органах и учреждениях Тверской области**

<b>Наименование органа Тверской области</b>	<b>Штатная численность должностей</b>	<b>Фактическая численность</b>
Департамент лесного комплекса, лесничества	277	272
Государственная административно-техническая инспекция	98	87
Департамент управления природными ресурсами и охраны окружающей среды	96	86
Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	50	н/д
Управление ветеринарии	40	39
Государственная жилищная инспекция	28	н/д
Управление надзора и контроля в сфере образования	19	н/д
Инспекция государственного строительного надзора Департамента градостроительства, территориального планирования и архитектуры	9	н/д
Отдел лицензирования медицинской и фармацевтической деятельности и осуществление контроля качества оказания медицинской помощи Департамента здравоохранения	7	н/д
Отдел контроля и надзора в области долевого строительства контрольно-аналитического комитета	6	н/д
Отдел правовой и контрольно-ревизионной работы Департамента занятости населения	2	2

штатная численность Департамента управления природными ресурсами и охраны окружающей среды **Тверской области** составляет 96 инспекторов, численность Комитета по государственному контролю в сфере природопользования и охраны окружающей среды **Ульяновской области** – 24 человека (из которых инспекторами экологического контроля являются – 6); численность инспекторов Службы природопользования и охраны окружающей среды **Астра-**

**ханской области** составляет 59 человек, в том числе 23 инспектора в отделе охраны животного мира, 15 инспекторов в отделе охраны окружающей среды и 14 инспекторов в отделе охраны лесов, контроля и надзора.

Нагрузка на одного инспектора может значительным образом варьироваться в зависимости от вида контроля в пределах одного субъекта Российской Федерации. В качестве примера можно привести **Кировскую область**. В 2010 году органами власти данного субъекта Российской Федерации было проведено следующее количество контрольных мероприятий (в пересчете на 1 сотрудника):

*Таблица 2.4*

**Средняя нагрузка на одного инспектора в исполнительных органах государственной власти Кировской области**

<b>Наименование исполнительного органа государственной власти</b>	<b>Среднее число контрольных мероприятий</b>
Государственная жилищная инспекция	78,2
Департамент экологии и природопользования	55
Департамент строительства и архитектуры	42
Департамент здравоохранения	37
Департамент образования	35,4
Департамент развития предпринимательства и торговли	30
Региональная служба по тарифам	14,2
Управление ветеринарии	12,3
Департамент промышленного развития	10
Управление по делам архивов	4
Управление государственной службы занятости населения	1,8
Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники	1,63
Департамент лесного хозяйства	1
Управление охраны и использования животного мира	1
Департамент культуры	0
Департамент сельского хозяйства и продовольствия	0
Департамент финансов	0

Среднее количество проверок в расчете на одного проверяющего составило 7,1.

Необходимо отметить, что крайне высокие показатели нагрузки на одного инспектора жилищного контроля и строительного надзора являются общей картиной, свойственной и другим субъектам. Другим примером может служить **Камчатский край** со среднегодовой нагрузкой на одного инспектора – 320 проверок в рамках государственного жилищного контроля и 64 проверки в рамках государственного строительного надзора при том, что средняя нагрузка на инспектора по данному региону составляет 33 контрольных мероприятия в год. Органы исполнительной власти практически не пользуются возможностью привлекать для проведения контрольных мероприятий экспертов и экспертные организации. На факт обращения к экспертам было указано, например, в докладе Краснодарского края в отношении государственного экологического контроля, в рамках которого было привлечено к проверочным мероприятиям 2 экспертные организации и 18 экспертов.

В докладах субъектов Российской Федерации содержатся довольно подробные указания на объемы финансовых расходов на каждый орган, осуществляющий контроль. Однако показатели, характеризующие средние расходы на одну проверку, как правило, отсутствуют. Примерами-исключениями из данного правила являются доклады **Краснодарского края** и **Тюменской области**, согласно которым средние затраты на одно мероприятие по контролю (надзору) довольно сильно различаются. В **Тюменской области** они составляют 6,8 тыс. рублей, а в **Краснодарском крае** – 14,8 тыс. руб.

### **Проведение государственного контроля (надзора)**

Общее количество проверок, осуществляемых органами власти одного субъекта Российской Федерации, как правило, составляет от **2 до 8 тыс.** В качестве примеров можно привести **Кировскую область** (2265 проверок), **Астраханскую область** (3189 проверок), **Камчатский край** (3398 проверок), **Краснодарский край** (7720 проверок).

Применительно к большинству видов контроля количество плановых проверок превышает количество внеплановых. Однако по ряду наиболее массовых видов контроля (прежде всего, в рам-

ках жилищного контроля) подавляющее большинство проверок проводятся вне ежегодного плана. В результате общее количество внеплановых проверок равно либо превосходит количество плановых мероприятий по контролю. Показательным примером может служить статистика контроля в **Астраханской области**, приведенная в Таблице 2.5.

Таблица 2.5

**Количество проверок, проведенных исполнительными органами государственной власти Астраханской области в 2010 году**

Наименование исполнительного органа государственной власти	Количество проведенных проверок		
	Плановых	Внеплановых	Всего
Министерство промышленности, транспорта и природных ресурсов	10	1	11
Служба природопользования и охраны окружающей среды	336	83	419
Министерство здравоохранения	65	47	112
Служба государственного технического надзора	23	19	42
Министерство образования и науки	216	65	281
Министерство экономического развития	144	1	145
Служба ветеринарии	354	54	408
Служба по тарифам	79	6	85
Жилищная инспекция службы строительного и жилищного надзора	30	1626	1656
Инспекция государственного контроля и надзора в области долевого строительства службы строительного и жилищного надзора	11	19	30
<b>ВСЕГО</b>	<b>1268</b>	<b>1921</b>	<b>3189</b>

Другим примером может служить статистика осуществления контроля органами **Камчатского края**. Согласно отчету данного субъекта около 79% проверок носят внеплановый характер. При этом только для 3-х исполнительных органов государственной власти **Камчатского края** количество внеплановых проверок превышает половину от общего числа проводимых проверок:

- Государственная жилищная инспекция – 99,7%;
- Инспекция государственного экологического и водного контроля – 66,3%;
- Региональная служба по тарифам и ценам – 80%.

Уровень исполнения планов по контролю колеблется как от субъекта к субъекту, так и может значительно различаться в пределах одного региона в зависимости от ведомства. В качестве примера можно привести тот же **Камчатский край**, в котором ежегодные утвержденные планы плановых проверок выполнены на 30–100%.

В отдельных докладах указывается на случаи проведения проверок, направленных не на обеспечение безопасности подконтрольного субъекта (что, скорее всего, должно являться прямой функцией государственного контроля), а на проверки, направленные на обеспечение качества продукции (что является скорее сферой ответственности поднадзорного субъекта и объединений предпринимателей), например, проверки организаций агропромышленного комплекса государственной административно-технической инспекцией **Тверской области**.

### **Действия органов государственного контроля (надзора) по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений**

В соответствии с действующим законодательством органы контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений обязательных требований вправе выдать предписание об устранении нарушений и привлечь виновных лиц к административной ответственности.

В целом, основная доля нарушений установленных требований выявляется в ходе проведения внеплановых проверок. В отношении большинства видов контроля количество выданных предписаний значительно превышает количество наложенных административных наказаний.

Среди примененных административных наказаний преобладают административные штрафы. При этом в структуре наказаний количественно лидируют взыскания, наложенные на должностных лиц. Однако в силу того, что размеры штрафов для юридических

лиц многократно превышают размеры штрафов, налагаемых на должностных лиц, основная сумма наложенных штрафов приходится на юридических лиц.

### **Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля**

Анализируемые доклады субъектов Российской Федерации были подготовлены в период действия редакции постановления Правительства Российской Федерации № 215, которая не раскрывала требуемое содержание раздела «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля» представляемых докладов. Как следствие в различных докладах прослеживаются различные подходы к оценке эффективности государственного контроля.

Большинство субъектов Российской Федерации попытались оценить эффективность контроля через показатели выполнения плана проверок, средней нагрузки на одного инспектора, числа проверок, в рамках которых выявлены нарушения, выданы предписания, наложены административные наказания, среднего размера административных штрафов и т.д.

Однако данные показатели не позволяют оценить эффективность контроля как средства, обеспечивающего выполнения установленных законодательством требований и предотвращающего случаи причинения вреда жизни и здоровью граждан, животных, окружающей среде, создание угрозы национальной безопасности и т.д.

Наиболее адекватная оценка эффективности контроля может быть осуществлена только на основании данных, показывающих, как контроль влияет на соблюдение поднадзорными субъектами нормативных требований и насколько качественно данный контроль осуществляется. В связи с этим для оценки эффективности контроля необходимо использование, с одной стороны, данных о количестве случаев причинения вреда охраняемых законодательством ценностей (например, случаи аварий, вспышек заболеваний и т.д.), информации об удовлетворенности качеством контроля лиц, на защиту прав которых направлен контроль, и, с другой стороны, сведений об удовлетворенности качеством контроля поднадзорных

субъектов, о количестве поданных и удовлетворенных жалоб на результаты контроля.

Частично данный подход реализован в докладах **Краснодарского края, Республики Чувашии, Тверской области**. В качестве примера хорошей практики можно привести содержащиеся в докладе **Республики Чувашии** данные социологического опроса представителей бизнеса.

### **Выводы и предложения:**

Анализ содержания докладов субъектов Российской Федерации позволяет сделать следующие выводы.

От общего числа субъектов Российской Федерации исполнили обязанность по представлению докладов в полном объеме – 65%, при этом 26% представили доклады не по всем видам контроля (контрольно-надзорным органам субъекта РФ), а 9% вообще не представили доклады

Во-первых, необходимо отметить, что частота плановых и внеплановых проверок после вступления в действие Закона № 294-ФЗ снизилась. Данные о частоте проверок, проводимых в 2009 и 2010 годах, и данные социологических опросов предпринимателей, указывают на некоторое объективное сокращение числа проверок.

Во-вторых, необходимо отметить, в целом, довольно высокий уровень выполнения утвержденных проверок. Как правило, показатель выполнения плана составляет от 80 до 100%.

Невыполнение плана, как правило, объективно объясняется прекращением деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей до начала проведения в отношении них мероприятий по контролю. При этом, как отмечается в докладе **Краснодарского края**, невысокая доля прекративших деятельность хозяйствующих субъектов от общего числа проверенных в плановом порядке показывает, что увеличение периодичности плановых проверок с двух до трех лет не оказало значительного влияния на возможность неисполнения со стороны предпринимателей требований законодательства путем ликвидации либо прекращения деятельности (противоположное мнение высказывалось многими представителями органов государственного контроля (надзора) как одно из

обоснований необходимости сохранения двухлетнего интервала между плановыми проверками).

Вместе с тем в отдельных случаях наблюдается существенное невыполнение плана (менее 50%), что позволяет говорить о низком качестве организации работы по контролю в конкретных органах исполнительной власти в отдельных субъектах Российской Федерации.

В-третьих, в 2010 г. остался высоким процент отказа органами прокуратуры в согласовании заявлений на организацию внеплановых выездных проверок (по отдельным органам, осуществляющим контроль, он достигал 80%), что говорит о недостаточном качестве подготавливаемых со стороны органов государственного контроля заявлений и довольно высоком уровне работы органов прокуратуры.

В-четвертых, необходимо отметить высокую долю проверок, по результатам которых не выявлено нарушений. В целом, нарушения допускаются поднадзорными субъектами примерно в 20–40% случаев, хотя в отдельных случаях эта цифра может достигать и 80%.

В-пятых, необходимо указать на крайне низкий показатель отмены решений органов власти, принятых по результатам контроля, вышестоящими органами и судами. Как правило, он не превышает 3–5%.

Касательно основных проблем взаимодействия контролирующих органов и поднадзорных субъектов наиболее ценные сведения содержатся в докладе **Чувашской республики**. На территории данного субъекта Российской Федерации был проведен опрос субъектов малого и среднего предпринимательства по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По мнению предпринимателей, основными трудностями во взаимоотношениях с представителями контрольно-надзорных органов являются собственное незнание законодательной базы, регламентирующей проведение проверок, и продолжительность проверок и невозможность заниматься делами фирмы при проведении проверки. Основными причинами возникновения нарушений, допускаемых предпринимателями, они считают недостаток информации об обязательных требованиях.



Предложения, сформулированные на основе анализа докладов субъектов РФ об осуществлении государственного контроля (надзора), приведены в разделах 7 и 8 настоящего доклада.

На основе анализа докладов по мнению Минэкономразвития России целесообразно:

- отметить субъекты Российской Федерации, представившие наилучшие доклады и соответственно должностных лиц, ответственных за подготовку указанных докладов (**Краснодарский край, Камчатский край, Чувашская республика, Астраханская область, Кировская область, Московская область, Нижегородская область**);
- отметить субъекты Российской Федерации, не представившие доклады (**Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Ингушетия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия – Алания, Владимирская область, Ивановская область**). Поручить указанным федеральным органам исполнительной власти применить дисциплинарные взыскания к лицам, ответственным за представление докладов в Минэкономразвития России и о принятых мерах сообщить в Правительство Российской Федерации;
- рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, при подготовке докладов за 2011 г., использовать в качестве модельных докладов, доклады представленные по итогам 2010 г. следующими субъектами Российской Федерации – **Краснодарский край, Камчатский край и Чувашская республика**.

### **2.3. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне**

Настоящий обзор практики реализации контрольно-надзорных полномочий органов местного самоуправления подготовлен на основе отобранных случайным образом 130 докладов муниципальных образований, среди которых имеются как крупные городские округа (Архангельск, Вологда, Калуга, Оренбург, Петропавловск-Камчатский), так и муниципальные районы, городские и сельские поселе-

ния, а также доклада Свердловской области, содержащего обобщенную информацию по всем муниципальным образованиям данного региона. Указанные доклады подготовлены в рамках исполнения постановления Правительства Российской Федерации № 215.

К числу наиболее проработанных докладов, следует отнести доклады **Петропавловска-Камчатского, Калуги, Архангельска, Курска и Череповца.**

### **Общая характеристика осуществления контрольно-надзорных полномочий органов местного самоуправления**

Содержание анализируемых докладов позволяет утверждать, что органы местного самоуправления уделяют не одинаковое внимание различным видам контроля. Повышенное внимание уделяется финансовому контролю и контролю в сфере размещения муниципального заказа. Среди видов муниципального контроля в отношении физических лиц, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц наиболее активно осуществляется земельный контроль, несколько менее активно – лесной контроль.

Другие виды муниципального контроля, как напрямую указанные в федеральном законодательстве, так и вытекающие из вопросов местного значения, осуществляются в крайне ограниченном объеме.

Так, например, из 130 докладов ОМСУ контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства упомянут только в 3 докладах (2%), а контроль в сфере благоустройства – в 5 (4%).

При этом довольно характерна ситуация, когда в муниципальном образовании выбирается один вид контроля, который осуществляется более-менее полно, а иные виды контроля либо не осуществляются вообще либо осуществляются в крайне ограниченных масштабах.

Кроме того, ряд муниципальных районов в своих докладах указали на то, что их ОМСУ не осуществляют полномочия по контролю (например, **Моркинский муниципальный район Республики**

**Марий Эл, Рыльский муниципальный район Курской области, Усть-Камчатский район Камчатского края).**

### **Состояние нормативно-правового регулирования муниципального контроля**

Анализ нормативно-правовых актов, на основании которых осуществляется муниципальный контроль, позволяет утверждать, что основной объем регулирования как в части требований к подконтрольным субъектам, так и в части проведения контрольных процедур в равной мере распределен между федеральными и муниципальными актами.

Наиболее активно процесс формирования муниципальной нормативной правовой базы (принятие положений о контроле, административных регламентов осуществления функций по контролю) идет только в отношении земельного контроля. В отношении иных видов контроля говорить о наличии устойчивой тенденции по формированию на муниципальном уровне надлежащей нормативной базы не представляется возможным.

### **Организация муниципального контроля (надзора)**

Функции по муниципальному контролю на практике могут осуществляться либо местной администрацией, являющейся органом местного самоуправления универсальной компетенции, либо специализированными органами местного самоуправления, осуществляющими отраслевое управление.

В качестве примера можно привести **Свердловскую область**. Согласно докладу данного субъекта из 94 муниципальных образований субъекта Российской Федерации полномочия по контролю находятся в компетенции администрации муниципального образования ее структурных подразделений в 34 муниципальных образованиях. В остальных 60 муниципалитетах данные полномочия находятся в компетенции иных органов местного самоуправления: комитетов по управлению имуществом, земельных комитетов, комитетов по экологии и природопользованию, комитетов по архитектуре и градостроительству и др.

Необходимо отметить, что имеют место случаи осуществления контроля не органами местного самоуправления, а муниципальными учреждениями, что является нарушением Закона № 294-ФЗ (в тех случаях, когда контроль осуществляется в отношении индивидуальных предпринимателей, юридических лиц). В качестве примера можно привести МУ «Палата имущественных и земельных отношений» Менделеевского муниципального района Республики Татарстан, МУ «Палата имущественных и земельных отношений Тетюшского муниципального района Республики Татарстан», МУ «Комитет городского хозяйства» Администрации города Нягани.

В докладах муниципальных образований довольно редко указывается на факт осуществления взаимодействия с иными органами власти, хотя на практике такое взаимодействие имеет место, поскольку в значительном количестве случаев ОМСУ не обладают полномочиями по привлечению подконтрольных субъектов к ответственности и передают соответствующие материалы федеральным или региональным органам.

### **Кадровое и финансовое обеспечение муниципального контроля**

Количество муниципальных служащих, осуществляющих муниципальный контроль, крайне ограничено. В большинстве поселений (как сельских, так и городских) и муниципальных районов общее количество должностных лиц ОМСУ, осуществляющих исключительно или преимущественно функции по контролю, составляет от 1 до 4 человек. При этом в отдельных муниципалитетах должностные лица, на которых возложены полномочия по контролю, отсутствуют. В крупных городских округах общая численность муниципальных инспекторов может достигать 10–15 человек.

В качестве примера можно привести **Свердловскую область**. Штатная численность работников, на которых возложены функции по муниципальному контролю в 2010 году составила 172 человека, т.е. в среднем 1,8 штатной единицы на муниципалитет. Наибольшая численность работников органов контроля в **муниципальном образовании «город Екатеринбург»** – 16 человек, в том числе 10 человек – в сфере лесного контроля и 6 человек – в сфере земельного контроля.

Средняя нагрузка на одного инспектора незначительна. По всем видам муниципального контроля в подавляющем большинстве муниципалитетов она не превышает 15–20 проверок в год.

Так, например, в **городском округе Петропавловск-Камчатский** годовая нагрузка на 1 работника муниципального контроля составила: в сфере благоустройства – 1,1 проверки, муниципального земельного контроля – 13,6 проверок, в сфере размещения наружной рекламы – 2,5 проверки.

Средняя нагрузка на каждого сотрудника муниципального земельного контроля составила в **городе Обнинске (Калужская область)** – 13 проверок в год, а в **городе Череповце (Вологодская область)** – 2,8 проверки в год.

Вместе с тем в отдельных муниципальных образованиях средняя нагрузка на одного инспектора значительна и превышает 100 проверок в год (например, в **городских округах Архангельске и Калуге**).

Органы местного самоуправления практически не пользуются возможностью привлекать для проведения контрольных мероприятий экспертов и экспертные организации (в анализируемых докладах присутствует единственное упоминание об использовании такой возможности).

В большинстве докладов ОМСУ не указаны точные объемы расходов на осуществление муниципального контроля. Однако есть ряд докладов, содержащих сведения об объемах расходов на контрольную деятельность в целом. Как правило, они составляют 150–300 тыс. руб. в год в муниципальном районе (например, в **Междуреченском районе (Вологодская область)** затраты на контроль составили 251,0 тыс. руб., а в **Маловишерском районе (Новгородская область)** – 295,4 тыс. рублей.)

В муниципальных образованиях **Свердловской области** на осуществление муниципального контроля в 2010 году фактически выделено 7826,6 тыс. руб., т.е. 83,3 тыс. на одно муниципальное образование.

## **Проведение муниципального контроля (надзора)**

Общее годовое количество проверок, осуществляемых органами местного самоуправления одного муниципалитета, как правило, составляет от 20 до 100, а для отдельных городских округов с

большим населением может достигать 200–300. В качестве примеров можно привести: **Мильковский муниципальный район Камчатского края** (18 проверок), **город Ноябрьск** (29 проверок земельного законодательства), **Медведевский муниципальный район Республики Марий Эл** (64 проверки), **город Калуга** (323 проверки земельного законодательства).

Говоря о соотношении плановых и внеплановых проверок, необходимо отметить, что в большинстве случаев количество плановых проверок равно либо значительно превосходит количество внеплановых.

В качестве типового примера можно привести городской округ **Петропавловск-Камчатский**.

На территории данного муниципалитета зарегистрировано 19 380 юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих свою хозяйственную деятельность.

Всего муниципальным контролем проведена 61 проверка, из них плановые проверки – 51, внеплановые проверки – 10. Выявлено 13 нарушений.

В рамках муниципального контроля в сфере благоустройства проведено 8 проверок. В ходе проведения обследований городской территории выявлено 1234 нарушения Правил благоустройства.

В рамках муниципального земельного контроля проведена 41 проверка, из них плановые проверки – 33, внеплановые проверки (в рамках исполнения предписаний, выданных по результатам проведенной ранее проверки) – 8.

В рамках муниципального контроля в сфере размещения наружной рекламы проведено 12 проверок, в том числе плановых – 11, внеплановых – 1. Установлено 5 правонарушений. В ходе проведения обследований городской территории выявлено 44 нарушения в области размещения рекламных конструкций.

### **Действия органов государственного контроля (надзора) по пресечению нарушений обязательных требований и (или) устранению последствий таких нарушений**

В соответствии с действующим федеральным законодательством органы муниципального контроля в случае выявления в рамках мероприятия по контролю нарушений вправе выдать предписание

об устранении нарушений и передать соответствующие материалы проверок федеральным и региональным органам для привлечения виновных лиц к административной ответственности. Муниципальные органы вправе привлекать поднадзорных лиц к административной ответственности только за совершение административных правонарушений, установленных законами субъектов Российской Федерации, если полномочия по привлечению к ответственности переданы ОМСУ.

Доклады муниципальных образований свидетельствуют о довольно низком уровне выявляемости нарушений обязательных требований. Как правило, нарушения выявляются в не более чем 20–30% проверок. В качестве примера можно привести **Мильковский муниципальный район Камчатского края, город Курск, город Архангельск** (земельный контроль). В первом муниципалитете нарушения были выявлены в 5,5% проверок, во втором – в 17%, в третьем – 30%.

В отдельных случаях результативность контроля может быть несколько выше и достигать 50–60%. Однако даже в этих случаях доля проверок, по которым возбуждены дела об административном производстве не превышает 20–30%.

Показательным примером может служить осуществление земельного контроля в **городе Обнинске**. Так, в течение 2010 г. на его территории сотрудниками Управления имущественных и земельных отношений проведено 26 проверок соблюдения земельного законодательства в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе 2 внеплановые проверки. В результате проверено 11,7 га земель. В ходе проведения 13 проверок выявлены нарушения требований земельного законодательства при использовании 3,7 га земель. Однако за отчетный период по материалам проверок муниципального земельного контроля возбуждено 4 дела об административном производстве (т.е. 15% от общего количества проверок и 31% от количества проверок, в рамках которых выявлены нарушения), вынесено предписаний об устранении нарушений земельного законодательства – 5 (соответственно 19 и 38%).

## **Анализ и оценка эффективности муниципального контроля**

Анализируемые доклады муниципальных образований были подготовлены в период действия редакции постановления Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215, которая не раскрывала требуемое содержание раздела «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля» представляемых докладов.

Большинство ОМСУ, как и органы власти субъектов РФ, попытались оценить эффективность контроля через показатели выполнения плана проверок, числа проверок, в рамках которых выявлены нарушения, выданы предписания, наложены административные наказания, суммы взысканных штрафов и т.д.

Однако данные показатели не позволяют оценить эффективность контроля как средства, обеспечивающего выполнения установленных законодательством требований и предотвращающего случаи причинения вреда жизни и здоровью граждан, животных, окружающей среде, создание угрозы национальной безопасности и т.д.

Наиболее адекватная оценка эффективности контроля может быть осуществлена только на основании данных, показывающих, как осуществляемый контроль влияет на соблюдение поднадзорными субъектами нормативных требований и насколько качественно данный контроль осуществляется. Однако данные показатели не анализировались.

Оценивая в целом данный раздел докладов ОМСУ, можно говорить о том, что надлежащих данных, позволяющих реально оценить эффективность муниципального контроля, не приведено.

### **Выводы и предложения:**

Анализ содержания докладов муниципальных образований позволяет сделать следующие выводы.

Эффективность муниципального контроля крайне низка. Муниципалитеты в силу недостатка ресурсов (финансовых, а, следовательно, и кадровых и материально-технических средств) не осуществляют все виды муниципального контроля. Как правило, в муниципальном образовании реально осуществляется муниципальный земельный контроль и 1–2 вида контроля по выбору муници-



палитета. Количество проверок, как правило, незначительно (в том числе и потому что муниципальные инспекторы исполняют не только полномочия по контролю, но и другие полномочия).

В большинстве случаев результативность отдельных видов муниципального контроля невысока, а где-то стремится к нулю, т.к. закрепленные в Законе № 294-ФЗ основания внеплановых проверок фактически исключают возможность осуществления таких проверок в рамках данных видов контроля (прежде всего, это касается муниципального земельного контроля). Вероятность обнаружения нарушений при проведении плановой проверки значительно ниже, чем при проведении внеплановых мероприятий по контролю.

Предложения, сформулированные на основе анализа докладов ОМСУ об осуществлении муниципального контроля, обобщены в разделах 7 и 8 настоящего доклада.

На основе анализа докладов по мнению Минэкономразвития России целесообразно:

- отметить ОМСУ, представивших наилучшие доклады и соответственно должностных лиц, ответственных за подготовку указанных докладов – **Петропавловск-Камчатский, Калуга, Архангельск, Курск и Череповец**;
- рекомендовать ОМСУ, при подготовке докладов за 2011 г., использовать в качестве модельных докладов, доклады, представленные по итогам 2010 г. указанными выше ОМСУ.

#### **2.4. Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности**

Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности является одним из знаковых положений Закона № 294-ФЗ и всего законодательства в целом и направлен на сокращение административного давления на бизнес в период его первоначального «запуска». Особенно актуален указанный порядок для представителей малого и среднего предпринимательства.

В этой связи в состав видов деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, включены отрасли, к которым относится большинство предприятий малого и среднего бизнеса, в

частности розничная торговля, общественное питание, предоставление бытовых услуг и ряд других.

Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности введен в действие Законом № 294-ФЗ. Первоначально он был предусмотрен для 13 видов предпринимательской деятельности, детализированных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»<sup>1</sup> (далее – Правила представления уведомлений) до 61 видов работ и услуг. Позднее, число видов предпринимательской деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, было увеличено до 20<sup>2</sup>, а количество соответствующих видов работ и услуг расширено до 69<sup>3</sup>.

Общий смысл уведомительного порядка деятельности заключается в исключении получения разрешений и согласований от разного рода государственных органов. Так, в соответствии со статьей 8 Закона № 294-ФЗ предъявление требований о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления, для начала осуществления предпринимательской деятельности в отношении указанных видов деятельности не допускается.

Правилами представления уведомлений определено, что уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по регистрации и учету уведомлений являются **Роспотребнадзор, ФМБА России и Ространснадзор**. Регистрация уведомлений осу-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

<sup>2</sup> ФЗ от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений».

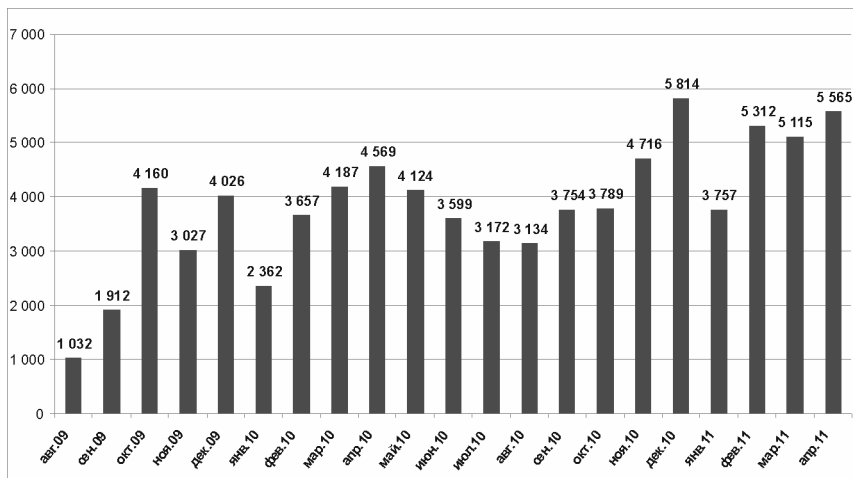
ществляется бесплатно, а реестры уведомлений размещаются в свободном доступе.

Положения Закона № 294-ФЗ об уведомительном порядке предпринимательской деятельности вступили в силу 1 июля 2009 г. и сейчас становится возможным подвести итоги действия данной нормы за полтора года.

## 1. Количество поданных уведомлений

В целом, внедрение предложенного механизма следует признать успешным. Так, с момента вступления в силу постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» на 1 мая 2011 г. подано более **81 тыс.** уведомлений.

Наибольшее число уведомлений было подано в декабре 2010 г. – 5,8 тыс., далее следует апрель 2011 г. – 5,6 тыс., февраль 2011 г. – 5,3 тыс., март 2011 г. – 5,1 тыс., и ноябрь 2011 г. – 4,7 тыс. По сравнению с декабрем 2009 г. в декабре 2010 г. количество поданных уведомлений увеличилось на треть – 31% или 1,8 тыс. (см. Рисунок 2.1).



**Рис. 2.1.** Количество поданных уведомлений (за период с 1 августа 2009 г. по 30 апреля 2011 г.)

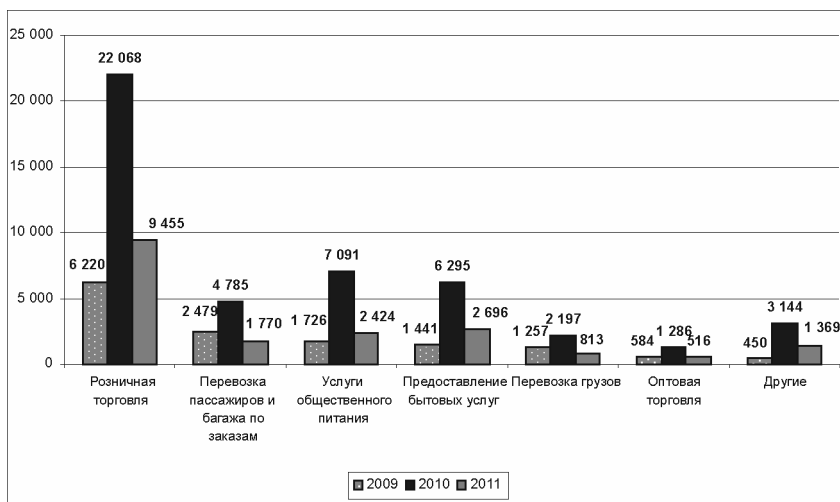
В связи с недолгим сроком действия данной нормы (с июля 2009 г.) корректно оценить динамику подачи уведомлений не представляется возможным. Однако если учитывать среднее значение поданных уведомлений в месяц, которое приблизительно составляет 3906 уведомлений, из расчета количества поданных уведомлений за 2010 г., то общее число уведомлений к концу 2011 г. будет составлять более 100 тыс. При этом отмечаем положительную тенденцию в увеличении количества подаваемых предпринимателями уведомлений. Представляется, что указанная тенденция в 2011 г. будет сохранена.

## 2. Распределение уведомлений по видам деятельности

Наибольшее число уведомлений направлено по виду деятельности «Розничная торговля» – 37 тыс. или 46% от общего числа уведомлений, далее следуют «Услуги общественного питания» – 12 тыс. или 15%, «Предоставление бытовых услуг» – 10 тыс. или 13% и «Перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом» – 9 тыс. или 11% (см. Рисунки 2.2 и 2.3).



**Рис. 2.2.** Распределение уведомлений по видам деятельности в % от общего числа поданных уведомлений



**Рис. 2.3.** Распределение уведомлений по видам деятельности по количеству уведомлений

Особый интерес вызывает динамика количества поданных уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности по видам деятельности – лидерам в исследуемом периоде, а также их распределение между субъектами Российской Федерации.

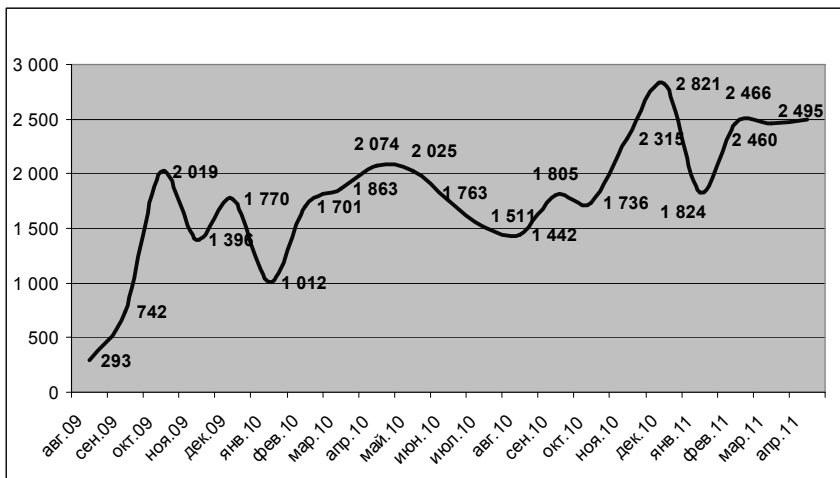
Так, наибольшее число уведомлений по виду деятельности «Розничная торговля» было подано в декабре 2010 г. – 2,8 тыс., далее следует апрель 2011 г. – 2,5 тыс., февраль 2011 г. – 2,5 тыс., март 2011 г. – 2,5 тыс. и ноябрь 2010 г. – 2,3 тыс. По сравнению с декабрем 2009 г. в декабре 2010 г. количество поданных уведомлений увеличилось на треть – 37% или 1 тыс. (см. Рисунок 2.4).

Лидерами по числу поданных уведомлений по виду деятельности «Розничная торговля» за 2010 г. среди субъектов Российской Федерации являются:

- Ростовская область – 2122;
- Алтайский край – 1582;
- Воронежская область – 1176;
- Челябинская область – 1166.

Наименьшее количество уведомлений по виду деятельности «Розничная торговля» в 2010 г. было подано в следующих субъектах Российской Федерации:

- Республика Северная Осетия–Алания – 24;
- Республика Ингушетия – 23;
- Ненецкий автономный округ – 22;
- Чукотский автономный округ – 19.



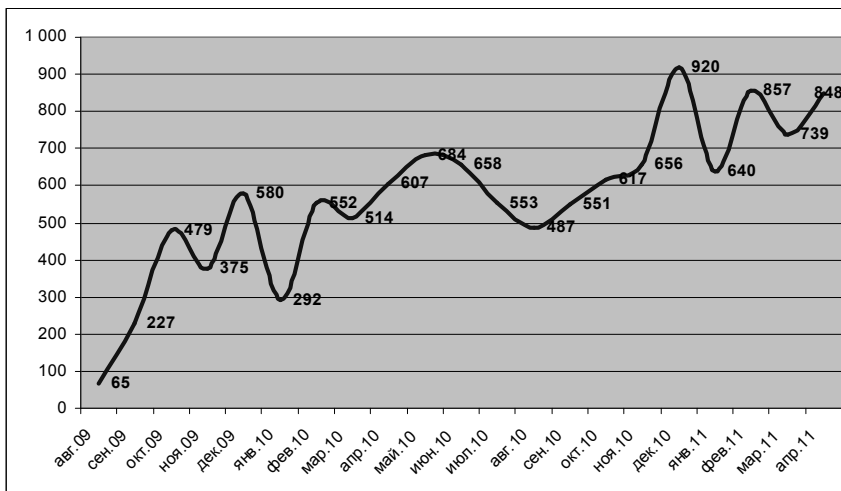
**Рис. 2.4.** Розничная торговля (динамика поданных уведомлений за период август 2009 г. – март 2011 г.)

**Второе место** по числу поданных уведомлений занимают уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности по виду деятельности «Предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания».

По данному виду деятельности наибольшее количество уведомлений было подано в декабре 2010 г. – 920 уведомлений, затем следует февраль 2011 г – 857 уведомлений, апрель 2011 г. – 848 уведомлений, март 2011 г. – 739 уведомлений и май 2010 г. – 684 уведомления. По сравнению с декабрем 2009 г. в декабре 2010 г. количество поданных уведомлений увеличилось на треть – 37% (см. Рисунок 2.5).

Лидерами по числу поданных уведомлений по виду деятельности «Предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания» за 2010 г. среди субъектов Российской Федерации являются:

- Ростовская область – 717;
- г. Санкт-Петербург – 453;
- Московская область – 400;
- Челябинская область – 387.



**Рис. 2.5.** Услуги общественного питания

Наименьшее количество уведомлений по виду деятельности «Предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания» в 2010 г. было подано в следующих субъектах Российской Федерации:

- Брянская область – 6;
- Ненецкий автономный округ – 6;
- Республика Дагестан – 4;
- *Республика Карачаево-Черкессия – 0;*
- *Республика Ингушетия – 0.*

**Третье место** по числу поданных уведомлений занимают уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности по виду деятельности «Предоставление бытовых услуг».

По данному виду деятельности наибольшее количество уведомлений было подано в декабре 2010 г. – 789 уведомлений, затем следует апрель 2011 г. – 752 уведомления, март 2011 г. – 745 уведомлений, февраль 2011 г. – 743 уведомления и ноябрь 2010 г. –

662 уведомления. По сравнению с декабрем 2009 г. в декабре 2010 г. количество поданных уведомлений увеличилось на треть – 37% (см. Рисунок 2.6).

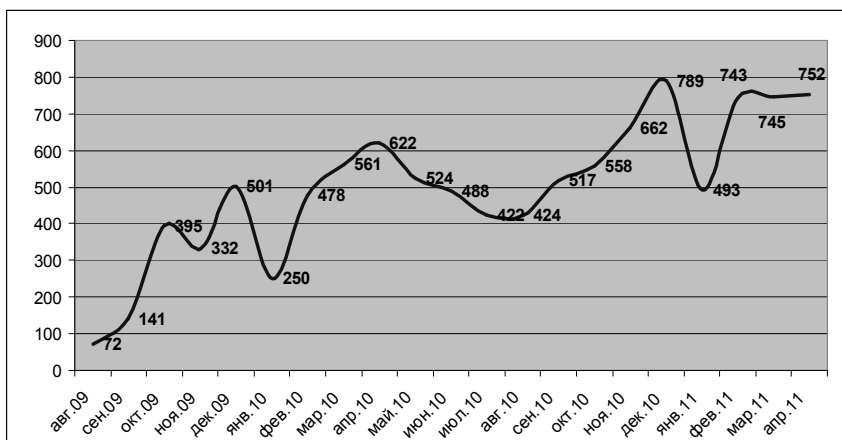


Рис. 2.6. Предоставление бытовых услуг

Лидерами по числу поданных уведомлений по виду деятельности «Предоставление услуг общественного питания организациями общественного питания» за 2010 г. среди субъектов Российской Федерации являются:

- Ростовская область – 460;
- Алтайский край – 403;
- Воронежская область – 369;
- Московская область – 365.

Наименьшее количество уведомлений по виду деятельности «Предоставление бытовых услуг» в 2010 г. было подано в следующих субъектах Российской Федерации:

- Республика Дагестан – 6;
- Республика Северная Осетия–Алания – 3;
- Ненецкий автономный округ – 2;
- **Республика Карачаево-Черкессия – 0;**
- **Чеченская Республика – 0;**
- **Республика Ингушетия – 0.**



Таким образом, можно говорить о положительной динамике роста поданных уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности за исследуемый период.

### 3. Распределение уведомлений по органам власти

Уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по регистрации и учету уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности являются Роспотребнадзор, ФМБА России и Ространснадзор.

Распределение количества поданных уведомлений среди данных органов выглядит следующим образом.

Большая часть уведомлений – 83,1% от общего числа уведомлений было подано в Роспотребнадзор, далее следует Ространснадзор с 15,6% уведомлений и ФМБА России с 1,3% уведомлений (см. Рисунок 2.7).

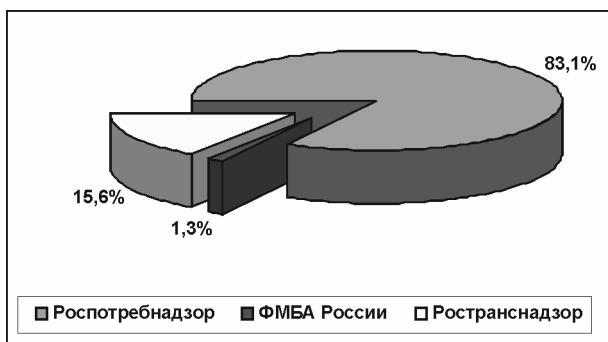


Рис. 2.7. Распределение уведомлений по органам власти в % от общего числа поданных уведомлений

### 4. Несоответствие сведений, содержащихся в уведомлениях, обязательным требованиям

Для определения эффективности действия уведомительного порядка целесообразно проанализировать сведения о выявленных правонарушениях в части несоответствия сведений, содержащихся в уведомлениях о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям законодательства Российской Федерации.

На основании данных, представленных федеральными органами исполнительной власти в квартальных формах федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», в 2010 году было выявлено **284** соответствующих правонарушений, выявленных по результатам проверок и административных расследований.

Так, **Роспотребнадзором** было выявлено **153** правонарушения в части несоответствия сведений, содержащихся в уведомлениях о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, **Ространснадзором** – **130** соответствующих правонарушений и **ФМБА России** – **1** правонарушение соответственно.

Следовательно, исходя из данных о представлении в 2010 г. **54 тыс.** уведомлений о начале предпринимательской деятельности, 0,5% (или 284 уведомления) в 2010 г. было подано со сведениями не соответствующими обязательным требованиям законодательства Российской Федерации.

Однако необходимо иметь в виду, что объективное возрастание числа поданных уведомлений, содержащих сведения, не соответствующие обязательным требованиям законодательства Российской Федерации, можно будет определить не ранее чем через три года действия данной нормы, когда в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подавших уведомления о начале предпринимательской деятельности первыми, контрольно-надзорными органами будут проведены плановые проверки.

В заключении можно сделать вывод о том, что уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности с успехом продолжает проходить период становления. Систематический рост количества поданных уведомлений свидетельствует о кредите доверия предпринимательского сообщества к данному порядку, а также о действенности гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, предусмотренных введением данной нормы.

С целью сокращения административных барьеров в начале осуществления предпринимательской деятельности Минэкономразвития России планирует в 2011 г. продолжить дальнейшее расширение числа видов деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка.

Так, в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации находится проект федерального закона № 454517-5, разработанный по инициативе Минэкономразвития России, который предусматривает включение в Закон № 294-ФЗ еще 8 видов предпринимательской деятельности, переводимых на уведомительный порядок:

- производство эталонов единиц величин, стандартных образцов и средств измерений, а также их ввоз на территорию Российской Федерации и продажа,
- производство тары и упаковки;
- производство мебели;
- производство средств индивидуальной защиты;
- производство пожарно-технической продукции;
- производство низковольтного оборудования;
- производство строительных материалов и изделий;
- оказание социальных услуг.

Кроме того указанным проектом закона закрепляется основной принцип осуществления предпринимательской деятельности в Российской Федерации, а именно о недопустимости требования о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений (лицензий), заключений и иных документов для начала осуществления предпринимательской деятельности, за исключением случаев предусмотренных федеральными законами.

Помимо этого стоит отметить, что Федеральным законом от 13 мая 2011 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» на уведомительный порядок предполагается перевести следующие виды деятельности:

- управление многоквартирными домами;
- оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах.

В этой связи в случае принятия указанного закона необходимо будет вносить изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» предусматривающее определение видов работ и услуг по указанным видам предпринимательской деятельности.

Между тем, следует отметить, что управление многоквартирными домами, в соответствии со статьей 161 Жилищного Кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ) может осуществляться непосредственно управлением собственниками помещений в многоквартирном доме, товариществом собственников жилья либо жилищным кооперативом или иным специализированным потребительским кооперативом, а также управляющей организацией.

Товарищества собственников жилья (далее – ТСЖ), осуществляющие управление многоквартирными домами представляют собой негосударственные некоммерческие организации. ТСЖ не являются постоянными, профессиональными участниками гражданского оборота, и их выступление в роли самостоятельных юридических лиц обусловлено необходимостью материального обеспечения их основной деятельности и не связано с извлечением прибыли, что на сегодняшний день противоречит концепции, заложенной Законом № 294-ФЗ в понятие «уведомление о начале предпринимательской деятельности».

В этой связи и с учетом того, что на уведомительный порядок могут быть в дальнейшем переведены иные виды деятельности, не связанные напрямую с извлечением прибыли потребуются внесение изменений в Закон № 294-ФЗ и принятые в его развитие акты Правительства Российской Федерации, предусматривающие подачу уведомлений о начале деятельности, а не о начале предпринимательской деятельности, как это принято в действующей редакции.

### 3. АНАЛИЗ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ЗАКОНА № 294-ФЗ

---

Практика применения Закона № 294-ФЗ в основном складывается из результатов обжалования решений и действий (бездействий) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц.

В соответствии с частью 1 статьи 23 Закона № 294-ФЗ, защита прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля осуществляется в административном и (или) судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В настоящее время действующее законодательство Российской Федерации позволяет обжаловать решения и действия (бездействия) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц в общем случае:

- в вышестоящий орган государственной власти или вышестоящий орган местного самоуправления (вышестоящему должностному лицу);
- в органы прокуратуры Российской Федерации;
- в суд.

В настоящем анализе будет рассмотрена судебная практика применения Закона № 294-ФЗ, которая складывается при рассмотрении следующих категорий дел:

- ✓ рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействий) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц (глава 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ), глава 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее – ГПК РФ)), например:
- о признании недействительным предписания об устранении нарушений законодательства;
- о признании незаконными действий должностных лиц по проведению проверки;

- о признании недействительным приказа (распоряжения) о начале проведения проверки и т.д.;
- ✓ рассмотрение дел о привлечении к административной ответственности (§ 1 главы 25 АПК РФ);
- ✓ рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2 главы 25 АПК РФ);
- ✓ признание нормативного правового акта недействующим (глава 23 АПК РФ, глава 24 ГПК РФ).

Наиболее распространенным поводом для проверки в судебном порядке решений и действий (бездействий) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц являются заявления субъектов контроля (надзора) о признании незаконными и отмене постановлений о привлечении их к административной ответственности, вынесенных по результатам осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Удельный вес таких дел составляет примерно 80% от всех споров при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

По данным официального сайта Высшего арбитражного суда Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – ВАС РФ), в 2010 г. арбитражными судами было рассмотрено 80 702 дела, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, что на 6,7% меньше по сравнению с показателем 2009 года. В 2009 г. арбитражными судами было рассмотрено 86 473 таких дел, что на 2,6% меньше по сравнению с показателем 2008 г. (2008 г. – 88 746 дел). При этом дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности в 2010 г. стало рассматриваться на 8,6% меньше, а число дел о привлечении к административной ответственности уменьшилось на 4,6%<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://www.arbitr.ru/press-centr/news/totals/>

<sup>2</sup> Анализ статистических данных по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности свидетельствует, что в 2010 году количество рассмотренных дел об оспаривании решений органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды, сократилось на 11%.

Доля дел, по которым требования заявителей были удовлетворены, составила в среднем **55,8%**. Чаще других отменялись решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли (**65,7%**), органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды (**62,2%**).

Сокращение количества дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях, безусловно, имеет множество факторов, однако одним из них, несомненно является постепенное усвоение органами по контролю и внедрение в экономическую деятельность норм и требований Закона № 294-ФЗ.

Ниже приведен анализ конкретных судебных решений, систематизированных по различным признакам.

Соответственно в первом и втором подразделе приведены наиболее интересные решения высших судов, а именно **Конституционного Суда Российской Федерации** и **Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации**.

В третьем подразделе описаны судебные споры, рассмотренные арбитражными судами Российской Федерации, интересные с точки зрения правоприменительной практики и полезные, как иллюстрирующие возможные решения спорных вопросов и толкования неоднозначных норм Закона № 294-ФЗ.

При этом обзор судебных решений в третьем подразделе основан на демонстрации применения судами статьи 20 Закона № 294-ФЗ, то есть оснований признания на практике результатов проверки, проведенной с грубыми нарушениями закона, недействительными. Согласно данной статье следующие грубые нарушения влекут признание результатов проведенной проверки недействительными:

- 1) проведение плановой проверки до истечения трех лет с момента проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- 2) проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок;
- 3) отсутствие уведомления о проведении проверки или нарушение срока такого уведомления;
- 4) привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций;

5) проведение внеплановой проверки в отсутствие предусмотренных законом оснований;

6) несогласование с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя;

7) нарушение сроков и времени проведения плановых выездных проверок в том числе в отношении субъектов малого предпринимательства;

8) проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

9) требование документов, не относящихся к предмету проверки;

10) превышение установленных сроков проведения проверок;

11) непредставление акта проверки;

12) участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки.

В четвертом подразделе анализа правоприменительной практики рассмотрены решения судов по общим наиболее спорным вопросам применения Закона № 294-ФЗ, связанных, в основном, с неоднозначностью применения или неприменения закона в той или иной сфере отношений.

В пятом подразделе отдельно изучены решения, принимаемые судами общей юрисдикции по вопросам осуществления государственного (муниципального) контроля (надзора). Практика рассмотрения таких дел судами общей юрисдикции невелика в связи с тем, что составы правонарушений, рассматриваемых судами общей юрисдикции, согласно статье 23.1 КоАП РФ, как правило, не связаны с осуществлением предпринимательской деятельности. Между тем, отдельные решения имеют значительный интерес с точки зрения применения норм Закона № 294-ФЗ.

При анализе судебной практики к анализу отбирались те решения арбитражных судов, которые основаны на разрешении спора, имеющего неоднозначный характер. Суды, разрешая такие споры, в силу неурегулированности тех или иных частных случаев вынуждены высказывать свою правовую позицию и систематически



толковать положения Закона № 294-ФЗ, чем такие решения и интересны для анализа. Те решения, которые разрешали спор в силу буквального толкования нормы, в случаях когда нарушение, что называется «на лицо», в настоящем анализе не учитывались.

При описании арбитражной практики в целях иллюстрации только содержательного смысла судебного решения позиции судов первой и апелляционной инстанции из описания решения суда кассационной инстанции исключались или унифицировались (в случае единообразия мнения). Представленные судебные решения являются свободным изложением их сути, а не цитатами. Мотивировка принятия решения и ссылки на нормы права в максимальной степени сохранялись при описании.

### **3.1. Практика Конституционного суда Российской Федерации**

Спор о признании неконституционности нормы, содержащейся в Законе № 294-ФЗ по итогам правоприменения указанного закона, был выявлен в единичном случае в определении Конституционного Суда Российской Федерации (далее – КС РФ) от 25 февраля 2010 г. № 294-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пасько Владимира Петровича на нарушение его конституционных прав частью 2.1 статьи 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» по вопросу распространения требований Закона № 294-ФЗ на лиц занимающихся профессиональной деятельностью, а именно, арбитражных управляющих.

В соответствии с частью 1 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, указанный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Вместе с тем, согласно части 2.1 статьи 27 Закона № 294-ФЗ, положения данного закона не применялись к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих до 31 декабря 2009 г. включительно.

При этом, в соответствии с частью 1 статьи 20 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», арбитражным управляющим признается гражданин Российской Федерации, являющийся членом одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Деятельность арбитражного управляющего в деле о банкротстве не является предпринимательской деятельностью.

Таким образом, Закон № 294-ФЗ создал внутреннюю коллизию. С одной стороны данный закон регулирует порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля только в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, с другой стороны указывается, что положения настоящего закона в отношении арбитражных управляющих (граждан, которые действуют не в качестве индивидуального предпринимателя) применяются с 1 января 2010 г.

На практике вопрос применения требований Закона № 294-ФЗ при осуществлении государственного контроля в отношении арбитражных управляющих решается по-разному:

- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ применяются;
- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ не применяются, проверка деятельности арбитражных управляющих проводится в соответствии с иным порядком, так как полномочия по проведению контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих, закреплены в пункте 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457;
- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ не применяются, проверки деятельности арбитражных управляющих не проводятся, так как отсутствуют достаточные законодательные основания для осуществления такого контроля (надзора). Государственный контроль осуществляется в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Между тем арбитражные управляющие могут привлекаться к административной ответственности в порядке, установленном КоАП РФ.

В решениях арбитражных судов (см. например, **постановление ФАС Северо-Западного округа от 22 октября 2009 г. № А21-1699/2009**, **постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 26 февраля 2010 г. по делу № А10-4200/2009**) единообразия применения обсуждаемой нормы не выявилось.

В итоге данная правовая коллизия стала предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (**определение от 25 февраля 2010 г. № 294-О-О**). Однако при данном рассмотрении КС РФ также не высказал четкой правовой позиции.

*Арбитражный управляющий, Пасько В.П., обжаловал конституционность норм Закона № 294-ФЗ в части возможности проведения государственного контроля (надзора) в отношении арбитражных управляющих, а именно была обжалована часть 2.1 статьи 27 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой положения данного закона не применяются к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих до 31 декабря 2009 г. включительно.*

*Конституционный Суд Российской Федерации не принял данную жалобу к рассмотрению, указав следующее.*

*Закон № 294-ФЗ, регулируя отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, тем самым предусматривает дополнительные гарантии прав и свобод указанной категории лиц. Момент же вступления федерального закона в силу, а также определения круга лиц, на которых он распространяется, является дискрецией законодателя и не может рассматриваться как нарушение конституционных прав граждан.*

Следует также отметить, что арбитражные суды при рассмотрении споров о правомерности проведения проверок в отношении арбитражных управляющих руководствуются **постановлением Пленума ВАС РФ от 15 декабря 2004 г. № 29**.

Согласно пункту 12 указанного постановления, в соответствии с пунктом 2 статьи 22 и статьей 28.1 КоАП РФ проверка деятельности арбитражных управляющих входит в обязанности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а к компетенции

регулирующего органа относится проведение проверок деятельности саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих.

Кроме того согласно статье 29 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», регулирующему органу предоставлено право обращаться в установленном порядке в арбитражный суд с заявлением о дисквалификации арбитражного управляющего.

## **3.2. Практика высшего Арбитражного суда Российской Федерации**

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации (далее – ВАС РФ) и Президиум ВАС РФ обращались к Закону № 294-ФЗ в 2009–2010 гг. не единожды. Всего по итогам двух лет действия закона было вынесено более десятка определений и постановлений.

Одно из дел, о котором будет рассказано ниже, серьезным образом способно изменить дальнейшую правоприменительную практику Закона № 294-ФЗ и касается распространения требований закона на отношения по осуществлению государственного контроля исполнения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

В предыдущем докладе Минэкономразвития России 2010 года «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» поднималась проблема осуществления контроля исполнения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов.

В частности указывалось, что в соответствии со сложившейся судебной практикой, а также письмом Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 9 июля 2009 г. № 03-01-15/7-327, контроль исполнения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов выводится из сферы действия Закона № 294-ФЗ.

В письме указывалось на невозможность применения положений Закона № 294-ФЗ при организации и проведении налоговыми

органами мероприятий по контролю за применением контрольно-кассовой техники, проводимых в рамках проверок соблюдения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций, в связи с тем, что мероприятия по такому контролю были отнесены к финансовому контролю, в отношении которого требования Закона № 294-ФЗ не применяются.

В 2010 г. такая правоприменительная практика была расширена. Почему-то перед судами стал ставиться вопрос о применимости Закона № 294-ФЗ не конкретно по отношению к контролю за применением контрольно-кассовой техники, а в связке с контролем за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

Так, весной 2010 г. ВАС РФ рассматривая дело по вопросу отнесения проверок в области законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции определил, что на указанные правоотношения в полной мере следует распространять Закон № 294-ФЗ. Однако для принятия окончательного решения дело было передано в Президиум ВАС РФ (определение ВАС РФ от 5 апреля 2010 г. № ВАС-1130/10).

В указанном определении со ссылкой на часть 1 статьи 23 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» (далее – Закон № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...»), а также преамбулу Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака» указано, что мероприятия по контролю за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной, спиртосодержащей и табачной продукции, соблюдением законодательства в этой области и условий, предусмотренных соответствующими лицензиями, не подпадают под понятия налогового контроля или финансового надзора. Следовательно, на указанные мероприятия должно распространяться действие норм Закона № 294-ФЗ.

Однако Президиум ВАС РФ постановлением от 22 июня 2010 г. № 1130/10 отошел от позиции, изложенной в определении ВАС РФ

от 5 апреля 2010 г. № ВАС-1130/10 подтвердив неприменение Закона № 294 ФЗ по отношению к контролю за применением контрольно-кассовой техники. При этом Президиум ВАС РФ указал также и на неприменимость данного закона по отношению к контролю за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции. Данный вид контроля Президиум ВАС квалифицировал также как финансовый и налоговый контроль, в связи с чем, вывел его из сферы Закона № 294-ФЗ.

При этом следует учитывать, что согласно арбитражному процессуальному законодательству Российской Федерации, содержащиеся в постановлениях Президиума ВАС РФ, толкования правовых норм являются обязательными и подлежат применению при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел.

### **Постановление Президиума ВАС РФ от 22 июня 2010 г. № 1130/10**

*Должностными лицами управления и инспекций Федеральной налоговой службы по городу Москве 23 июня 2009 г. проведена выездная проверка ООО «Арома Маркет» (далее – общество) по вопросам соблюдения законодательства, регулирующего производство и оборот этилового спирта, алкогольной и табачной продукции, а также законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов.*

*В ходе проверки нарушений законодательства не установлено, в связи с чем общество к административной ответственности привлечено не было. Дело об административном правонарушении не возбуждалось.*

*Общество, полагая, что действиями управления были нарушены его права в сфере предпринимательской деятельности, обратилось в арбитражный суд. По мнению общества, эти действия не соответствуют требованиям Закона № 294-ФЗ.*

*Отказывая в удовлетворении требования общества о признании упомянутых действий должностных лиц управления незаконными, нижестоящие суды исходили из того, что проведение мероприятий по контролю за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и контролю за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной*

продукции относится к финансовому и налоговому контролю, следовательно, Закон № 294-ФЗ не может применяться к таким контрольным мероприятиям.

Согласно пункту 1 постановления Пленума ВАС РФ от 31 июля 2003 г. № 16 «О некоторых вопросах практики применения административной ответственности, предусмотренной статьей 14.5 КоАП РФ, за неприменение контрольно-кассовых машин» вопрос применения контрольно-кассовой техники относится к сфере общественных отношений в области торговли и финансов, правилам государственной разрешительной системы (системы допуска хозяйствующих субъектов в сферу торговли и финансов).

Кроме того, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 12 мая 1998 г. № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений абзаца шестого статьи 6 и абзаца второй части 1 статьи 7 Закона Российской Федерации от 18 июня 1993 г. № 5215-1 «О применении контрольно-кассовых машин при осуществлении денежных расчетов с населением», которое правомерно учтено судами при рассмотрении настоящего дела, нормы этого Закона в их взаимосвязи имеют многофункциональное значение и направлены на обеспечение интересов граждан в области торговли и оказания услуг, защиту прав потребителя, а также на охрану установленного порядка торговли и оказания услуг, фискальных интересов государства, финансовой (в том числе налоговой) дисциплины. Данная правовая позиция сохраняет свою юридическую силу при толковании норм Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт». Таким образом, проверка соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовой техники относится к мероприятиям финансового контроля.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ сфера его действия не распространяется на проведение мероприятий по финансовому и налоговому контролю.

Согласно пункту 1 статьи 1 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» государственное регулирование в области производства и

*оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции направлено на защиту экономических интересов Российской Федерации, обеспечение нужд потребителей в указанной продукции, а также на повышение ее качества и проведение контроля за соблюдением законодательства, норм и правил в регулируемой области. В этих целях названным Федеральным законом устанавливаются правовые основы производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в Российской Федерации, в том числе осуществляется контроль за ведением государственной отчетности и уплатой налогов и сборов через обязательную маркировку продукции федеральными специальными и акцизными марками.*

*Установив, что мероприятия по контролю за соблюдением законодательства о применении контрольно-кассовой техники и контролю за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции имеют в числе прочего налоговую и финансовую составляющие, суд пришел к выводу о том, что действие Закона № 294-ФЗ не распространяется на проводимые в обществе проверки.*

В связи с указанным толкованием правовых норм, обязательным для нижестоящих судов уже приняты следующие решения с аналогичными выводами:

- **постановление ФАС Центрального округа от 2 ноября 2010 г. по делу № А48-4505/2009;**
- **постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15 сентября 2010 г. по делу № А79-4149/2010.**

Отмечаем, что в данном решении Президиум ВАС РФ пришел к очень спорному и опасному выводу о том, что наличие в том или ином виде государственного или муниципального контроля налоговой или финансовой составляющей выводит данный вид контроля из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. Данное неоднозначное толкование одной из важнейших составляющих законодательной конструкции Закона № 294-ФЗ и неясная резолютивная часть решения на фоне обязательности применения толкований правовых норм Президиума ВАС РФ при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел, может создать в ближайшее время условия для появления негативной правоприменительной практики.



Так, например, финансовую составляющую имеют такие виды контроля как таможенный, антимонопольный, государственный контроль по регулированию цен (тарифов) и надбавок к ним и т.д. Между тем данные виды контроля напрямую названы в части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, как виды контроля на который данный закон распространяется хотя и с ограничениями. Следующие виды контроля, в отношении которых Закон № 294-ФЗ традиционно распространялся, также имеют финансовую составляющую:

- контроль платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности (региональный контроль);
- надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей (Роструд);
- федеральный пробирный надзор и государственный контроль за качеством сортировки и оценки драгоценных камней (Минфин России через Пробирную палату России и ГОХРАН).

Отметим также, что оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции проверяется не только ФНС России, но также и Роспотребнадзором, а также региональными и муниципальными органами по контролю. В связи с указанным постановлением подобные органы также смогут ссылаться, на то, что их действия по такому контролю не подчиняются Закону № 294-ФЗ (например, см. **постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11 октября 2010 г. по делу № А29-1421/2010**).

Учитывая крайнюю неоднозначность принятого решения и расплывчатую формулировку определения «финансовый контроль» необходимо с целью устранения возможных негативных моментов дальнейшей правоприменительной практики исключить из части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ указанное определение.

Отмечаем также, что указанный вид контроля, в данной формулировке отсутствует в качестве государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) и является составной частью контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере.

### **3.3. Практика Арбитражных судов Российской Федерации**

Арбитражными судами Российской Федерации было рассмотрено в общей сложности более 500 дел, связанных с применением Закона № 294-ФЗ. О самых интересных делах, будет рассказано в указанном разделе.

#### **1. Проведение плановой проверки до истечения трех лет с момента проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя**

##### ***1.1. Ограничение по периодичности плановых проверок при разветвленной филиальной сети***

В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Между тем, данное положение не учитывает, что юридические лица могут иметь разветвленную сеть филиалов, распределенных по различным регионам Российской Федерации. Например, ОАО «РЖД» функционирует через свои филиалы – железные дороги по регионам России, которые в свою очередь осуществляют свою деятельность через отделения железных дорог по направлениям железных дорог, при этом отделения железных дорог включают в себя дистанции пути.

Также в системе РЖД ведут свою хозяйственную деятельность различные дирекции, депо, станции и т.д. и т.п. На примере, ОАО «РЖД» становится очевидно, что ограничение проведения плановой проверки раз в три года не должно распространяться на все юридическое лицо в целом, включая его филиалы и представительства. Целесообразно применять это ограничение по отношению к структурным единицам юридического лица или для таких предприятий необходимо предусматривать более увеличенные сроки проведения плановых проверок.

В настоящее время буквальное толкование положений Закона № 294-ФЗ не позволяет этого делать. Часть 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ учитывает такую особенность в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, при определении

срока проведения проверки (срок проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству юридического лица). Необходимо отметить, что в ряде случаев суды применяют норму части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ по аналогии при рассмотрении споров в отношении оснований проведения плановых проверок.

**Постановление Федерального арбитражного суда (далее – ФАС) Северо-Западного округа от 9 февраля 2011 г. № Ф07-15042/2010 по делу № А26-4639/2010**

*Как видно из материалов дела, Управление Роспотребнадзора с целью реализации плана контрольно-надзорных мероприятий в Республике Карелия на 2010 год издало распоряжение от 18 мая 2010 г. № 644 о проведении проверки соблюдения филиалом открытого акционерного общества «Российский Сельскохозяйственный банк» (далее – Банк), находящимся на территории Республики Карелия, обязательных требований законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей.*

*Банк, посчитав распоряжение от 18 мая 2010 г. № 644 неправомерным, оспорил его в арбитражный суд. При этом Банк сослался на нарушение данным распоряжением положений Закона № 294-ФЗ, указав на то, что в 2009 году уже проводились аналогичные проверки по месту нахождения филиалов Банка в других регионах Российской Федерации.*

*Суд отказал в удовлетворении заявления Банка, сославшись на следующее. В соответствии со статьей 9 Закона № 294-ФЗ проведение плановых проверок осуществляется на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов. Выездная проверка (как плановая так и внеплановая) может осуществляться по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности (часть 2 статьи 12).*

*Срок проведения проверки в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается от*

дельно по каждому филиалу, представительству юридического лица и не может превышать двадцати рабочих дней (статья 13).

Как установлено судом по материалам дела, оспариваемое распоряжение издано Управлением Роспотребнадзора на основании плана контрольно-надзорных мероприятий на 2010 год. Основанием для включения в план проверки расположенного в Республике Карелия филиала Банка явилось истечение трех лет со дня регистрации юридического лица. Довод Банка о том, что распоряжение Управления Роспотребнадзора от 18 мая 2010 г. № 644 издано с нарушением предусмотренных Законом № 294-ФЗ сроков в связи с проведенными ранее аналогичными проверками филиалов Банка, расположенных в других регионах Российской Федерации, отклонен судом как необоснованный.

### **Постановление ФАС Поволжского округа от 8 февраля 2011 г. по делу № А57-8356/2010**

Как установлено судом и следует из материалов дела, Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Саратовской области (далее – управление) издало распоряжение от 26 мая 2010 г. № 1192-д о проведении плановой документарной проверки Саратовского отделения № 8622 Сбербанка России по вопросу соблюдения законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере защиты прав потребителей.

Посчитав, что распоряжение от 26 мая 2010 г. № 1192-д не соответствует части 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ и нарушает его права и законные интересы, общество обратилось в арбитражный суд Саратовской области с заявлением.

Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суды пришли к выводу о том, что проведение проверки в отношении обособленного подразделения, обладающего признаками филиала – Саратовского отделения № 8622 Сбербанка России, расположенного вне места нахождения юридического лица – Сбербанка России не противоречит положениям Закона № 294-ФЗ и не нарушает права заявителя.

Согласно части 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ регулярность проведения плановой проверки составляет не чаще одного раза в три года.

*В силу части 2 статьи 12 Закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности.*

*В соответствии с пунктом 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ срок проведения проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству юридического лица.*

*Таким образом, проверка может осуществляться как по месту нахождения постоянно действующего исполнительного органа, так и по месту фактического осуществления деятельности, которым является, к примеру, филиал юридического лица (при этом проведение проверки возможно как в одном месте, так и в нескольких). То обстоятельство, что интервал между такими проверками должен составлять три года, названным Законом не установлено.*

*Поскольку заявитель осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, срок проведения плановых проверочных мероприятий в отношении каждого филиала, представительства, подразделения в силу части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, устанавливается отдельно, при этом проверка осуществляется на основании распоряжения, изданного органом государственного контроля (надзора) по месту фактического осуществления деятельности.*

*Судами установлено, что оспариваемое распоряжение от 26 мая 2010 г. № 1192-д издано в целях выполнения пункта 674 Плана контрольно-надзорных мероприятий Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2010 год, основанием для включения в который плановой проверки общества, в свою очередь, явилось истечение трех лет со дня его регистрации.*

*Судом указано, что оспариваемое распоряжение было издано на основании Плана контрольно-надзорных мероприятий Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2010 год, согласованного с ор-*

ганами прокуратуры и размещенного на официальных сайтах прокуратуры Саратовской области и Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет», в которой в качестве проверяемого объекта включен филиал Акционерного Коммерческого Сберегательного Банка Российской Федерации (открытое акционерное общество) в лице Саратовского отделения № 8622 Сбербанка России.

При таких обстоятельствах, суды пришли к выводу о том, что распоряжение управления от 26 мая 2010 г. № 1192-д о проведении плановой документальной проверки заявителя, расположенного на территории Саратовской области, по вопросу соблюдения законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения и в сфере защиты прав потребителей соответствует требованиям Закона № 294-ФЗ и не нарушает права заявителя.

Аналогичные решения приняты:

- постановлением ФАС Дальневосточного округа от 20 января 2011 г. № Ф03-9325/2010 по делу № А04-2317/2010;
- постановлением ФАС Северо-Западного округа от 6 декабря 2010 г. № Ф07-12934/2010 по делу № А56-6904/2010.

Следует отметить, что Генеральная прокуратура Российской Федерации придерживается иной позиции, которая приведена в письме первого заместителя Генерального прокурора РФ от 10 августа 2010 г. № 73/3-240-2010. При этом мнение Генеральной прокуратуры РФ становится определяющим с позиции части 6.1 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля.

### **Письмо Генеральной прокуратуры РФ от 10 августа 2010 г. № 73/3-240-2010**

*Проводимый Генеральной прокуратурой Российской Федерации на постоянной основе мониторинг состояния законности в сфере государственного и муниципального контроля выявил ряд проблемных вопросов, возникающих в ходе применения законодательства о государственном и муниципальном контроле.*

*Так, согласно части 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 названного закона проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству юридического лица.*

*При этом некоторые контролирующие органы, в частности Роспотребнадзор, со ссылкой на часть 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ практикуют назначение плановых проверок в отношении различных филиалов (представительств) юридического лица без учета того, что оно в лице других своих филиалов (представительств) уже было проверено в течение трех последних лет либо должно быть проверено в текущем году. Таким образом, часть 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ имеет неоднозначную трактовку на практике.*

*Подобное положение недопустимо, в том числе с учетом содержащейся в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 13 декабря 2001 г. № 16-П и ряде иных судебных постановлений позиции, согласно которой из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике, и, следовательно, неизбежно ведет к произволу.*

*В этой связи Минэкономразвития России прорабатывается вопрос о корректировке указанной нормы Закона № 294-ФЗ в целях устранения ее неоднозначного толкования.*

*При формировании сводного плана проведения плановых проверок на 2011 г. органами прокуратуры будут приняты необходимые меры по исключению проведения необоснованных проверок филиалов кредитных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации.*

*В настоящее время в связи с неоднозначностью анализируемого вопроса, ситуация требует своего законодательного разрешения. В случае если доминирующей станет позиция Генеральной прокуратуры Российской Федерации в данном вопросе, могут образоваться серьезные прорехи в обеспечении эффективного контроля за дея-*

тельностью юридических лиц, имеющих разветвленную филиальную сеть. Крупные юридические лица (инфраструктурные предприятия, нефтедобывающие компании, всероссийские банки и иные организации) фактически выйдут из-под государственного контроля. Ресурсов органов по контролю не хватит для организации единой всероссийской проверки подобных организаций. Учитывая, что деятельность указанных организаций часто связана с безопасностью государства, экологической безопасностью, с большими рисками причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, а также с возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, предлагается два варианта внесения изменений в Закон № 294-ФЗ:

1) закрепление периодичности проведения плановых проверок в отношении не юридического лица в целом, а в отношении его филиалов и представительств, а также иных обособленных подразделений, в случаях, если такие обособленные подразделения поднадзорны различным органам по контролю и (или) различным территориальным органам такого органа;

2) увеличение срока проведения плановых проверок с уже существующих 20 рабочих дней (с возможностью продления еще на 20 рабочих дней в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований) в случае необходимости их проведения до 40 рабочих дней (с возможностью продления еще на 20 рабочих дней в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований), при учете организации проверок филиальной сети юридического лица.

### ***1.2. Соблюдение требования о периодичности плановых проверок, проводимых различными органами по контролю***

В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. При этом по тексту закона не конкретизируются особенности соблюдения данного требования при сочетании проверок, проводимых различными органами по контролю. Очевидно, что если проверка проводится в



целях контроля за исполнением отличных по сферам законодательства требований (например, санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства о пожарной безопасности) и проверки проводятся различными органами по контролю, в таких случаях ограничение по периодичности проверке относится к проверке одного конкретного органа по контролю.

Обозначенной выше позиции придерживается Минэкономразвития России (**письмо от 24 марта 2009 г. № Д05-1476**). В данном письме указывается, что, так как предметы плановой проверки, проводящимися различными органами при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в каждом конкретном случае различны, плановые проверки юридического лица и индивидуального предпринимателя проводятся не чаще одного раза в три года каждым органом государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Позиция Минэкономразвития России основана на тезисе, в соответствии с которым различные органы по контролю не могут проверять соблюдение одних и тех же требований, следовательно, предметы их проверок всегда будут различными. Это следует и из Закона № 294-ФЗ, принципом которого является недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (пункт 5 статьи 3).

Между тем, несмотря на указанный принцип, правоприменение демонстрирует, что предметы проверок различных органов могут быть схожи до степени смешения. Такие случаи возможны, в связи с тем, что при проведении проверки могут проверяться различные аспекты одной и той же сферы требований, особенно при сочетании федерального и регионального контроля. Например, государственный контроль за производством, оборотом, качеством и безопасностью этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также за соблюдением законодательства Российской Федерации в этой области осуществляют Росалкогольрегулирова-

ние, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>1</sup>.

При проведении проверок соблюдения схожих обязательных требований различными органами по контролю, по мнению ФАС Северо-Кавказского округа, ограничение по периодичности плановых проверок применяется в отношении всех таких проверок независимо от органа по контролю, проводящего такие проверки.

### **Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20 сентября 2010 г. по делу № А32-9923/2010-4/233-103АЖ**

*Как видно из материалов дела, на основании распоряжения от 22 января 2010 г. № 01-27/184 Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея (далее – управление) проведена плановая проверка индивидуального предпринимателя Чернобаевой Ольги Олеговны (далее – предприниматель) на предмет соблюдения обязательных требований санитарного законодательства, законодательства в сфере защиты прав потребителей и в области ветеринарии.*

*В ходе проверки выявлено, что в торговом зале, расположенном по адресу: г. Краснодар, ул. Уральская, 11б, на хранении и реализации в холодильных камерах находилась принадлежащая предпринимателю продукция животного происхождения без ветеринарных сопроводительных документов, хранящаяся с нарушением температурного режима установленного производителем, что является нарушением пунктов 1.1, 1.2, 1.3, 3.4, 3.5 «Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов», утвержденных приказом Минсельхоза Российской Федерации от 16 ноября 2006 г. № 422.*

*По результатам проверки составлен акт проверки от 18 февраля 2010 г. № 01-27/184 и протокол об административном правонарушении от 18 февраля 2010 г. № р1-2-26/1009.*

---

<sup>1</sup> При этом наличие сертификатов соответствия и деклараций о соответствии на алкогольную продукцию, а также лицензий при розничной продаже алкогольной продукции проверяет также Роспотребнадзор при проведении проверок в рамках контроля исполнения законодательства о защите прав потребителей.

*25 марта 2010 г. в отношении предпринимателя принято постановление № р1-2-26/1009 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 10.8 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 4000 рублей.*

*Не согласившись с вышеуказанным постановлением управления, предприниматель обратился в арбитражный суд.*

*Суд установил, что в феврале 2009 года предприниматель в плановом порядке уже проверялся по тому же предмету Государственным учреждением КК «Управление ветеринарии г. Краснодара», что подтверждается имеющимся в материалах дела актом от 10 февраля 2009 г.*

*Данное обстоятельство влечет незаконность постановления управления о назначении административного наказания, так как в нарушение статьи 9 Закона № 294-ФЗ проверка управления проведена ранее истечения трех лет с момента осуществления проверки с тем же предметом Управлением ветеринарии города Краснодара. Данное нарушение является грубым, в связи с чем влечет недействительность результатов проверки.*

*К схожему выводу пришел ФАС Поволжского округа.*

### **Постановление ФАС Поволжского округа от 12 апреля 2010 г. по делу № А06-7482/2009**

*Как усматривается из материалов дела, Управлением Росприроднадзора по Астраханской области (далее – Управление) была проведена плановая выездная проверка по исполнению обязательных требований законодательства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды производственным филиалом «Астраханьподземгазпром» ООО «Подземгазпром» (далее – ПФ «Астраханьподземгазпром») на основании приказа от 28 июля 2009 г. № 25 «О проведении плановой выездной проверки и приказа от 19 августа 2009 г. № 33 «О продлении срока проверки».*

*По результатам проверки составлен акт от 14 сентября 2009 г. № 57 и выдано предписание от 14 сентября 2009 г. № 57 об устранении нарушений законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.*

*ПФ «Астраханьподземгазпром» обжаловало данное предписание в суд, в связи с тем, что оно было вынесено по результатам*

*плановой проверки, проведенной ранее истечения трех лет со дня проведения последней плановой проверки в отношении организации, а также в связи с рядом иных грубых нарушений Закона № 294-ФЗ.*

*Соглашаясь с доводами заявителя и признавая указанное предписание недействительным, арбитражный суд исходил из следующего.*

*Как установлено судом, последняя проверка в отношении ПФ «Астраханьподземгазпром» по вопросу соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды была проведена Управлением по технологическому и экологическому надзору по Астраханской области в период с 16 августа 2007 г. по 28 августа 2007 г., что подтверждается актом проверки от 24 августа 2007 г. То есть с момента проведения последней плановой проверки не прошло трех лет.*

*В соответствии с частью 2 статьи 9 Закона № 294-ФЗ плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.*

*Учитывая, что предметы плановой проверки при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в каждом конкретном случае различны, плановые проверки юридического лица и индивидуального предпринимателя проводятся не чаще одного раза в три года каждым органом государственного контроля (надзора), муниципального контроля.*

*Довод Управления, что проверка в 2007 году осуществлялась другим органом по надзору – Управлением по технологическому и экологическому надзору по Астраханской области, правопреемником которого оно не является, обоснованно отклонен судом, поскольку ему перешили от Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору полномочия по надзору за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами.*

*Исходя из смысла части 1 статьи 9 Закона № 294-ФЗ при осуществлении плановой проверки учитывается предмет проверки, а, следовательно, независимо от передачи полномочий по надзору в области охраны окружающей среды, в том числе в области охраны атмосферного воздуха и обращения с отходами от одного органа к другому, должен быть соблюден срок проведения*

*плановой проверки для органа, осуществляющего конкретный контроль (надзор).*

В решении вопроса о соблюдении требования о периодичности плановых проверок, проводимых различными органами по контролю, суды занимают верную позицию, которая кроме того поддерживается экспертным сообществом.

Возможная детализация положений Закона № 294-ФЗ, вероятно, носила бы положительный эффект в целях упрочения такой практики. При этом данная цель могла бы быть достигнута и иными мерами, направленными на тиражирование правильного толкования норм Закона № 294-ФЗ. Одним из способов может выступать размещение разъяснений **Минэкономразвития России** по этим вопросам на своем Интернет-сайте и в федеральной государственной информационной системе «ИС Мониторинг».

Однако в целом работа должна вестись в русле разграничений полномочий по контролю различных органов и недопущению смешения их сфер надзора. В указанных целях отсечение дублирующих друг друга проверок различных органов судами по причине нарушения трехлетней периодичности их проведения, являлась бы хорошим инструментом в данной работе.

## **2. Отсутствие уведомления о проведении проверки или нарушение срока такого уведомления**

### ***2.1. Отсутствие необходимости уведомления о проведении проверки при проведении внеплановой проверки на основании обращений***

Применение данного основания при признании результатов проверки недействительными осложняется тем, что суды не всегда могут однозначно установить основания для проведения внеплановой проверки, перечисленные в части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

В силу части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ не требуется уведомлять юридическое лицо, индивидуального предпринимателя о проведении внеплановой выездной проверки, если такая проверка проводится на основании пункта 2 части 2 данной статьи (поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений, информации из

различных источников о перечисленных в подпунктах «а» – «в» данного пункта фактах).

Между тем, как показывает анализ отдельных судебных решений, суды не всегда могут однозначно установить основание, в соответствии с которым проводилась внеплановая проверка для целей заключения о необходимости или об отсутствии необходимости уведомлять юридическое лицо, индивидуального предпринимателя о проведении в отношении него внеплановой проверки.

### **Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 февраля 2011 г. по делу № А18-375/2010**

*Как видно из материалов дела, на основании приказа от 29 апреля 2010 г. управление провело внеплановую выездную проверку общества на предмет предотвращения нанесения ущерба окружающей среде и нерационального использования недр на Алханчуртском месторождении на основании поручения заместителя прокурора Республики Ингушетия от 23 апреля 2010 г. № 7-19-2010.*

*В ходе проверки зафиксировано неисполнение обществом условий пункта 4.1 лицензионного соглашения к лицензии НЗР 14082 НЭ в части выполнения проектных уровней добычи нефти. На лицензионном участке общество не начало добычу нефти.*

*Суд апелляционной инстанции указал, что управлением не соблюдено требование части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ (отсутствие уведомления о проведении внеплановой проверки).*

*Между тем проверка проведена по основанию, указанному в пункте 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, поэтому уведомление общества о проведении проверки не обязательно в силу прямого указания в части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.*

*Предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется также в случае, если в результате деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя причинен или причиняется вред жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникли или могут возникнуть чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера (пункт 17 статьи 10 Закона № 294-ФЗ).*

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141<sup>1</sup> (далее – Приказ № 141) в приказе о проведении проверки должны фиксироваться:

- ссылка на реквизиты обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, поступивших в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля;
- правовые основания проведения проверки с указанием ссылки на положение нормативного правового акта, в соответствии с которым осуществляется проверка.

В целях исключения двойного толкования указанной нормы, возможно, следует конкретизировать необходимость указания конкретного пункта части второй статьи 10 Закона № 294-ФЗ, на основании которого проводится внеплановая проверка, в целях однозначного понимания самим органом по контролю, юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, а также судом при рассмотрении подобных споров о необходимости предварительного уведомления о проведении проверки в соответствующих случаях.

## ***2.2. Способ подтверждения исполнения обязанности по уведомлению***

В ходе судебных споров зачастую возникает вопрос о способе подтверждения органом по контролю исполнения его обязанности по уведомлению юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении плановой проверки.

Часть 12 статьи 9 и часть 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ устанавливают, что уведомление направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Таким образом, уведомление может быть направлено, в соответствии с буквальным толкованием обозначенных норм и по средствам факсимильной связи или электронной почты. В этом случае возникает вопрос о способе подтверждения направления такого уведомления в случае судебных споров. В случае, если юри-

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

дическое лицо, индивидуальный предприниматель указывают на ненаправление уведомления, а орган по контролю опровергает данное утверждение при отсутствии подтверждающих документов, суд сталкивается с проблемой противоборства двух презумпций: презумпция добросовестности действий должностного лица и презумпции добросовестности предпринимателя.

### **Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 2 февраля 2011 г. по делу № А43-12924/2010**

*Как следует из материалов дела, Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу 29 марта 2010 г. издал приказ № 155 «О проведении плановой выездной проверки в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ».*

*В период с 5 по 9 апреля 2010 г. Департамент провел в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ» проверку и установил нарушения Обществом требований природоохранного законодательства в области охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления и геологического изучения, рационального использования и охраны недр.*

*По результатам проверки Департамент составил акт от 8 сентября 2010 г. № 90-п. Посчитав действия по проведению выездной плановой комплексной проверки незаконными, Общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.*

*В соответствии с частью 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.*

*Материалы дела свидетельствуют и суды установили, что плановая проверка ОАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ» назначена на 5 апреля 2010 г., следовательно, о ее проведении Общество должно быть уведомлено не позднее 31 марта 2010 г.*



*Исследовав и оценив имеющиеся в деле документы по правилам статьи 71 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, суды пришли к выводу, что доказательства надлежащего уведомления Общества о проведении проверки отсутствуют: из представленного факсимильного отчета от 30 марта 2010 г. однозначно не усматривается, какие документы, какого содержания направлялись Обществу. Иных доказательств, бесспорно свидетельствующих о надлежащем извещении Общества о проведении проверки, в материалах дела не имеется.*

*При таких обстоятельствах суды пришли к выводу о том, что государственный орган при осуществлении контроля грубо нарушил требования Закона № 294-ФЗ.*

Исходя из изложенного следует отметить, что проблема противоборства двух презумпций: презумпция добросовестности действий должностного лица и презумпции добросовестности предпринимателя – не может быть решена конкретизацией законодательства Российской Федерации об осуществлении государственного контроля (надзора). Возникающие споры в связи с указанной проблемой необходимо разрешать в русле процессуального законодательства, устанавливающего правила доказывания, в том числе распределение обязанности по доказыванию, правила допустимости, достоверности и достаточности доказательств.

### **2.3. Субъект уведомления**

Часть 12 статьи 9 и часть 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ устанавливают обязанность органа по контролю уведомлять о проведении проверки юридическое лицо, индивидуального предпринимателя. Однако при этом не уточняется, в каком случае лицо считается уведомленным надлежащим образом. Необходимо ли строго уведомлять самого индивидуального предпринимателя или лицо, уполномоченное действовать от лица юридического лица, или уведомление считается совершенным надлежащим образом, если есть отметка об уведомлении ответственного работника юридического лица, индивидуального предпринимателя (например, руководителя филиала, структурного подразделения юридического лица). Суды в этом случае исходят из того, что юридическое лицо, индивидуальный предприниматель в подобных случаях считаются уведомлен-

ными о проведении проверки, однако с учетом специфики обязанностей должностного лица, принявшего уведомление и (или) адресата уведомления.

**Постановление ФАС Дальневосточного округа от 20 января 2011 г. № Ф03-9325/2010 по делу № А04-2317/2010**

*Как следует из материалов дела, Управлением Роспотребнадзора по Амурской области вынесено распоряжение от 23 апреля 2010 г. № 410 о проведении проверки Амурского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк» с целью оценки соответствия осуществляемой деятельности, действий (выполняемых работ, предоставляемых услуг) на основании годового плана проведения проверок.*

*Распоряжение о проведении контрольных мероприятий с 3 мая 2010 г. в отношении Амурского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк» Управлением направлено как в адрес филиала, так и в адрес юридического лица. Однако в адрес юридического лица уведомление поступило на день позже начала проведения проверки. Уведомление получено юридическим лицом 4 мая 2010 г., директором проверяемого филиала 26 апреля 2010 г.*

*Банк считает, что управлением нарушен срок уведомления юридического лица о проведении проверки, поскольку указанное уведомление направлено только в адрес обособленного подразделения юридического лица.*

*Согласно части 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.*

*Распоряжение о проведении контрольных мероприятий с 3 мая 2010 г. в отношении Амурского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк», получено юридическим лицом 4 мая 2010 г., директором проверяемого филиала 26 апреля 2010 г.*

*Из пункта 1 доверенности от 25 декабря 2009 г. № 1001, выданной директору Амурского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк», следует, что директор филиала представляет интересы ОАО «Россельхозбанк» в органах законодательной и исполнительной власти Амурской области, органах местного самоуправления муниципальных образований на территории Амурской области, территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделениях, а также во всех организациях независимо от формы собственности и места регистрации, подписывает от имени банка, представляет и получает соответствующие документы.*

*Данные обстоятельства послужили основанием для вывода суда о том, что проверка проведена при наличии предварительного уведомления полномочного представителя юридического лица о проведении плановой проверки в отношении Амурского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк».*

Решение вопроса о полномочиях конкретного должностного лица представлять интересы юридического лица при проведении проверки должно решаться при изучении конкретных обстоятельств дела судом. Уточнение субъектного состава лиц, правомочных принимать уведомления и представлять интересы при проведении проверки в Законе № 294-ФЗ не требуется.

#### ***2.4. Невручение распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу непосредственно перед началом проведения проверки***

С учетом изложенного выше распоряжение о проведении проверки в виде уведомления, направляется проверяемому лицу за три рабочих дня до начала проверки, при этом такое распоряжение также должно быть вручено под роспись руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю.

Невыполнение данного требования не является грубым нарушением Закона № 294-ФЗ. К такому выводу пришел ФАС Западно-Сибирского округа.

**Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 3 июня 2010 г. по делу № А75-398/2010**

*Как следует из материалов дела, миграционной службой на основании распоряжения № 182 от 25 ноября 2009 г. проведена проверка соблюдения предпринимателем З.Н.В. законодательства в сфере миграции, в результате которой установлен факт привлечения к выполнению трудовых обязанностей иностранных граждан, не имеющих разрешения на работу, что зафиксировано в акте № 182 от 25 ноября 2009 г.*

*Миграционной службой по результатам проверки вынесено постановление № 11160 о привлечении предпринимателя З.Н.В. к административной ответственности по части 1 статьи 18.15 КоАП РФ.*

*Предприниматель З.Н.В. обратилась в арбитражный суд с заявлением о его отмене, сославшись, в том числе, на то, что проверка проведена с нарушениями требований Закона № 294-ФЗ. А именно перед началом проверки распоряжение о проверке не было вручено индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю.*

*В силу части 1 статьи 14 Закона № 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора). Типовая форма распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации.*

*Согласно пункту 3 статьи 14 Закона № 294-ФЗ заверенные печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вручаются под роспись должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений.*

*Из материалов дела следует, что распоряжение о проведении проверки вручено заведующему складом Д.А.Б. 25 ноября 2009 г.*

*Исходя из должностной инструкции заведующего склада, имеющейся в материалах дела, Д.А.Б. наделен административно-хозяйственными функциями, в том числе по подбору персонала (прием и увольнение).*

*В соответствии с частью 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ, вручение распоряжения о проведении проверки заведующему складом Д.А.Б., с учетом положений части 3 и 4 статьи 1 указанного закона, не является грубым нарушением.*

Позиция суда основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.

### ***2.5. Вопрос об отнесении к грубому нарушению требований Закона № 294-ФЗ уведомления о проведении проверки с нарушением установленного срока такого уведомления***

В соответствии с частью 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения. К грубым нарушениям Закона № 294-ФЗ относится нарушение данной нормы. В правоприменительной практике возникают споры о том, когда нарушение следует квалифицировать как грубое, в тот момент, когда о проведении проверки уведомление вообще не последовало, или же когда уведомление было направлено с нарушением установленного срока (позднее, чем за три рабочих дня до начала проверки).

ФАС Волго-Вятского округа придерживается принципиальной позиции о необходимости уведомления при неуклонном исполнении установленного срока.

### **Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11 октября 2010 г. по делу № А29-1421/2010**

*Как следует из материалов дела, заместитель руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Коми (далее – Управление) издал распоряжение от 13 января 2010 г. № 23 о*

проведении 18 января 2010 г. и 29 января 2010 г. плановой проверки соблюдения ООО «Виктория» санитарного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере защиты прав потребителей.

Директор Общества ознакомлен с названным распоряжением 15 января 2010 г.

Административный орган 18 января 2010 г. и 29 января 2010 г. на основании распоряжения от 13 января 2010 г. № 23 провел проверку принадлежащего Обществу бара «Виктория». Результаты проверки отражены в акте от 29 января 2010 г. № 36.

Управление по результатам выявленных нарушений составило протокол от 29 января 2010 г. № 61 об административном правонарушении по статье 14.15 КоАП РФ и вынесло постановление от 5 февраля 2010 г. № 155 о назначении Обществу наказания в виде штрафа в размере 10 000 рублей.

Не согласившись с названным постановлением, ООО «Виктория» обжаловало его в арбитражном суде, сославшись на нарушение срока уведомления о проведении проверки.

Как видно из материалов дела, распоряжение № 23 заместителя руководителя Управления Роспотребнадзора по Республике Коми о проведении плановой проверки Общества вынесено 13 января 2010 г. (среда). Директор ООО «Виктория» ознакомлен с копией указанного распоряжения 15 января 2010 г. (пятница). Проверка заявителя началась 18 января 2010 г. (понедельник).

Таким образом, административный орган уведомил Общество о проведении проверки менее чем за три рабочих дня до ее начала, что противоречит части 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ и согласно пункту 1 части 2 статьи 20 данного закона является грубым нарушением законодательства при осуществлении контроля.

При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о наличии в действиях административного органа грубого нарушения законодательства при осуществлении контроля и правомерно посчитал, что акт проверки от 29 января 2010 г. № 36, и протокол об административном правонарушении от 29 января 2010 г. № 61 не могут рассматриваться как полученные в соответствии с требованиями закона доказательства, указывающие на наличие события административного правонарушения. Иных доказательств адми-

*нистративного правонарушения Управление в суд не представило. При таких обстоятельствах суд отменил постановление о назначении административного наказания.*

Аналогичное решение содержится в **постановлении ФАС Поволжского округа от 24 августа 2010 г. по делу № А12-5648/2010, постановлении ФАС Поволжского округа от 2 июня 2010 г. по делу № А12-22144/2009.**

Позиция судов основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ всвязис указанным спором не требуется.

### **3. Привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций**

Решения судов по спорам о правомерности привлечения к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций отсутствуют.

### **4. Проведение внеплановой проверки в отсутствие предусмотренных законом оснований**

#### ***4.1. Проведение внеплановой проверки по заявлению самого проверяемого лица***

В соответствии с частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ список оснований для проведения внеплановой проверки имеет закрытый характер. Так, основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о различных нарушениях;

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

В некоторых случаях, проведение мероприятий по контролю необходимо самому проверяемому лицу в целях получения соответствующего разрешительного документа. Проведение проверки по заявлению самого юридического лица, индивидуального предпринимателя формально является незаконным в силу отсутствия такого основания. Кроме того, описанная ситуация может быть осложнена тем, что в ходе такой проверки права предпринимателя могут быть нарушены или в отношении него могут быть применены санкции в связи с выявленными нарушениями, не взирая на то, что проверка была проведена по его инициативе.

ФАС Волго-Вятского округа пришел к выводу, что на такие проверки вообще не распространяются требования Закона № 294-ФЗ.

**Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 17 мая 2010 г. по делу № А28-13335/2009**

*Как следует из материалов дела, ООО «Добро пожаловать» обратилось в Отдел государственного пожарного надзора Первомайского района города Кирова Главного управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по Кировской области (далее – Отдел) с заявлением от 10 июня 2009 г. о проведении обследования обособленного торгового объекта (кафе на 32 посадочных места), расположенного по адресу: город Киров, улица Береговая 5, с целью выдачи заключения для получения лицензии на розничную продажу алкогольной продукции.*

*Начальник Отдела издал распоряжение от 24 июня 2009 г. № 235 о проведении внеплановой выездной проверки юридического лица; в качестве правового основания проведения проверки сослался на пункт 2 (а) части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ и Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».*

*По результатам проверки составлен акт от 29 июня 2009 г. № 235.*

*Исполняющий обязанности прокурора Кировской области счел, что распоряжение Отдела от 24 июня 2009 г. № 235 и действия по проверке объекта торговли не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы ООО «Добро пожаловать» в*



сфере предпринимательской деятельности, и обратился с соответствующим заявлением в арбитражный суд.

Суд в решении указал следующее. Подпунктом 9 пункта 1 статьи 3 Закона Кировской области № 405-ЗО предусмотрено, что для получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган заключение специально уполномоченных государственных органов о соответствии торговых и складских помещений обособленного торгового объекта организации санитарно-эпидемиологическим и противопожарным требованиям.

В рамках осуществления государственного контроля (надзора) в порядке, установленном Законом № 294-ФЗ, обследованию подлежат уже используемые для осуществления предпринимательской деятельности объекты, а не объекты, где предполагается осуществление лицензируемого вида деятельности после получения соответствующей лицензии.

В случае если внеплановое мероприятие по надзору осуществляется по инициативе соискателя лицензии, к таким проверкам следует предъявлять требования специальных нормативных правовых актов. В данном случае требования Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами обязательных требований пожарной безопасности, утвержденного приказом МЧС России от 1 октября 2007 г. № 517.

Суд указал, что отношения по установлению соответствия проверяемого объекта требованиям, соблюдение которых обязательно для получения лицензии, не регулируются Законом № 294-ФЗ, при отсутствии иного законодательного регулирования обследование такого объекта осуществляется в порядке, установленном в подзаконном нормативном правовом акте.

Материалы дела свидетельствуют, что Отдел провел внеплановую проверку торгового объекта на основании письменного обращения ООО «Добро пожаловать» с целью получения им заклю-

*чения, необходимого для выдачи лицензии на осуществление деятельности по розничной продаже алкогольной продукции.*

*То обстоятельство, что в распоряжении по проведению проверки в качестве основания проведения проверки содержится ссылка на пункт 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, не свидетельствует об осуществлении Отделом мероприятий по государственному контролю (надзору), относящихся к сфере действия названного закона.*

*С учетом изложенного доводы прокурора о нарушении Отделом при проведении проверки положений Закона № 294-ФЗ, по мнению суда, являются несостоятельными.*

Аналогичный вывод содержится в **постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 13 мая 2010 г. по делу № А28-13334/2009.**

Ситуация, связанная с проведением проверки по инициативе проверяемого лица, требует своего нормативного урегулирования. Например, подобная ситуация урегулирована при проведении лицензионного контроля соискателя лицензии. Так, указанное основание, по сути, закреплено в Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», где прямо указано, что заявление о выдаче лицензии – влечет за собой проведение контрольно-надзорного мероприятия. При этом гарантии, предусмотренные Законом № 294-ФЗ, при проведении проверки по такому основанию сохраняются, то есть орган по контролю не вправе проводить мероприятия по контролю, не обусловленные целями такой проверки.

Однако открытым все-таки остается вопрос о допустимости в отношении выявленных нарушений применять санкции, предусмотренные действующим законодательством, в том числе приостанавливать деятельность, привлекать к административной ответственности и выдавать предписания. По мнению авторов доклада, выявленные нарушения обязательных требований должны влечь лишь только отказ в выдаче необходимого заключения для получения того или иного разрешительного документа.

В случае проведения проверок по инициативе проверяемых лиц в иных сферах кроме лицензирования, вопросы о правовых основаниях таких проверок стоят более остро.

Позиция Минэкономразвития России состоит в том, что бы экстраполировать подход лицензионного контроля на процедуры осуществления органами государственного контроля (надзора) собственными полномочиями по контролю (надзору), в том числе при выдаче различного рода разрешений (согласований). Соответствующие виды государственного контроля (надзора) в этом случае должны быть поименованы в части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ.

## **5. Несогласование с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя**

### ***5.1. Недействительность внеплановой выездной проверки, проведение которой не было согласовано в органах прокуратуры***

Отсутствие согласования проведения внеплановой проверки органами прокуратуры является, в силу части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ, грубым нарушением требований названного закона, влекущим недействительность результатов проверки, в том числе вынесенного по результатам такой проверки постановления о назначении административного наказания.

### **Постановление ФАС Дальневосточного округа от 21 декабря 2010 г. № Ф03-9064/2010 по делу № А51-11208/2010**

*Как видно из материалов дела, 2 февраля 2010 г. Находкинским отделом Управления Россельхознадзора по Приморскому краю проведены контрольно-надзорные мероприятия в части использования ООО «ЭВПС-ЦЕНТР» земельных участков: площадью 2.9 га с кадастровым номером 25:24:0102001:30, находящихся в постоянном бессрочном пользовании для ведения подсобного сельского хозяйства.*

*В ходе проверки установлено, что пользователь данных земельных участков длительный период – более 3-х лет не использует их для ведения сельского подсобного хозяйства, то есть по целевому назначению, построены три капитальных строения, отсыпана дорога для проезда на другие земельные участки, выкопан котлован и сооружен бассейн, фактически на данных землях функционирует база отдыха.*

*В связи с нарушением Обществом положений статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации Находкинский отдел Управления Россельхознадзора по Приморскому краю постановлением от 16 марта 2010 г. № 18-035/10 привлек ООО «ЭВПРС-ЦЕНТР» к административной ответственности по статье 8.8КоАП РФ с назначением наказания в виде штрафа в размере 10 000 руб.*

*Общество обжаловало данное постановление, в связи с тем, что проверка не была согласована с органами прокуратуры.*

*В соответствии с частью 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ (в редакции, действовавшей на момент спорных правоотношений) внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства, по такому основанию, как поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации о возникновении угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо о причинении вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, а также возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, может быть проведена органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.*

*Нарушение указанного положения, в части согласования с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, является, в силу части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ, грубым нарушением требований, влекущим недействительность результатов проверки.*

*С учетом письма Территориального органа государственной статистики по Приморскому краю (Приморскстат) от 23 июня 2010 г. № 19св-39м и имеющейся в материалах дела бухгалтерской*

*отчетностью общества, установлен факт отнесения общества к субъектам малого предпринимательства. Учитывая, что ни с прокуратурой Шкотовского района Приморского края (место расположения земельных участков), ни с прокуратурой Первореченского района г. Владивостока (место регистрации ООО «ЭВПС-ЦЕНТР») проведенная в отношении общества внеплановая проверка, по итогам которой составлен протокол об административном правонарушении, не согласовывалась, суд пришел к выводу о неправомерном привлечении общества к административной ответственности по статье 8.8 КоАП РФ.*

Аналогичное решение принято **постановлением ФАС Дальневосточного округа от 21 декабря 2010 г. № Ф03-9064/2010 по делу № А51-11208/2010.**

Правоприменительная практика основывается на нормах закона. При этом какие-либо положения, приводящие к противоположным выводам, в законе отсутствуют, в связи с чем уточнения норм Закона № 294-ФЗ не требуется.

## **5.2. Согласование проведения проверки в случаях, если инициатором проведения проверки выступает орган прокуратуры**

Применение положений Закона № 294-ФЗ о согласовании внеплановой проверки на практике может ставить и неожиданные вопросы. Если инициатором проведения внеплановой проверки выступают органы прокуратуры, то неоднозначным является вопрос о необходимости соблюдения всех формальных процедур, предусмотренных Порядком согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93.

## **Постановление ФАС Поволжского округа от 7 мая 2010 г. по делу № А65-14866/2009**

*Как следует из материалов дела, 19 мая 2009 г. на основании распоряжения от 13 мая 2009 г. государственным жилищным инспектором была проведена внеплановая проверка ООО «Управляющая компания жилищно-коммунального хозяйства Авиастроительного района» (далее – Общество), в целях рассмотрения*

*обращения гражданки Акчуриной А.А., проживающей в доме по адресу: г. Казань, ул. Дементьева, д. 28/2-101.*

*В ходе проверки жилого дома № 28 корпус 1,2 по ул. Дементьева г. Казани были выявлены нарушения Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя Российской Федерации от 27 сентября 2003 г. № 170.*

*По результатам проверки составлен акт проверки. На основании протокола об административном правонарушении от 21 мая 2009 г. № КЗ-0676/09ж жилищной инспекцией было вынесено постановление от 26 мая 2009 г. № П-КЗ-0676/09ж о привлечении Общества к административной ответственности по статье 7.22 КоАП РФ в виде штрафа в размере 40 000 руб.*

*Не согласившись с данным постановлением, Общество оспорило его в арбитражном суде, сославшись на нарушение требований Закона № 294-ФЗ в части отсутствия согласования проведения проверки с органами прокуратуры. Суд первой инстанции и суд апелляционной инстанции согласились с заявителем и отменили в связи с грубым нарушением требований закона постановление о назначении наказания. Однако суд кассационной инстанции не согласился с выводами нижестоящих судов, указав следующее.*

*В материалах дела имеется обращение прокурора Авиастроительного района г. Казани в адрес Государственной жилищной инспекции Республики Татарстан от 30 марта 2009 г. № 159ж-09, в соответствии с которым прокуратура на основании статьи 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» поручила жилищной инспекции провести проверку доводов, изложенных в обращении жителей дома 28 корп. 2 по ул. Дементьева, и выяснить, не допускаются ли нарушения жилищного законодательства; при подтверждении нарушений принять меры к их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности; о результатах сообщить в прокуратуру Авиастроительного района г. Казани.*

*Указанное обращение свидетельствует о том, что прокуратура являлась инициатором проведения проверки, в связи с чем вывод судов о недействительности результатов проверки по причине отсутствия согласования с органами прокуратуры является необоснованным, а ссылки на порядок согласования, установленный*

*Законом № 294-ФЗ свидетельствуют о неоправданно формальном применении судебными инстанциями названного Закона, тем более в условиях, когда обращение граждан, по мнению судов, было обусловлено такими нарушениями правил содержания и ремонта жилых домов, которые свидетельствовали об угрозе жизни и здоровью граждан.*

*Целью предусмотренного Законом № 294-ФЗ согласования проведения внеплановой проверки субъектов малого и среднего предпринимательства с органами прокуратуры является не само по себе соблюдение процедуры согласования, а защита прав указанных субъектов при осуществлении государственного и муниципального контроля. Следовательно, результат проверки, проведенной не только с ведома, но и по прямому поручению прокурора, не может быть признан недействительным только на том основании, что не соблюдена установленная Законом № 294-ФЗ процедура согласования с прокурором.*

**Аналогичный вывод содержится в постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 28 июня 2010 г. по делу № А53-31034/2010.**

Казус, рассмотренный в указанном споре, не является редким для российской практики. Органы прокуратуры часто пользуются своим правом по поручению проведения проверок другим органам. Формальный подход к указанной ситуации требует соблюдения всех процедур по согласованию проверки в установленном порядке. Однако органы прокуратуры в этом случае будут выступать заинтересованной стороной, в связи с чем результат согласования, по сути, предрешен.

Удивительно, но арбитражная практика имеет в своем арсенале и иные решения, когда орган прокуратуры отказывает в согласовании внеплановой проверки инициированной самим органом прокуратуры (прокурором), находящимся рангом ниже.

Очевидная нелепость такого согласования позволяет говорить об отсутствии необходимости в его проведении в тех случаях, когда согласовать проверки должен тот же орган прокуратуры, который ее и инициировал. Однако в случаях, если проверку должен согласовывать иной орган прокуратуры, то согласование будет отнюдь не лишним.

### **5.3. Отсутствие необходимости согласования внеплановой документарной проверки в органах прокуратуры**

В соответствии с частью 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, проведение внеплановой проверки подлежит согласованию в органах прокуратуры только в тех случаях, когда такая проверка проводится в форме выездной проверки. Внеплановые документарные проверки не подлежат согласованию в органах прокуратуры даже в тех случаях, если специфика сферы контроля не позволяет проводить выездные проверки.

#### **Постановление ФАС Поволжского округа от 2 февраля 2010 г. по делу № А72-14197/2009**

*Как усматривается из материалов дела, в ходе проведения Министерством экономики Ульяновской области в отношении ООО «МегаТелеком» по заявлению ООО «Виконт» внеплановой документарной проверки договора от 28 мая 2008 г. № 30 об осуществлении технологического присоединения к присоединяемой мощностью 1,5 Мвт (при общей сумме договора 23,5 млн рублей) установлено, что Министерством экономики Ульяновской области как государственным органом плата за техническое присоединение к электрическим сетям заявителя не устанавливалась.*

*В соответствии с действующим законодательством Общество было обязано обратиться в Министерство за установлением платы (тарифа) за технологическое присоединение к своим электрическим сетям, в том числе по индивидуальному проекту, сторонних потребителей, включая третье лицо. Установление Обществом в произвольном порядке размера данной платы является незаконным.*

*В связи с выявленными нарушениями ООО «МегаТелеком» было выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Данное предписание было обжаловано в суд, в связи с тем, что оно вынесено в результате внеплановой проверки, проведение которой не было согласовано в органе прокуратуры.*

*Суд первой инстанции отменил на этом основании оспариваемой предписание. С указанным решением согласился также суд апелляционной инстанции. В ходе кассационного рассмотрения данного дела ФАС Поволжского округа пришел к иному выводу.*



*Внеплановая проверка в отношении ООО «МегаТелеком» проводилась в форме документарной проверки, о чем указано в распоряжении о проведении проверки в отношении ООО «МегаТелеком» от 20 июля 2009 г. № 412. Выездов в ООО «МегаТелеком» не осуществлялось, организации был направлен запрос о предоставлении документов. Таким образом, внеплановая проверка в отношении ООО «МегаТелеком» проводилась в форме документарной проверки.*

*Следовательно, проводимая документарная проверка не относится к проверкам, указанным в части 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, и не подлежит согласованию с органами прокуратуры.*

*Таким образом, отсутствие согласования с органами прокуратуры проведения внеплановой документарной проверки не является грубым нарушением, предусмотренным статьей 20 Закона № 294-ФЗ, и не может служить основанием для отмены судом результатов проверки.*

Позиция судов основана на нормах закона. Уточнение норм Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.

## **6. Нарушение сроков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства**

В соответствии с частями 1 и 2 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, срок проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12 настоящего закона, не может превышать двадцать рабочих дней. При этом в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

Следует признать, что данные нормы сформулированы неоднозначно, в связи с чем возможны их разные интерпретации на практике. ФАС Восточно-Сибирского округа трактует это положение относительно субъектов малого предпринимательства таким образом, что продолжительность проверки не должна превышать в целом 20 рабочих дней, а срок фактического взаимодействия с проверяемым лицом (срок проведения мероприятий по контролю) не должен превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

## **Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30 ноября 2010 г. по делу № А19-6677/10**

*Как установлено судами и следует из материалов дела, Управлением Роспотребнадзора 28 декабря 2009 г. издано распоряжение № 005999 о проведении в период с 15 января 2010 г. по 11 февраля 2010 г. в отношении ООО «Джин», являющимся микропредприятием плановой выездной проверки, соблюдения обязательных требований, установленных федеральными правовыми актами. Распоряжением установлены следующие сроки проведения мероприятий по контролю: 15 января 2010 г. – рассмотрение документов общества; 19 января 2010 г. с 10-30 до 17-30 – обследование производственных помещений; 22 января 2010 г. с 10-30 до 17-30 – отбор проб для проведения лабораторных исследований, испытание факторов производственной среды. Таким образом, общий срок проверки составлял один рабочий день и 14 часов.*

*В соответствии с частью 2 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятнадцать часов для микропредприятия в год.*

*Согласно акту проверки от 5 февраля 2010 г. № 005999, подписанному руководителем общества без замечаний, продолжительность проверки составила 3 часа 40 минут: 19 января 2010 г. с 10-30 до 12-30 – обследование магазина по адресу: г. Иркутск, ул. Сибирских Партизан, 20 и с 12-40 до 14-00 – обследование магазина по адресу: г. Иркутск, ул. Авиастроителей, 2а; 20 января 2010 г. с 15-10 до 15-30 – отбор проб.*

*Полагая, что распоряжение административного органа принято, а проверка проведена с нарушением требований Закона № 294-ФЗ в части срока ее проведения, общество обратилось в арбитражный суд с указанным заявлением.*

*Суд пришел к выводу о том, что установленный в оспариваемом распоряжении срок проведения проверки соответствует требованиям части 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ (не более 20 рабочих дней), а фактический срок проведения плановой выездной проверки общества не противоречит части 2 статьи 13 названного Федерального закона (не более 15 часов для микропредприятий), в связи с чем признал оспариваемое распоряжение соответствующим закону.*

Данное толкование суда не соотносится с частями 1 и 2 статьи 13 Закона № 294-ФЗ в их буквальном понимании. В части 2 данной статьи указывается, что общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать установленного количества часов. При этом в данной части плановые выездные проверки указаны во множественном числе, что наряду с применением к существительному «срок» качественного прилагательного «общий», означает, что речь идет о необходимости ограничения 15(50) часовым интервалом всех проверок, которые проводятся в отношении малого предпринимателя всеми возможными органами по контролю в текущем году. Впрочем, такое толкование данной нормы не встретилось ни в одном из изученных судебных решений. В связи с указанным необходимо или уточнение редакции Закона № 294-ФЗ в указанной части или доведение до сведений правоприменителей позиции Минэкономразвития России в виде разъяснений.

## **7. Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля**

### ***7.1. Безусловная обязанность издания приказа о проведении проверки и его направления проверяемому лицу***

Необходимость издания руководителем, заместителем руководителя органа по контролю приказа (распоряжения) о проведении проверки сохраняется даже в том случае, если проведение внеплановой проверки проводится в связи с истечением срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований. При этом факт включения конкретной проверки (в том числе проверки в связи с истечением срока исполнения ранее выданного предписания) в план проведения проверок органа по контролю и направление такого плана юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю не освобождает орган по контролю от обязанности издания приказа (распоряжения) по проведению конкретной проверки и направления такого приказа (распоряжения) проверяемому юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. Приказ должен издаваться по форме,

утвержденной Министерством экономического развития Российской Федерации приказом от 30 апреля 2009 г. № 141. К таким выводам пришел ФАС Волго-Вятского округа.

### **Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19 января 2011 г. по делу № А29-1096/2010**

*Как следует из материалов дела, Печерский городской комитет по охране окружающей среды Республики Коми (далее – Комитет) по результатам плановой проверки соблюдения Обществом законодательства в области природопользования и охраны окружающей среды 16 июля 2008 г. выдал предписание № 42-печ-эк, в соответствии с которым ООО «Айболит» обязано: до 1 сентября 2008 г. организовать учет образования и размещения отходов от заявленной деятельности; не позднее 20-го числа месяца, следующего за отчетным кварталом, производить расчеты платежей и платежи за загрязнение окружающей природной среды; до 1 ноября 2008 г. обучить в установленном порядке должностное лицо Общества в области охраны окружающей среды; до 1 января 2009 г. разработать проект нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.*

*Минприроды Республики Коми приказом от 21 сентября 2009 г. № 109-гк утвердило план проверок и мероприятий регионального государственного контроля (надзора) в области природопользования и охраны окружающей среды на территории МО «Муниципальный район «Печора» в IV квартале 2009 года, которым предусмотрено проведение плановой документарной проверки ООО «Айболит» в период с 1 по 15 ноября должностным лицом Комитета Чиненовой Л.В. (в связи с необходимостью проверки исполнения Обществом ранее выданного предписания № 42-печ-эк). В пункте 2.4 указанного приказа предусмотрено проведение внеплановых проверок в отношении юридических лиц по истечении срока исполнения ранее выданных предписаний об устранении нарушений.*

*Комитет письмами от 16 октября 2009 г. № 339 и от 9 ноября 2009 г. № 380 уведомил Общество о проведении внеплановой проверки в соответствии с приказом Минприроды Республики Коми от 21 сентября 2009 г. № 109-гк по вопросу выполнения ранее выданного предписания от 16 июля 2008 г. № 42-пэч-эк.*

*При этом конкретного приказа о проведении внеплановой проверки Общества Комитет не издавал.*

*В соответствии с частью 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.*

*В пункте 4 части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ установлено, что к грубым нарушениям относится нарушение требований, предусмотренных частью 1 статьи 14 настоящего Федерального закона (в части проведения проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля).*

*Комитет при рассмотрении спора, опровергая наличие грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ, указал следующее. До сведения ООО «Айболит» была доведена информация о проверке, указанная в части 2 статьи 14 Закона № 294-ФЗ, путем направления Комитетом писем от 16 октября 2009 г. № 339 и от 9 ноября 2009 г. № 380 со ссылкой на приказ Минприроды Республики Коми от 21 сентября 2009 г. № 109-гк.*

*Данным приказом утвержден план проведения проверок и мероприятий регионального государственного контроля (надзора) в области природопользования и охраны окружающей среды, предусматривающий проведение плановой документарной проверки ООО «Айболит» с 1 по 15 ноября 2009 года. В пункте 2.4 приказа указано, что внеплановые проверки в отношении юридических лиц осуществляются по истечении срока исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений в соответствии с планом проведения проверок, утвержденных названным приказом.*

*Однако, в нарушение установленного Законом № 294-ФЗ порядка руководитель органа государственного контроля (надзора)*

не издавал распоряжения (приказа) на проведение конкретной внеплановой документальной проверки в соответствии с типовой формой распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, установленной приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Приказ Минприроды Республики Коми в отношении данной внеплановой проверки по своему содержанию не соответствует части 2 статьи 14 Закона № 294-ФЗ.

Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) в силу пункта 4 части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ является грубым нарушением процедуры проведения проверки, в связи с чем действия Комитета по проведению 12 ноября 2009 г. внеплановой проверки ООО «Айболит» незаконны и нарушают права и законные интересы Общества.

Названный приказ Минприроды Республики Коми и направленные Комитетом Обществу уведомления от 16 октября 2009 г. № 339, от 9 ноября 2009 г. № 380 о проведении внеплановой документальной проверки с указанием должностного лица, уполномоченного на ее проведение, не могут рассматриваться как документы, заменяющие соответствующее распоряжение (приказ) руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), и не свидетельствуют о законности действий Комитета по проведению проверки при отсутствии указанного распоряжения.

Истечение срока исполнения юридическим лицом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований, указанное в пункте 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ в качестве основания для проведения внеплановой проверки, не исключает необходимости соблюдения требований, установленных в частях 1 и 2 статьи 14 названного закона, о проведении проверки на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора).

Позиция судов основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.

## **7.2. Цель проведения проверки, указанная в плане проверки, должна соответствовать цели проверки, указанной в приказе о проведении проверки и фактической цели**

В соответствии с пунктом 2 части 4 статьи 9 Закона № 294-ФЗ, в ежегодных планах проведения проверок должна быть указана цель проведения каждой плановой проверки. Впоследствии издаваемые приказы о проведении проверок должны соответствовать ранее заявленной цели. В противном случае приказы о проведении проверок должны признаваться недействительными, а проверка, проведенная на основании такого приказа, должна признаваться проведенной с грубыми нарушениями требований Закона № 294-ФЗ. К такому выводу пришел ФАС Волго-Вятского округа в решении, рассмотренном ниже.

### **Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 2 февраля 2011 г. по делу № А43-12924/2010**

*Как следует из материалов дела, Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу 29.03.2010 издал приказ № 155 «О проведении плановой выездной проверки в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ»».*

*В период с 5 по 9 апреля 2010 г. Департамент провел в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ» проверку и установил нарушения Обществом требований природоохранного законодательства в области охраны атмосферного воздуха, обращения с отходами производства и потребления и геологического изучения, рационального использования и охраны недр.*

*По результатам проверки Департамент составил акт от 8 сентября 2010 г. № 90-п. Посчитав приказ государственного органа недействительным, Общество обратилось в арбитражный суд с настоящим заявлением.*

*В соответствии с частью 1 статьи 12 Закона № 294-ФЗ, предметом выездной проверки являются содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а*

*также соответствие их работников, состояние используемых указанных лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.*

*Как установили суды, в соответствии с пунктом 4 приказа о проведении проверки от 29 марта 2010 г. № 155 «О проведении плановой выездной проверки в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ» проверка проводилась в целях выполнения плана работы Департамента на 2010 год, утвержденного приказом Росприроднадзора от 23 декабря 2009 г. № 379. Согласно информации, размещенной на официальном сайте Росприроднадзора ([www.control.tmg.gov.ru](http://www.control.tmg.gov.ru)), в отношении Общества на апрель 2010 года назначена выездная проверка с целью проверки одной единицы водозабора подземных вод (НЖГ00838ВЭ). Фактически государственный орган провел комплексную проверку по контролю за соблюдением общих требований природоохранного законодательства, а также по контролю за соблюдением требований в части охраны атмосферного воздуха, в области обращения с отходами производства и потребления, в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр объектов, не включенных в план объектов контроля.*

*При таких обстоятельствах суды обоснованно признали оспариваемый приказ Департамента недействительным, а действия по проведению комплексной проверки незаконными, поскольку у Департамента отсутствовали законные основания для проведения в отношении ЗАО «ЗЖБИ «АРЬЕВСКИЙ» выездной проверки объектов, не указанных в плане работы Департамента на 2010 год, утвержденном приказом Росприроднадзора от 23 декабря 2009 г. № 379.*

Правоприменительная практика основывается на нормах закона. При этом какие-либо положения, приводящие к противоположным выводам, в законе отсутствуют, в связи с чем уточнение норм Закона № 294-ФЗ не требуется.



### **7.3. Вопрос о допустимости издания приказа в отношении неопределенного круга лиц при проведении «рейдовых» проверок**

В практической деятельности органов по контролю периодически возникает необходимость в проведении одновременных проверок в отношении широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории. Например, в отношении мелких торговцев, владельцев ларьков, расположенных в какой-то обособленной местности (на рынке, на вокзале, на железнодорожной станции и т.д.). Подготовить индивидуально определенные приказы (распоряжения), а также персонально всех уведомить о проведении проверки, в подобных случаях представляется практически невозможным (в том числе в силу отсутствия информации о подконтрольных субъектах).

Закон № 294-ФЗ каких-либо особенностей в указанных случаях не предусматривает. На практике органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля, указывая на дистанционный характер таких проверок, выводят их из-под сферы действия Закона № 294-ФЗ. Фактически органы по контролю в ходе проведения таких проверок с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом не взаимодействуют, документы не запрашивают. Проверка сводится к осмотру представленной продукции на предмет ее соответствия установленным требованиям (соблюдение сроков годности, прекращение реализации алкогольной продукции после 22 часов 00 минут (в регионах, где установлены соответствующие ограничения и т.д.)). Между тем в случае, если нарушения выявлены, для принятия мер, предусмотренных действующим законодательством становится необходимым запрашивать документы (хотя бы в целях определения субъекта правонарушения (уточнения наименования и местонахождения юридического лица, фамилии, имени, отчества, места жительства индивидуального предпринимателя)).

В иных случаях такие «рейдовые» проверки изначально сопряжены с запросом какого-то перечня документов для проверки соблюдения обязательных требований (проверка наличия книги жалоб и предложений, наличия сертификатов соответствия на реализуемую продукцию, если такие товары подлежат обязательной оценке соответствия, проверка наличия медицинских книжек у

продавцов, наличия лицензии (например, на розничную продажу алкогольной продукции т.д.)).

Во втором случае подобного рода «рейдовые» проверки уже сложно квалифицировать как дистанционные, в связи с чем встает вопрос о соблюдении требований Закона № 294-ФЗ. На практике встречаются случаи издания приказов о проведении проверок в отношении индивидуально неопределенного круга лиц. По указанному основанию результаты подобных проверок традиционно оспариваются в судах.

**Постановление ФАС Уральского округа от 3 февраля 2011 г. № Ф09-11588/10-С1 по делу № А07-14726/2010**

*Как следует из материалов дела, Управлением Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Республике Башкортостан (далее – управление) проведена рейдовая проверка по вопросам соблюдения требований природоохранного законодательства Российской Федерации по городскому округу «город Уфа».*

*В ходе проверки управлением территорий и документов ООО «Автоцентр Керг Уфа» (далее – общество), расположенного по адресу г. Уфа, пр. С. Юлаева, д. 32, установлено, что последнее осуществляет свою деятельность с нарушением требований законодательства в области охраны окружающей среды.*

*По результатам проверки управлением составлен протокол об административном правонарушении от 28 июня 2010 г. № 1/СРМ и вынесено постановление от 21 июля 2010 г. № 03-03/1/СРМ о привлечении общества к административной ответственности, предусмотренной статьей 8.2 Кодекса, в виде взыскания штрафа в сумме 150 000 руб.*

*Считая постановление управления от 21 июля 2010 г. № 03-03/1/СРМ о привлечении к административной ответственности незаконным, общество обратилось в арбитражный суд с соответствующим заявлением.*

*Управление при рассмотрении дела указало на отсутствие нарушений управлением Закона № 294-ФЗ, поскольку рейдовая проверка проводится в отношении неопределенного круга лиц, а не в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя. Факт отсутствия приказа о проведении про-*

*верки в отношении общества не является нарушением закона, так как данные приказы имеются, но не в отношении конкретно общества, а в отношении неопределенного круга лиц.*

*В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Закона № 294-ФЗ, проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Проверка может проводиться только должностным лицом или должностными лицами, которые указаны в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.*

*Судами установлено, что проведенная проверка планом проверки управления на 2010 год в отношении общества не предусмотрена. Кроме того, отсутствуют соответствующие основания для проведения внеплановой проверки. Отсутствует также и приказ о проведении проверки в отношении общества, изданный в соответствии с требованиями части 1 статьи 14 Закона № 294-ФЗ.*

*Закон № 294-ФЗ не предусматривает проведения каких-либо иных проверок кроме плановых и внеплановых, выездных и документальных проверок, в том числе проверок, которые управлением названы рейдовыми.*

*Суд, исходя из положений части 2 и части 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ, признал результаты оспариваемой проверки недействительными.*

*Судами установлено и из материалов дела видно, что вменяемые обществу правонарушения могли быть выявлены только в результате документальной проверки. Какие-либо иные поводы к возбуждению дела об административном правонарушении, указанные в части 1 статьи 28.1 Кодекса управлением не указаны, судами не установлены.*

*При таких обстоятельствах состав вменяемого обществу правонарушения являются недоказанным.*

*Возможно, для более цельного толкования обсуждаемых выше норм Закон № 294-ФЗ должен предусматривать некоторые особенности проведения проверок, описанных в вышеприведенном судебном решении. В противном случае образуется пробел регулирования, что не согласуется с общим принципом права о правовой*

определенности. Однако выработать согласованный законодательный подход, не ущемляющий интересов предпринимателей, и в то же время обеспечивающий эффективный контроль соблюдения обязательных требований, в таких случаях сложно. Очевидно, что субъектом взаимодействия с органом по контролю в указанных случаях должны быть не сами торговцы и владельцы ларьков, а администрация рынка, торгового центра иной арендодатель. Обсуждение данного вопроса о необходимости урегулирования данной сферы контроля необходимо проводить публично, непосредственно взаимодействуя с объединениями субъектов малого и среднего бизнеса.

## **8. Требование документов, не относящихся к предмету проверки**

### ***8.1. Документы при проведении проверки могут запрашиваться только, если это необходимо для выполнения мероприятий, указанных в распоряжении о проведении проверки***

В силу пункта 3 статьи 15 Закона № 294-ФЗ при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе требовать представления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки.

В соответствии с приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 в приказе о проведении проверки должны фиксироваться мероприятия по контролю, необходимые для достижения целей и задач проведения проверки (пункт 8 типовой формы приказа). В дальнейшем при проведении проверки орган по контролю не вправе проводить иные мероприятия, неуказанные в приказе, в том числе запрашивать документы у проверяемого лица, если такие документы не связаны с выполнением запланированных мероприятий. К такому выводу пришел ФАС Уральского округа.

### **Постановление ФАС Уральского округа от 27 октября 2010 г. № Ф09-8729/10-С1 по делу № А50-5600/2010**

*Как следует из материалов дела, на основании распоряжения руководителя Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Пермскому краю (далее – управление) от 2 февраля 2010 г. № 155-р в отношении Цветковой Раисы*

*Васильевны (далее – предприниматель) 3 марта 2010 г. была проведена плановая выездная проверка с целью контроля за соблюдением заявителем требований законодательства Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации в области ветеринарии. Предметом проверки явилось соблюдение предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, при осуществлении им деятельности в магазине зоотоваров «Игуана» по адресу: г. Пермь, ул. Революции, д. 28.*

*В ходе проверки управлением выявлено нарушение предпринимателем правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов, а именно отсутствие ветеринарных сопроводительных документов на аквариумных рыбок (в ассортименте), которое было отражено в акте проверки от 3 марта 2010 г. № 05-31-002.*

*По результатам проверки управлением вынесено предписание от 3 марта 2010 г. об устранении нарушений законодательства в сфере ветеринарии, которым на предпринимателя была возложена обязанность по предоставлению ветеринарных сопроводительных документов на аквариумных рыбок (в ассортименте) в срок до 12 марта 2010 г.*

*Не согласившись с данным предписанием, предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением о признании его недействительным.*

*Удовлетворяя заявленное требование, суд исходил из незаконности спорного предписания, поскольку управлением допущено грубое нарушение установленных требований к организации и проведению проверок.*

*В силу пункта 3 статьи 15 Закона № 294-ФЗ при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора) не вправе требовать представления документов, информации, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки.*

*Несоблюдение указанного требования в соответствии с подпунктом 5 пункта 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ относится к грубым нарушениям.*

Судами на основании материалов дела установлено, что проверка предпринимателя проводилась в соответствии с распоряжением от 2 февраля 2010 г. № 155-р, в котором указано, что целью проверки является контроль за соблюдением законодательства в области ветеринарии. Для достижения целей и задач проверки указанным распоряжением определен перечень мероприятий, необходимых для проведения в рамках проверки, а именно: проверка ветеринарно-санитарного состояния помещений; условий хранения и реализации лекарственных средств, предназначенных для животных; наличие сертификатов качества и ветеринарных сопроводительных документов на кормовые добавки, сертификатов качества на лекарственные средства; наличие лицензии на осуществление торговли лекарственными средствами, предназначенными для животных, а также соблюдение лицензионных требований.

При этом, как установили суды, из анализа содержания данного распоряжения о проведении проверки следует, что вопрос о представлении ветеринарных сопроводительных документов не являлся предметом проверки.

Таким образом, суды сделали вывод о том, что требование управления в ходе проверки о представлении ветеринарных сопроводительных документов является необоснованным, а результаты проверки по данному вопросу не являются доказательством нарушения предпринимателем требований законодательства и подлежат отмене.

При таких обстоятельствах суды признали недействительным обжалуемое предписание управления.

Данный вывод судов подтверждается также **постановлением ФАС Центрального округа от 23 июля 2010 г. по делу № А54-5267/2009СЗ**, в котором указано, что при проведении проверки в целях контроля исполнения ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами не допускается запрашивать документы, не связанные с проверкой соблюдения ранее выданного предписания.

Суд указал, что затребование органом по контролю у проверяемого лица документов, не относящихся к предмету проверки (выполнение ранее выданных предписаний), свидетельствует о на-

*рушении статьи 15 Закона № 294-ФЗ, которой установлены ограничения при проведении проверки, среди которых содержится запрет требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов. В противном случае допускается, в соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ грубое нарушение закона. На этом основании суд признал результаты оспариваемой проверки недействительными.*

Правоприменительная практика основывается на нормах закона. При этом какие-либо положения, приводящие к противоположным выводам, в законе отсутствуют, в связи с чем не требуется уточнения Закона № 294-ФЗ.

## **9. Превышение установленных сроков проведения проверок**

### **9.1. Приостановление течения срока проведения проверки**

На практике орган по контролю в ходе проведения проверки во избежание нарушения 20 дневного срока ее проведения, может приостановить проведение проверки и возобновить ее позже. В этом случае формально 20-дневный срок проведения проверки будет соблюден. Между тем, закон № 294-ФЗ не предусматривает возможности приостановления проверки. ФАС Центрального округа в подобном случае признал такую практику незаконной.

### **Постановление ФАС Центрального округа от 23 ноября 2010 г. по делу № А54-249/2010-С8**

*Как следует из материалов дела, Министерством природопользования и экологии Рязанской области (далее – Министерство) издан приказ от 27 июля 2009 г. № 255 о проведении в отношении ООО «Д» проверки на предмет соблюдения организацией законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Период проверки определен с 30 июля 2009 г. по 26 августа 2009 г.*

*Приказом Министерства от 19 августа 2009 г. № 290 проведение проверки приостановлено.*

*На основании приказа Министерства от 19 ноября 2009 г. № 425 в приказ от 27 июля 2009 г. № 255 внесены изменения о про-*

ведении проверки Общества в период с 5 августа 2009 г. по 19 августа 2009 г., 20 ноября 2009 г., с 14 декабря 2009 г. по 17 декабря 2009 г.

По результатам проверки был составлен акт от 17 декабря 2009 г. № 15/09-ави, в котором зафиксированы нарушения Обществом требований Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

На основании данного акта ООО «Д» выдано предписание от 17 декабря 2009 г. № 15/09-ави об устранении выявленных правонарушений до 1 июня 2010 г.

Считая указанное предписание незаконным, Общество обжаловало его в арбитражном суде.

Суд удовлетворил указанные требования, сославшись на следующее.

Срок проведения проверки не может превышать двадцати рабочих дней.

Довод Министерства о том, что срок проведения проверки на предмет соблюдения ООО «Д» законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды в общей сложности не превысил 20 дней, не принят во внимание судом.

Согласно приказу от 19 ноября 2009 г. № 425 в пункт 6 приказа от 27 июля 2009 г. № 255 внесены изменения и проверка проводилась в период с 5 августа 2009 г. по 19 августа 2009 г., 20 ноября 2009 г., с 14 декабря 2009 г. по 17 декабря 2009 г.

В обоснование прерывания проверки Министерство сослалось на необходимость представления ООО «Д» сведений, документов и пояснений. Кроме того, уполномоченный на проведение проверки государственный инспектор, назначенный приказом от 27 июля 2009 г. № 255, с 31 августа 2009 г. по 25 сентября 2009 г. убыл в очередной отпуск.

Положения Закона № 294-ФЗ не содержат норм, устанавливающих возможность прерывания проверки в ходе ее проведения.

Нахождение уполномоченного на проведение проверки государственного инспектора в отпуске не может свидетельствовать об объективной необходимости приостановления проверки.

На основании изложенного, суды пришли к обоснованному выводу о том, что предписание Министерства природопользования и



*экологии Рязанской области от 17 декабря 2009 г. № 15/09-ави вынесено с нарушением требований Закона № 294-ФЗ.*

Позиция суда основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.

## ***9.2. Вынесение предписания по истечению срока проведения проверки***

В соответствии с частью 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, срок проведения проверок (как выездной, так и документарной) не может превышать двадцать рабочих дней. Нарушение этого срока является грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ. При этом Закон № 294-ФЗ не конкретизирует с какого момента начинается течь срок проведения проверки (издание приказа о проведении проверки, или с даты начала проведения проверки, указанной в приказе, или с момента непосредственного проведения проверки должностными лицами). Так же не конкретизируется момент окончания проверки (непосредственное прекращение проведения проверки, подписание акта проверки, окончательное принятие всех мер по результатам проверки (выдача предписания)).

Указанное обстоятельство затрудняет определения наличия нарушения срока проведения проверки. В частности в правоприменительной практике возникает вопрос о том, является ли нарушением срока проведения проверки выдача предписания об устранении выявленных нарушений по истечении срока проверки.

Разумеется, Закон № 294-ФЗ и не должен столь подробно описывать указанные процедуры. Несмотря на процедурность самого Закона № 294-ФЗ такое подробное описание действий должностных лиц является предметом даже не актов правительства, а административных регламентов органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Следить за единообразием применения и описания указанных норм должен Минюст России.

Между тем, вывод о моменте начала и окончания проведения проверки можно сделать из анализа следующих положений Закона № 294-ФЗ.

По результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной

форме в двух экземплярах. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения (статья 16 Закона № 294-ФЗ). Таким образом, можно предположить, что акт проверки должен быть составлен не позднее последнего дня проведения проверки. Составление акта проверки по истечении этого срока, должно трактоваться как нарушение срока проведения проверки.

При этом в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны, в том числе выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения (статья 17 Закона № 294-ФЗ). В соответствии с частью 3 статьи 16 Закона № 294-ФЗ, к акту проверки должны прилагаться, в том числе, предписания об устранении выявленных нарушений. Также согласно части 9 статьи 16, в журнале учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществляется запись, в том числе, о выданных предписаниях.

Часть 12 статьи 16 Закона № 294-ФЗ предоставляет право юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение пятнадцати дней с даты получения акта проверки представить в соответствующий орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в письменной форме возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений.

Таким образом, анализ приведенных выше положений позволяет также прийти к выводу о том, что предписание должно тоже выдаваться в пределах срока проведения проверки, одновременно с подписанием уполномоченными должностными лицами акта проверки. Выдача предписания по истечению срока проведения проверки должно квалифицироваться как грубое нарушение требова-

ний Закона № 294-ФЗ, в связи с нарушением срока проведения проверки.

Между тем, судебная практика по этому вопросу придерживается иного мнения.

**Постановление ФАС Дальневосточного округа от 21 января 2011 г. № Ф03-9327/2010 по делу № А37-683/2010**

*Как следует из материалов дела руководителем Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Магаданской области (далее – управление) по жалобе граждан вынесено распоряжение от 13 января 2010 г. № 03 о проведении внеплановой документарной проверки ОАО «Магаданэлектросеть», которое получено обществом 14 января 2010 г.*

*По результатам проведенной в период с 14 января 2010 г. по 9 февраля 2010 г. в отношении ОАО «Магаданэлектросеть» внеплановой документарной проверки управлением составлен акт от 9 февраля 2010 г. № 47, которым установлены нарушения обществом пункта 5 статьи 4, абзаца 4 статьи 37 Закона о защите прав потребителей, пунктов 79–82 постановления Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг».*

*Предписание об устранении выявленных нарушений в отношении ОАО «Магаданэлектросеть» вынесено управлением спустя полтора месяца с момента окончания проверки – 23 марта 2010 г., которым предписано в срок до 26 апреля 2010 г. прекратить нарушение прав потребителей.*

*Не согласившись с указанным предписанием управления, общество оспорило его в судебном порядке, в связи с тем, что проверка была проведена с грубыми нарушениями, так как нарушен срок проведения проверки. Предписание управление выдано спустя 68 дней с момента начала проверки.*

*Согласно пункту 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ срок проведения проверок не может превышать двадцать рабочих дней.*

*На основании следования и оценки в соответствии с требованиями статьи 71 АПК РФ имеющихся в деле доказательств судом установлено, что проверка проведена в пределах 20-дневного срока проведения проверки.*

*В соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводившие проверку, в пределах полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации, обязаны выдать предписание юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения.*

*Положения части 1 статьи 17 Закона № 294-ФЗ не устанавливают срока для выдачи предписаний.*

*Предписание № 77 об устранении выявленных нарушений в отношении ОАО «Магаданэлектросеть» вынесено 23 марта 2010 г. в связи с необходимостью окончания проведения проверки в отношении ТСЖ «Охотское».*

*Исходя из установленных конкретных обстоятельств дела, суд сделал вывод о соблюдении управлением порядка и процедуры проведения проверки, установленных Законом № 294-ФЗ.*

Представляется, что корректировка судебной практики не должна быть связана с уточнением норм Закона № 294-ФЗ. Как уже было указано выше, нормы закона с достаточной определенностью устанавливают требования к срокам оформления результатов проверки. Публичное разъяснение позиции Минэкономразвития России по указанному вопросу является единственной мерой, направленной к правильному и единообразному пониманию положений закона.

При этом считаем также, что для целей буквального толкования указанных норм Закона № 294-ФЗ, необходимо в административных регламентах исполнения государственных функций по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю детально описывать процедуры начала (окончания) проверок, и значимых действий должностных лиц контрольно-надзорных органов. Особо необходимо обратить внимание на соблюдение указанных принципов Минюсту России.

### ***9.3. Продление срока проведения проверки в связи с поздним предоставлением проверяемым лицом необходимых для проведения проверки документов***

В соответствии с частью 3 статьи 13 Закона № 294-ФЗ в исключительных случаях срок проведения проверки может быть продлен. В правоприменительной практике возникают споры о допустимых основаниях продления срока проведения проверки. Следует ли исходить только из тех оснований, которые указаны в части 3 статьи 13 Закона № 294-ФЗ (необходимость проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований) или следует толковать данную норму расширительно. ФАС Поволжского округа предлагает толковать эту норму буквально.

#### **Постановление ФАС Поволжского округа от 12 апреля 2010 г. по делу № А06-7482/2009**

*Как усматривается из материалов дела, Управлением Росприроднадзора по Астраханской области (далее – Управление) была проведена плановая выездная проверка по исполнению обязательных требований законодательства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды производственным филиалом «Астраханьподземгазпром» ООО «Подземгазпром» (далее – ПФ «Астраханьподземгазпром») на основании приказа от 28 июля 2009 г. № 25 «О проведении плановой выездной проверки и приказа от 19 сентября 2009 г. № 33 «О продлении срока проверки».*

*По результатам проверки составлен акт от 14 сентября 2009 г. № 57 и выдано предписание от 14 сентября 2009 г. № 57 об устранении нарушений законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды.*

*ПФ «Астраханьподземгазпром» обжаловало данное предписание в суд, в связи с тем, что срок проведения плановой проверки превысил законодательно установленный срок, а также в связи рядом иных грубых нарушений Закона № 294-ФЗ.*

*Соглашаясь с доводами заявителя и признавая указанное предписание недействительным, арбитражный суд исходил из следующего.*

*В соответствии с частью 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ срок проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12 названного закона, не может превышать двадцать рабочих дней.*

*Согласно приказу от 28 июля 2009 г. № 25 была назначена выездная проверка, срок ее проведения был определен в течение 20 календарных или 14 рабочих дней. Фактически проверка проводилась 32 рабочих дня с 31 июля 2009 г. по 14 сентября 2009 г., так как срок проведения проверки был продлен с 20 августа 2009 г. по 16 сентября 2009 г. приказом от 19 августа 2009 г. № 33, в котором указано, что основанием продления срока является необходимость исследования представленных материалов ПФ «Астрахань-подземгазпром» и установление фактов выброса вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, образования отходов производства и потребления, а также определения правовой ответственности между заказчиком и подрядчиком в области охраны окружающей среды.*

*Довод Управления, что продление проверки было обусловлено тем, что ПФ «Астрахань-подземгазпром» поздно представило истребованные им документы, обоснованно отклонен судом, поскольку проверяющие в целях соблюдения сроков проведения проверки обязаны были принять меры к истребованию необходимых для проверки документов с момента начала проверки, поскольку согласно части 5 статьи 11 Закона № 294-ФЗ в течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы.*

*В силу части 3 статьи 13 Закона № 294-ФЗ в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.*

*Изучение документов, представленных для проверки, не входит в перечень исключительных случаев, дающих основание для продления срока проведения проверки.*

*Исходя из изложенного, суд пришел к выводу, что продление срока проведения проверки не основано на требованиях закона, следовательно, Управление нарушило срок проведения проверки.*

Аналогичный вывод содержится в **постановлении ФАС Дальневосточного округа от 17 ноября 2010 г. № Ф03-7740/2010 по делу № А59-291/2010.**

Позиция судов основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.

## **10. Непредставление акта проверки**

### ***10.1. Вручение акта проверки по истечению установленного приказом (распоряжением) о проведении проверки срока проверки***

В соответствии с частью 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ, акт проверки оформляется непосредственно после завершения проверки. В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 20 данного закона непредставление акта проверки является грубым нарушением требований закона.

В свете процитированных норм все же остается неясным вопрос о квалификации нарушения требования Закона № 294-ФЗ при вручении акта проверки по истечению установленного приказом (распоряжением) о проведении проверки срока проверки. Является ли такое нарушение грубым нарушением закона, исходя из буквы закона и влечет ли оно признание результатов проверки недействительными? ФАС Западно-Сибирского округа дает на этот вопрос отрицательный ответ.

### **Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 23 сентября 2010 г. по делу № А75-739/2010**

*Материалами дела установлено, что на основании приказа Росприроднадзора от 2 октября 2009 г. № 290 в период с 9 октября 2009 г. по 6 ноября 2009 г. проведена внеплановая выездная проверка ОАО «ТНК-Нягань» с целью проверки фактов, изложенных в обращении Международной общественной организации «Международный социально-экологический союз» о причинении вреда ок-*

*ружающей среде, а именно: загрязнение нефтью земель, ненадлежащее размещение отходов производства и потребления.*

*Результаты проверки отражены в акте проверки от 12 ноября 2009 г. По факту выявленных правонарушений Росприроднадзором составлен протокол от 16 ноября 2009 г. № 09-03-01/8А-1пр об административном правонарушении, предусмотренном статьей 8.2 КоАП РФ. По результатам рассмотрения протокола и других материалов дела об административном правонарушении Росприроднадзором вынесено постановление от 15 ноября 2009 г. № 09-03-02/7а-2 о назначении административного наказания. Не согласившись с данным постановлением, ОАО «ТНК-Нягань» обратилось в арбитражный суд, сославшись, в том числе на вручение акта проверки по истечению срока проверки, что, по мнению заявителя, является грубым нарушением требований Закона № 294-ФЗ.*

*С данным утверждением суд не согласился.*

*Внеплановая проверка общества была проведена в период с 9 октября 2009 г. по 6 ноября 2009 г., что составило 20 рабочих дней, то есть, в пределах установленного частью 1 статьи 13 Закона № 294-ФЗ срока.*

*Согласно части 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ к грубым нарушениям, влекущим недействительность результатов проверки, относится нарушение требований, предусмотренных, в том числе, частью 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ (в части непредставления акта проверки).*

*Несвоевременное вручение акта проверки не относится к грубым нарушениям требований к проведению проверки, влекущим недействительность ее результатов.*

*Формально позиция суда основана на нормах закона, поэтому уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.*

## **10.2. Направление акта проверки по почте**

*В правоприменительной практике встречаются случаи, когда проверка фактически может быть проведена без ведома и в отсутствие при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя*



(например, при проведении внеплановой проверки по основаниям, предусмотренным в пункте 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ не требуется предварительного уведомления о проведении проверки).

Нарушение требования закона, о том, что проверка должна проводиться в присутствии руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя не является в соответствии со статьей 20 грубым нарушением закона. По указанной причине органы по контролю пренебрегают этим требованием, и проверки часто проводятся без уполномоченного представителя проверяемого лица. И, наконец, акт проверки, исходя из статьи 16 Закона № 294-ФЗ, не обязательно представлять лично, а можно направить по почте.

В результате на практике имеют место случаи, когда предприниматели узнают о проведенной в отношении них проверки и о выявленных нарушениях уже постфактум. Формальное отсутствие оснований для признания проведенной проверки недействительной в подобных случаях препятствует судебной защите нарушенных прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Апеллирование к ненадлежащему представлению акта проверки также не влечет признание результатов такой проверки недействительным.

### **Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 16 декабря 2010 г. по делу № А15-349/2010**

*Как видно из материалов дела, Государственная жилищная инспекция Республики Дагестан (далее – инспекция) провела внеплановую выездную проверку ООО «Лукойл-Ростовэнерго» (далее – общество), в ходе которой установила нарушение обществом Правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307, а именно: несоблюдение нормативного уровня обеспечения теплоносителя в жилом помещении по адресу: г. Махачкала, пр. Петра I, д. 59 «з».*

*Указанное нарушение зафиксировано в акте проверки от 30 декабря 2009 г. и протоколе об административном правонарушении от 30 декабря 2009 г. № 002113.*

*Постановлением от 28 января 2010 г. № 41 инспекция привлекла общество к административной ответственности по статье 7.23 Кодекса в виде 10 тыс. рублей штрафа.*

*Не согласившись с указанным постановлением, общество обрательилось в арбитражный суд.*

*Как видно из материалов дела и установлено судом, проверка проведена в отношении общества на основании заявления, поступившего от жильцов дома об отсутствии центрального отопления. В соответствии пунктом 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ в указанном случае уведомления о проведении проверки не требуется.*

*Проверка была также проведена в отсутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя.*

*Однако в соответствии с пунктом 2 статьи 20 Закона № 294-ФЗ невручение копии распоряжения под роспись должностными лицами органа государственного контроля (надзора), проводящими проверку, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю одновременно с предъявлением служебных удостоверений и проведение проверки в отсутствие руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица не относятся к числу грубых нарушений.*

*Также обществу не был вручен непосредственно после завершения проверки акт проверки.*

*Однако согласно части 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ, в случае отсутствия руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.*

*В данном случае акт, составленный в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ, направлен обществу заказным письмом с уведомлением о вручении и обществом получен, о чем свидетельствует почтовое уведомление.*

Таким образом, суд сделал вывод о том, что инспекцией при проведении проверки не допущены нарушения требований Закона № 294-ФЗ.

Аналогичные выводы содержатся в **постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 14 декабря 2010 г. по делу № А15-303/2010, решении Верховного Суда УР от 20 декабря 2010 г. по делу № 7-288.**

Правоприменительная практика основывается на нормах закона. При этом какие-либо положения, приводящие к противоположным выводам, в законе отсутствуют, в связи с чем не требуется уточнения Закона № 294-ФЗ.

### ***10.3. Субъект вручения акта проверки***

В соответствии с частью 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ, акт проверки вручается руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки.

Таким образом, закон устанавливает обязанность вручения акта проверки только уполномоченным лицам, а не всем работникам юридического лица, индивидуального предпринимателя. В связи с изложенным, на практике возникают споры о действительности результатов проверки, если акт проверки был вручен неуполномоченному лицу.

ФАС Поволжского округа пришел к выводу о том, что Закон № 294-ФЗ не содержит требований относительно необходимости наличия специальной доверенности для получения акта проверки.

### **Постановление ФАС Поволжского округа от 26 мая 2010 г. по делу № А55-34536/2009**

*Как следует из материалов дела, на основании распоряжения от 14 августа 2009 г. № 16/143 Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Самарской области была проведена проверка соблюдения ОАО «Приволжские магистральные нефтепроводы» (далее – заявитель, Общество) земельного законодательства Российской Федерации.*

*Проверка проводилась в период с 19 августа 2009 г. по 13 октября 2009 г. По результатам проверки составлен акт от 13 октября 2009 г., в котором отражен факт самовольного снятия и уничтожения плодородного слоя земли, выполнения земляных работ в отсутствие проекта рекультивации земель, отсутствия мероприятий по сохранению плодородия почв. Данный акт был вручен уполномоченному представителю ОАО «Приволжские Магистральные Нефтепроводы» Ивкину Ю.Г. – начальнику отдела эксплуатации нефтепроводов филиала ОАО «Приволжскнефтепровод» Самарского РНУ, действовавший на основании доверенности от 20 мая 2009 г. № 05-05/234.*

*Исходя из содержания данной доверенности, которой Ивкин Ю.Г. был уполномочен представлять интересы заявителя в органах и у должностных лиц, рассматривающих дело об административном правонарушении при рассмотрении дела об административном правонарушении, Ивкин Ю.Г. не был уполномочен представлять интересы Общества при проведении проверки 19 августа 2009 г. – 13 октября 2009 г, а также получать акт проверки.*

*На данное обстоятельство указывалось заявителем как на нарушение требований Закона № 294-ФЗ. По мнению заявителя, вручение ему акта проверки, по мнению судов первой и апелляционной инстанций, не может рассматриваться как вручение акта уполномоченному лицу. Доказательств направления акта проверки от 13 октября 2009 г. № 16/143 в адрес руководителя Общества заказным письмом с уведомлением административным органом не представлено.*

*Несмотря на указанные обстоятельства, суд пришел к выводу о том, что требования закона не были нарушены.*

*Поскольку Ивкин Ю.Г. являлся должностным лицом заявителя, вручение ему акта проверки следует расценивать как надлежащее исполнение административным органом требований части 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ. Тем более что указанный закон не содержит требований относительно необходимости наличия специальной доверенности для получения акта проверки.*

*Формально позиция суда основана на нормах закона. Уточнение Закона № 294-ФЗ в связи с указанным спором не требуется.*

## **11. Проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок**

В целом проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, является достаточно редким нарушением и в судебных спорах встречается только в контексте понимания органа по контролю, что его деятельность не подчиняется Закону № 294-ФЗ. В связи с указанным пониманием такой орган в установленном порядке не подготавливает ежегодный план проведения плановых проверок. Поэтому в таких случаях судебный спор касается вопроса о применимости закона к тем или иным отношениям, а не о необходимости составления ежегодных планов проведения плановых проверок.

В случае применимости Закона № 294-ФЗ суды единогласно признают грубым нарушением проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок.

Например, данная позиция выражена в **постановлении ФАС-Северо-Кавказского округа от 27 декабря 2010 г. по делу № А53-7224/2010, постановлении Девятого арбитражного апелляционного суда от 27 июля 2010 г. № 09АП-16724/2010.**

Проблем правоприменения, явившихся предметом судебного рассмотрения, по данному вопросу не выявлено.

## **12. Участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки**

Решения судов по спорам о правомерности участия в проведении проверки ангажированных экспертов отсутствуют.

### **3.4. Практика судов общей юрисдикции**

Как уже указывалось выше практика судов общей юрисдикции по анализируемой категории дел невелика. Данная практика складывается из результатов рассмотрения заявлений о назначении административного наказания, поданных органами по контролю (надзору) по составам административных правонарушений, отне-

сенных к подсудности судов общей юрисдикции (например, статья 5.27 КоАП РФ (нарушение законодательства Российской Федерации о труде и об охране труда)).

Кроме того, суды субъектов Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) рассматривают дела о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части. По последней категории дел порой сложно разграничить компетенцию судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Так в соответствии со статьей 19.1 АПК РФ, дела об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, рассматриваются арбитражным судом. Между тем, в примерах рассмотренных ниже проиллюстрированы случаи рассмотрения судами общей юрисдикции дел об оспаривании нормативных правовых актов, устанавливающих порядок осуществления государственного контроля (надзора), что априори затрагивает права и законные интересы лиц в сфере предпринимательской деятельности.

Наличие хоть и небольшой, но обособленной судебной практики судов общей юрисдикции в сфере контроля (надзора) создает ситуацию, когда подходы к решению, в принципе, аналогичных споров могут отличаться в зависимости от того каким судебным органом принимается решение (арбитражными судами или судами общей юрисдикции).

Ниже приведены конкретные примеры рассмотренных дел судами общей юрисдикции, представляющих интерес для настоящего доклада.

### **1. Отсутствие необходимости уведомления о проведении проверки при осуществлении контроля в сфере труда инспекторами по труду**

Особой категорией дел обычно, рассматриваемой судами общей юрисдикции являются споры в сфере регулирования контрольно-надзорных полномочий Федеральной службы по труду и занятости. В частности речь идет о спорах между индивидуальными предпринимателями (юридическими лицами) и государственными инспекторами труда (территориальными органами Роструда)

по оспариванию актов данных государственных органов. Такие споры возникают из трудовых правоотношений и в указанных случаях контрольно-надзорная деятельность осуществляется в отношении юридического лица как субъекта трудовых отношений, а не как субъекта предпринимательской деятельности. Данная позиция была сформирована в **постановлении Президиума ВАС РФ от 4 ноября 2003 г. № 8908/03**. Учитывая данный подход, споры, связанные с возможными нарушениями инспекторами труда Закона № 294-ФЗ, рассматриваются также судами общей юрисдикции (см. например, определение ВАС РФ от 4 февраля 2010 г. № 183/10, постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 3 марта 2010 г. № А33-10340/2009).

Оставляя за рамками настоящего доклада рассуждения об обоснованности такой подсудности рассмотрим позицию судов общей юрисдикции в вопросе о применимости Закона № 294-ФЗ на государственный контроль в сфере труда, в частности на необходимость уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о предстоящей проверке.

Согласно части 5 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора Российской Федерации.

В сфере осуществления контроля исполнения законодательства о труде Российской Федерацией ратифицирована конвенция Международной организации труда № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (далее – конвенция МОТ)<sup>1</sup>.

В соответствии со статьей 12 Конвенции МОТ № 81, инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предпри-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 58-ФЗ «О ратификации Конвенции 1947 года об инспекции труда и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда и Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде».

ятие, охватываемое контролем инспекции. В связи с этим при коллизии норм с Законом № 294-ФЗ, в данной части подлежит применению конвенция МОТ. Инспекторы труда не обязаны уведомлять проверяемых лиц о проведении как плановой, так и внеплановой проверки.

К такому же выводу пришел Верховный Суд Удмуртской Республики.

### **Решение Верховного Суда УР от 20 декабря 2010 г. по делу № 7-288**

*Из материалов дела следует, что в ходе проведенной проверки инспекторами по труду Государственной инспекции труда в Удмуртской Республике в ООО «ПАТП № 2» г. Воткинска выявлены следующие нарушения законодательства о труде:*

- в нарушение требований статьи 72 ТК РФ приказом от 5 августа 2010 г. работник Загребина М.Г. переведена на другую работу постоянно без оформления соглашения в письменной форме об изменении определенных сторонами условий трудового договора, при этом в ходе проведения проверки представлено заявление Загребиной М.Г., содержащее просьбу о ее временном переводе, а приказом от 31 августа 2010 г. она вновь постоянно переведена на другое место работы без оформления соглашения об изменении определенных сторонами условий трудового договора;*
- в нарушение статьи 123 ТК РФ ООО «ПАТП № 1» допустило случаи неизвещения работников Николаева В.И. и Загребиной М.Г. под роспись о времени начала отпусков;*
- в нарушение статьи 136 ТК РФ вместо дней выдачи заработной платы пункта 5.8 Правил внутреннего трудового распорядка ООО «ПАТП № 1» установлены периоды выплат.*

*В связи с выявленными нарушениями ООО «ПАТП № 1» было привлечено к административной ответственности по части 1 статьи 5.27 КоАП РФ.*

*Не согласившись с результатами проведенной проверки ООО «ПАТП № 1» обратилось в суд, сославшись на грубые нарушения Закона № 294-ФЗ, а именно на ненаправление Государственной инспекцией труда в Удмуртской Республике уведомления о проведении проверки.*



*Данные доводы были отвергнуты судом, в связи с нижеуказанным.*

*В соответствии со статьей 12 Конвенции № 81 Международной организации труда «Об инспекции труда в промышленности и торговле», принятой в Женеве 11 июля 1947 г. и ратифицированной Россией в соответствии с Федеральным законом от 11 апреля 1998 г. № 58-ФЗ, инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции.*

*Тем самым на действия инспекторов по труду не распространяются требования Закона № 294-ФЗ об обязательном уведомлении организации о предстоящей проверке.*

**Аналогичные выводы указаны в решении Верховного Суда УР от 20 декабря 2010 г. по делу № 7-290.**

Анализ конвенции МОТ № 81 и положений Закона № 294-ФЗ, позволил выделить следующие положения конвенции, которые вступают в противоречие с данным законом:

- периодичность плановых проверок (статья 12 конвенции МОТ – инспекторы труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции);
- раскрытие информации о лице, по заявлению которого проводится внеплановая проверка (статья 15 конвенции МОТ – при условии соблюдения исключений, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, инспекторам труда предписывается считать абсолютно конфиденциальным источник всякой жалобы на недостатки или нарушения законодательных положений и воздерживаться от сообщения предпринимателю или его представителю о том, что инспекционное посещение было сделано в связи с получением такой жалобы);
- периодичность проведения плановых проверок (статья 16 конвенции МОТ – предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффек-

тивного применения соответствующих законодательных положений).

Полагаем, что уточнение Закона № 294-ФЗ, в части исключения обязанности по уведомлению о проведении проверки инспекторами труда, не требуется в связи с тем, что иерархия норм национального и международного права в достаточной степени определена и проблема правоприменения по сути отсутствует, несмотря на решения отдельных судов. В то же время нет оснований утверждать, что данная коллизия требует своего разрешения по формально-юридическим причинам.

Также отмечаем, что обозначенная коллизия не имеет прямого характера в нормативной плоскости, так как норма Конвенции МОТ и норма Закона № 294-ФЗ выступают по отношению друг к другу как специальная и общая нормы, что наряду с оговоркой Закона № 294-ФЗ о приоритете международного права, не приводит к формально-юридическому противоречию.

Необходимо отметить, что по вопросу о применимости норм международного права в части регулирования процедуры проведения контрольных мероприятий в сфере труда существует и альтернативная экспертная точка зрения, базирующаяся на следующих положениях.

Несмотря на то, что по данным вопросам (в их узком понимании) применению в соответствии с частью 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации подлежит источник международного права – конвенция МОТ № 81, а не нормы Закона № 294-ФЗ и данный вывод подтвержден не только примерами рассмотренной выше судебной практики, но и письмом заместителя председателя ВАС РФ от 19 мая 2010 г. № ВАС-С05/УМПС-964 по запросу Минэкономразвития России о правовой позиции ВАС РФ по данному вопросу следует не согласиться со столь однозначным подходом к решению весьма сложной в национальном законодательстве проблемы как применимость норм международного права и проблемы их коллизионности с нормами национального законодательства.

Так, в соответствии с Положением о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 324, Федеральная служба по труду и занятости (далее – Роструд) осуществляет сле-

дующие виды контрольно-надзорных полномочий, на которые теоретически могут распространяться нормы Закона № 294-ФЗ:

1) государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 5.1.1 Положения о Федеральной службе по труду и занятости);

2) государственный надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве (п. 5.1.2 Положения о Федеральной службе по труду и занятости);

3) надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей (п. 5.1(2)) Положения о Федеральной службе по труду и занятости.

Роструд также осуществляет и иные виды контрольно-надзорных полномочий. Однако такие виды контроля и надзора не относятся к контролю и надзору юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, так как проходят в связи с осуществлением публично-правовых функций. Например:

1) надзор и контроль осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения в полном объеме и качественно с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений, о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов и государственных учреждений службы занятости населения субъектов Российской Федерации, об отстранении от должности указанных должностных лиц;

2) надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий в области содействия занятости населения, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

3) надзор и контроль за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее.

Части 3, 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ фактически разделяют все виды государственного контроля (надзора) на три части:

- на которые Закон № 294-ФЗ распространяется в полном объеме;
- на которые Закон № 294-ФЗ распространяется с ограничениями, установленными иными законами в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки;
- в отношении которых Закон № 294-ФЗ не применяется полностью (в части процессуальных действий при проведении контрольно-надзорных мероприятий).

Весь осуществляемый Рострудом контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (за исключением расследований несчастных случаев на производстве (в случаях, когда государственные инспекторы труда включаются в состав комиссии по расследованию несчастного случая – ст. 229 ТК РФ)) и не связанный с осуществлением публично-правовых функций реализуется в соответствии с частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, то есть с применением особенностей установленных Трудовым Кодексом РФ (далее – ТК РФ).

Конституция Российской Федерации признает приоритет норм международного права над нормами внутреннего законодательства. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (часть 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации). Аналогичная норма предусмотрена в части 2 статьи 5 Федерально-

го закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации». При этом согласно части 3 статьи 5 указанного закона, положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно.

Следовательно, при применении норм международного права не обязательно трансформировать нормы международных договоров и соглашений во внутреннюю правовую систему.

Часть 5 статьи 1 Закона № 294-ФЗ также предусматривает, что в случае если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, применяются правила международного договора Российской Федерации.

В данной сфере Российской Федерацией ратифицирована конвенция МОТ и Протокол 1995 г. к данной Конвенции (другие конвенции МОТ регулирующие порядок инспекции труда в отдельных сферах человеческого труда Российской Федерации на данный момент не ратифицированы).

Естественно факт наличия ратифицированной конвенции (то есть международного договора), регулирующей аналогичные отношения в сфере труда, что и Закон № 294-ФЗ, автоматически не означает, что Закон № 294-ФЗ в сфере труда не подлежит применению. Согласно части 5 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, решение о применимом источнике необходимо принимать только тогда, когда установлена коллизия норм международного договора и национального права. В случае если такие коллизии не выявлены, национальное законодательство подлежит применению без каких-либо ограничений, а если выявлены, то вопрос о применимом источнике всегда должен решаться в пользу источника международного права.

Однако при решении о том, какая из норм международного или национального права должна быть применена на практике необходимо определить какие из норм конвенции МОТ являются самоисполнимыми и могут быть реализованы без дальнейшей конкретизации и какие являются несамоисполнимыми, то есть которые должны быть конкретизированы национальным законодателем.

Большинство самоисполнимых норм в международных договорах носят программный характер и их реализация без конкретизации в национальном законодательстве вызывает затруднение в понимании и применении. Поэтому для оптимизации процесса осуществления отдельных самоисполнимых международно-правовых норм внутренним законодательством определяются формы и методы, а также сроки их реализации применительно к национальному законодательству.

Так, в качестве примера целесообразно привести статью 12 Конвенции МОТ № 81, в соответствии с которой инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право беспрепятственного прохода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое контролем инспекции.

Осуществление данной нормы без регулирования в национальном законодательстве в принципе невозможно, так как для беспрепятственного прохода необходимо во всех случаях наличие уполномоченных лиц проверяемой стороны, а в отдельных случаях – соблюдения инспекторами труда специального законодательства. Так, например, для спуска в шахту инспектору труда – необходимо наличие специальных средств защиты, которыми его обеспечивает проверяемая сторона. Кроме того, нельзя забывать об организациях оборонной и атомной промышленности, являющихся стратегически важными отраслями, охрану которых осуществляют соответствующие подразделения внутренних войск МВД России, Минобороны России. При проведении проверок таких организаций устанавливается особый порядок, который предусматривает: получение заблаговременного допуска, проведение проверок в назначенное время, а также ограничение проведения проверок во время маневров или учений, объявленных периодов напряженности и боевых действий, соблюдения требований законодательства об обеспечении государственной тайны.

Этот же вопрос возникает при анализе статьи 16 Конвенции МОТ, в соответствии с которой предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений.

Разумеется, ни одно законодательство в мире не может применять указанную норму без дополнительной конкретизации. Учитывая наличие ратифицированного международного договора, в данном случае следует руководствоваться положениями Конвенции в части определения периодичности осуществления проверок. Между тем, без системы национального законодательства данная норма как не применима, так и не реализуема. Таким образом, о существовании самоисполнимых норм без конкретизации в национальном законодательстве говорить сложно, так как большинство норм международного права сами не могут быть реализованы в сфере отношений, участниками которых являются субъекты национального права, независимо от того, носят ли такие нормы характер самоисполнимых либо нет.

Учитывая вышеизложенное при решении вопроса о применении Закона № 294-ФЗ к контрольно-надзорным полномочиям Роструда следует иметь ввиду следующее:

- иными федеральными законами могут устанавливаться особенности проведения государственного контроля (надзора) в сфере труда в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки;
- Закон № 294-ФЗ применяется к контрольно-надзорным полномочиям Роструда в части, непротиворечащей ратифицированным Российской Федерацией конвенциям МОТ;
- обсуждаемые нормы международного договора, ратифицированного Российской Федерацией, должны быть конкретизированы национальным законодательством.

В связи с наличием ратифицированного международного договора в данной сфере до момента урегулирования спорных вопросов национальным законодательством на практике всегда будут возникать вопросы о необходимости выполнения тех или иных требований Закона № 294-ФЗ и об их противоречии (непротиворечии) Конвенциям МОТ, несмотря на то, что Конвенции МОТ не регулируют процедурные вопросы осуществления проверок в сфере труда.

Устанавливая те или иные материальные нормы права, касающиеся порядка проведения проверок в сфере труда, Конвенция МОТ не может ограничивать национального законодателя в описа-

нии процедурных требований по осуществлению тех или иных полномочий инспекторов труда, закрепленных в Конвенциях МОТ.

Консолидированной позицией авторов доклада является то, что в целях избежания двойного толкования и понимания обсуждаемых выше норм необходимо обратиться в Пленум ВС РФ с просьбой о проведении соответствующих разъяснений судебной практики, складывающейся в системе трудового права в отношениях связанных с осуществлением Рострудом собственных контрольных полномочий

## **2. Толкование оснований для проведения внеплановой проверки. Обязанность органа по контролю при обращении за согласованием проведения внеплановой проверки обосновывать наличие предусмотренных законом оснований для проведения внеплановой выездной проверки и представлять соответствующие доказательства**

При обжаловании отказа в согласовании с органами прокуратуры проведения внеплановой проверки органы по контролю обращаются в основном в суды общей юрисдикции.

В решении, рассмотренном ниже, перед судом встал вопрос о достаточности оснований для проведения внеплановой проверки и о наличии у органов по контролю обязанности при обращении за согласованием проведения внеплановой проверки обосновывать наличие предусмотренных законом оснований для проведения внеплановой выездной проверки и представлять соответствующие доказательства.

В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ одними из оснований для проведения внеплановой проверки являются поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;



б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены).

Зачастую на практике сложно оценить возникла ли в конкретном случае угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угроза чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Поэтому прокуроры при согласовании проведения внеплановых проверок в ряде случаев требуют от органов по контролю обосновывать наличие оснований, предусмотренных Законом № 294-ФЗ, и представлять соответствующие доказательства. Однако данная практика органов прокуратуры признана несоответствующей действующему законодательству Санкт-Петербургским городским судом.

### **Кассационное определение Санкт-Петербургского городского суда от 23 августа 2010 г.**

*2 марта 2010 года заместителем начальника Территориального отдела Управления Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу издано распоряжение о проведении внеплановой выездной проверки в отношении ЗАО Х и в этот же день он в установленном порядке обратился в прокуратуру Центрального района Санкт-Петербурга с заявлением о согласовании проведения указанной проверки.*

*Решением прокурора Центрального района Санкт-Петербурга от 3 марта 2010 года в согласовании проведения внеплановой проверки отказано по основанию пунктом 2 части 11 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, в связи с отсутствием оснований для проведения внеплановой выездной проверки. Данный отказ был обжалован в суд.*

*Материалами дела установлено, что согласно заявления гражданина, поступившего в адрес Территориального отдела Роспотребнадзора, следует, что от работы установленного на дворовой территории Института Х дизель-генератора, создается физиче-*

ское воздействие (шум); в воздух жилой зоны выбрасываются загрязняющие вещества, что является грубыми нарушениями санитарных правил, способных причинить вред здоровью. Роспотребнадзор на основании указанного заявления назначил проведение внеплановой проверки. Однако при согласовании распоряжения о проведении такой проверки органами прокуратуры, прокурор счел, что факт причинения вреда или возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, другим объектам, указанным в законе, органом по контролю не доказан. В связи с указанным было отказано в согласовании проверки.

Судебная коллегия Санкт-Петербургского городского суда почитала такой отказ незаконным, указав следующее.

Тот факт, что к заявлению о согласовании проверки не были приложены доказательства причинения вреда, не свидетельствует об отсутствии необходимости своевременного обнаружения и пресечения нарушений санитарного законодательства и предотвращения вреда в будущем, которое возможно только в результате проверки.

Учитывая, что по смыслу пункта 2 части 11 статьи 10 Закона № 294-ФЗ основанием для отказа в согласовании проведения внеплановой выездной проверки могло быть лишь отсутствие оснований для ее проведения, предусмотренных частью 2 статьи 10 указанного закона, судебная коллегия пришла к выводу, что в данном случае такое основание, в виде заявления граждан, имеется, а потому отказ прокуратуры в согласовании проведения проверки является необоснованным.

Довод о том, что заявление граждан не содержит сведений о наличии угрозы жизни и здоровью указанных лиц, противоречит содержанию заявления, в котором прямо указано на нарушение санитарных правил – «создается физическое воздействие (шум); в воздухе жилой зоны у дома выбрасываются загрязняющие вещества».

Аналогичные выводы указаны в **кассационном определении Санкт-Петербургского городского суда от 9 августа 2010 г., определении Санкт-Петербургского городского суда от 28 июля 2010 г.**

Отмечаем, что в связи с имеющейся неопределенностью в вопросе о достаточности (недостаточности) оснований для проведения внеплановой проверки, какого-либо уточнения законодательства не требуется. Вопрос о наличии реального причинения вреда или угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, другим объектам, указанным в законе, должен разрешаться судом, прокурором на основании конкретных обстоятельств дела.

### **3. Необходимость указания в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля промежуточных сроков проведения проверки**

В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 14 Закона № 294-ФЗ в распоряжении или приказе руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля указываются сроки проведения проверки.

На практике возникает вопрос необходимо ли в распоряжении о проведении проверки указывать «промежуточные» сроки. Речь идет, прежде всего, о случаях проведения проверки в отношении субъектов малого предпринимательства.

В соответствии с частью 2 статьи 13 Закона № 294-ФЗ, в отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год. На практике в связи с этим не понятно, надо ли указывать в таких случаях сроки проведения отдельных мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения указанного требования или достаточно традиционно указать календарные даты начала и окончания проверки.

В решении, рассмотренном ниже, суд пришел к выводу о необязательности указания в распоряжении или приказе о проведении проверки такой информации.

### **Кассационное определение Санкт-Петербургского городского суда от 1 ноября 2010 г. № 14857**

*Управление Роспотребнадзора по Санкт-Петербургу обратилось в суд с заявлением о признании незаконным и отмене решения*

*заместителя прокурора Курортного района Санкт-Петербурга от 12 августа 2010 г. об отказе в согласовании проведения территориальным органом внеплановой выездной проверки ООО X (далее – общество), обязанности прокурора Курортного района Санкт-Петербурга согласовать проведение территориальным органом Управления Роспотребнадзора внеплановой выездной проверки общества.*

*Решением заместителя прокурора Курортного района Лапина С.Ю. от 12 августа 2010 г. в согласовании проведения проверки в отношении общества отказано со ссылкой на часть 3 статьи 11 Закона № 294-ФЗ, в связи с тем, что в распоряжении о проведении проверки отсутствовали сведения о сроках отдельных мероприятий по контролю.*

*Судебная коллегия пришла к выводу о незаконности действия прокурора, поскольку в пунктах 4, 5, 6 Распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки от 12 августа 2010 г. № 78-05-08/1493 указаны цели, задачи, предмет проверки и срок ее проведения, в пункте 8 распоряжения указаны мероприятия, необходимые для достижения целей и задач проверки, которые проводятся в срок, указанный в пункте 6 распоряжения.*

*Так в пункте 6 распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки указано, что проверка будет проводиться в течение 11 рабочих дней с 17 августа 2010 г. по 31 августа 2010 г.*

*Суд указал, что распоряжение соответствует статьи 14 Закона № 294-ФЗ, а также типовой форме распоряжения, утвержденному приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141. В указанных нормативных правовых актах не предусмотрено указание сроков промежуточных этапов проверки.*

*Полагаем, что в целях исключения возникновения подобных споров в будущем, возможно целесообразно было бы уточнить типовую форму распоряжения о проведении проверки, утвержденную приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141.*

**4. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осу-**

**шествлять такой контроль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем**

Противоречивой является правоприменительная практика при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем.

Двойственность позиций, подтвержденных отдельными правоприменителями, заключается в том, что осуществление такого контроля (надзора) должно подчиняться (не подчиняться) Закону № 294-ФЗ.

Согласно, первому мнению контроль исполнения условий гражданско-правового договора (соглашения) основывается на нормах гражданского, а не административного права. Право органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль закреплено в соответствующем договоре (соглашении) и не может быть ограничено Законом № 294-ФЗ.

Вторая позиция основана на тезисе, что контроль осуществляемый государственными (муниципальными) органами контроля (надзора), в случае если такой контроль (надзор) основан на гражданско-правовых договорах (соглашениях), заключенных органами государственной (муниципальной) власти, не связанных с размещением государственного и муниципального заказа должен быть подчинен нормам Закона № 294-ФЗ.

Изученная судебная практика в анализируемой сфере подтверждает второй тезис.

*Так, определением СК по гражданским делам ВС РФ от 25 ноября 2009 г. № 89-Г09-9, признано недействующим как противоречащее федеральному законодательству Положение о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, утвержденное постановлением Правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п, в части расширения прав по контролю органом государственной власти исполнения условий договора*

на предоставление в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром по сравнению с Законом № 294-ФЗ.

Из материалов дела следует, что постановлением Правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п в целях реализации Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» утверждены Положение о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром (приложение № 1), состав конкурсной комиссии (приложение № 2), примерная форма договора на предоставление в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром (приложение № 3).

Общественная организация «Тюменский областной Союз охотников и рыболовов» обратилась в Тюменский областной суд с заявлением о признании недействующим Положения о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, полагая, что оно противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушает его права.

Так, пункт 2.1 примерной формы договора противоречит федеральному законодательству в частности статье 9 Закона № 294-ФЗ, предусматривающей проведение плановых проверок не чаще чем один раз в три года.

СК по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации указала, что позицию нижестоящего суда о том, что в пункте 2.1 примерной формы договора речь идет о праве стороны по договору, а стороны свободны в определении условий договора, нельзя признать правильной. Примерные условия договора разрабатываются для договоров определенного вида, в данном случае они разработаны для договоров на предоставление в пользование территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, и являются обязательными для договоров этого вида.

Ссылка представителя губернатора Тюменской области на обычаи делового оборота применительно к условиям пункта 2.3 примерной формы договора не может быть принята во внимание,

*поскольку суду не представлено доказательств, свидетельствующих о таковых обычаях делового оборота.*

*Учитывая изложенное, Судебная коллегия полагает, что пункт 2.1 примерной формы договора на предоставление в пользование территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, устанавливающий право уполномоченного органа проверять деятельность пользователя и выполнение им принятых на себя обязательств по договору по мере необходимости, подлежит признанию недействующими как противоречащие федеральному законодательству.*

Таким образом по отношению к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров (кроме случаев, если договоры (контракты) заключаются в рамках размещения государственного или муниципального заказа) необходимо распространять требования Закона № 294-ФЗ.

Конечно, осуществление контроля исполнения не всех договоров, в которых государство, муниципальное образование выступает продавцом имущества или права, имеет публичную составляющую. Поэтому определяющим в вопросе о распространении требований Закона № 294-ФЗ на отношения по контролю, основанному на положениях гражданско-правового договора, должно являться наличие публичной составляющей в осуществлении такого контроля, а именно закрепленного в положении об органе государственного контроля (надзора), органе муниципального контроля полномочия проводить такие проверки.

Для закрепления положительной судебной практики, рассмотренной выше, целесообразным возможно бы являлось внесение уточняющих положений в Закон № 294-ФЗ, указывающих на применимость данного закона на рассматриваемые отношения.

## **5. Осуществление функций по контролю государственными учреждениями**

Одним из самых спорных вопросов правоприменительной практики в сфере осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, является вопрос о законности

возложения функций по осуществлению контроля на учреждения подведомственные органам власти.

Согласно пунктам 1 и 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ государственный и муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными органами государственной власти (как федеральными, так и региональными) и органами местного самоуправления. Поскольку учреждения не являются органами власти, наделение их контрольно-надзорными полномочиями неправомерно<sup>1</sup>.

Однако в ряде специальных (отраслевых) федеральных законов косвенно или прямо указывается на допустимость возложения на учреждения функций по контролю. Анализу указанного вопроса был посвящен отдельный доклад Минэкономразвития России в 2010 году об осуществлении контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями<sup>2</sup>.

В целом судебная практика исходит из недопустимости осуществления государственного или муниципального контроля (надзора) учреждениями, не являющимися органами власти, если иное не оговорено в законодательных актах.

Так, ВС РФ пришел к выводу о неправомерности передачи контрольно-надзорных полномочий государственным учреждениям, подведомственным органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, сфере охраны окружающей среды.

*Согласно, определению СК по гражданским делам ВС РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-8, первый заместитель прокурора Оренбургской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим и не подлежащим применению «Перечня должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области», утвержденного постановлением Правительства Оренбургской области от 7 апреля 2008 г. № 131-п, сославшись на то, что данный акт противоречит частям 2 и 4 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации, пунктам 3, 4, 7 «Положения об осуществлении государственного контроля и над-*

---

<sup>1</sup> Необходимо иметь ввиду ограниченную сферу регулирования Закона № 294-ФЗ.

<sup>2</sup>[http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108_04)



зора за использованием и охраной водных объектов», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 801, пункта 3 статьи 2, части 1 статьи 5 Закона № 294-ФЗ. В соответствии с Перечнем должностных лиц, осуществляющих региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов в Оренбургской области, такой контроль осуществляют должностные лица государственного учреждения «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области».

Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. ГУ «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не является органом исполнительной власти Оренбургской области, и его сотрудники не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

Судебная коллегия ВС РФ пришла к выводу, что заявление прокурора должно быть удовлетворено.

Признавая недействующим оспариваемый нормативный правовой акт, суд исходил из вывода, что он противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу, а именно статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 2 Закона № 294-ФЗ, согласно которым региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Поскольку государственное учреждение «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области» не входит в систему органов исполнительной власти области, то сотрудники данного учреждения не могут наделяться статусом государственных инспекторов, осуществляющих государственный контроль и надзор за использованием водных объектов на территории области.

*Довод кассационной жалобы о праве Правительства Оренбургской области на осуществление оспариваемого нормативного правового регулирования на основании части 5 статьи 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 13 статьи 25, части 4 статьи 36 Водного кодекса Российской Федерации, части 1 статьи 5 Закона № 294-ФЗ признан несостоятельным.*

*Право субъекта Российской Федерации на собственное нормотворчество влечет за собой обязанность субъекта соблюдать конституционные требования о согласованности правовых норм в системе действующего законодательства. Статьей 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен принцип верховенства федерального законодательства, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам совместного ведения.*

Аналогичные решения ВС РФ принял в части организации контроля за соблюдением законодательства об экологической экспертизе в Оренбургской области (**определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-10**) и в части организации экологического контроля (**определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 31 марта 2010 г. № 47-Г10-11**).

Такие же выводы содержатся и в **решении Верховного Суда Республики Татарстан от 21 июня 2010 г. № 3-27/10**.

Таким образом, судебные решения подтверждают нормы Закона № 294-ФЗ, а также выводы Минэкономразвития России, изложенные в докладе 2010 года «Об осуществлении контроля (надзора) государственными и муниципальными учреждениями». Внесение изменения в Закон № 294-ФЗ не требуется.

### 3.5. Общие проблемы правоприменения закона № 294-ФЗ

#### 1. Проблема правоприменения при осуществлении «дистанционного» контроля

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, положения указанного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора) и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по представлению информации и исполнению требований таких органов (дистанционный контроль).

В настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к дистанционному контролю затруднено отсутствием четких признаков такого контроля, закрепленных в законе. Представленное в части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ определение дистанционного контроля чревато расширительным толкованием.

#### **Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 3 февраля 2011 г. по делу № А67-2547/2010**

*Из материалов дела следует, что 12 марта 2010 г. в 10 часов 10 минут по адресу: г. Томск, ул. Никитина, д. 37 а, в магазине «Цветочная компания» ООО «Флора» сотрудниками Управления Россельхознадзора выявлены нарушения правил обращения с пестицидами и агрохимикатами при их хранении и реализации. На витрине магазина в свободном доступе для покупателей с указанием цены находились следующие пестициды: «Сера коллоидная», которая не зарегистрирована в государственном каталоге пестицидов и агрохимикатов, разрешенных к применению на территории Российской Федерации, в количестве 10 упаковок; «Фуфанон» в количестве 15 упаковок и «Нокдаун» в количестве 5 упаковок с истекшим сроком годности (Согласно информации на тарной этикетке дата изготовления 2007 год, но на данные пестициды установлен срок годности 2 года). Изложенное свидетельствует о нарушении Обществом статей 3, 19, 23 Федерального закона от 19 июля 1997 г. № 109-ФЗ «О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами», пункта 1.5 СанПин 1.2.1077-01 от 1 фев-*

раля 2002 г., пунктов 24, 87, 88 постановления Правительства Российской Федерации от 19 января 1998 г. № 55 «Об утверждении правил продажи отдельных видов товаров».

По данному факту в отношении директора магазина «Цветочная компания» ООО «Флора» К.Т.Г. составлен протокол от 31 марта 2010 г. № 68-П об административном правонарушении, на основании которого 8 апреля 2010 г. вынесено постановление, которым К.Т.Г. признана виновной в совершении административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена статьей 8.3 Кодекса Российской Федерации об административном правонарушении.

Исследовав и оценив представленные в материалы дела доказательства, в том числе, показания свидетелей К.Т.Г., К.Е.Ю., пояснения должностных лиц Ш.А.А. и Г.П.А. суды установили, что какого-либо взаимодействия (применительно с требованиями Закона № 294-ФЗ) должностных лиц Управления с ООО «Флора» не осуществлялось и не требовалось, поскольку продукция с истекшим сроком годности находилась непосредственно на витрине магазина.

На ООО «Флора» не возлагались обязанности по предоставлению информации и исполнению каких-либо требований в связи с проводимым мероприятием. Проведенное мероприятие по контролю направлено на пресечение административного правонарушения в рамках должностных полномочий названных должностных лиц.

Судами сделаны обоснованные выводы о том, что на действия Г.П.А. и Ш.А.А. не распространяются положения Закона № 294-ФЗ.

Данное решение суда широко истолковало понятие дистанционного контроля. Между тем, данный подход не является общепринятым. Ниже представлены решения судов с диаметрально противоположными выводами.

### **Постановление ФАС Центрального округа от 27 сентября 2010 г. по делу № А68-3985/10**

Как следует из материалов дела, 12 мая 2010 г. территориальным отделом Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тульской области и территориальным управлением администрации г. Тулы по Пролетарскому району, в связи обращением жильцов жилого

дома по адресу: г. Тула, ул. Ю., д. 26, корп. 2 по поводу неудовлетворительного состояния придомовой территории из-за складирования ООО «Торговый Дом «П» отходов производства на данной территории и ненадлежащим их вывозом, осуществлено обследование территории вокруг этого жилого дома, в результате которого установлено, что прилегающая территория в радиусе 10 метров находится в неудовлетворительном состоянии, захламлена бытовым мусором. Промышленные отходы складываются на рампе, пристроенной к зданию и принадлежащей предприятию и по мере накопления периодически вывозятся. На момент проверки велась погрузка промышленных отходов. Данные обстоятельства отражены в акте проверки от 12 мая 2010 г.

13 мая 2010 г. составлен протокол об административном правонарушении № 51/04.

Постановлением Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Тульской области от 18 мая 2010 г. № 1556 ООО «Торговый Дом «П» привлечено к административной ответственности за совершение правонарушения, предусмотренного статьей 8.2 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере 150 000 рублей.

Не согласившись с постановлением административного органа, ООО «Торговый Дом «П» обратилось в арбитражный суд.

Суд посчитал, что внеплановая проверка ООО «ТД «П» была осуществлена с грубым нарушением требований статей 3, 10, 12, 14 Закона № 294-ФЗ.

Проверка проводилась на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля отнесено к грубым нарушениям требований настоящего Федерального закона (подпункт 4 пункта 2 статьи 20) и влечет недействительность результатов проверки на основании пункта 1 статьи 20 Закона № 294-ФЗ.

Таким образом, доказательства, положенные в основу постановления о привлечении к административной ответственности и полученные с нарушением закона, не могут быть приняты в каче-

*стве доказательств по делу, в связи с чем оспариваемое заявителем постановление правомерно признано незаконным и отменено.*

*Ссылка Управления на положения подпункта 1 пункта 1 статьи 28.1 КоАП РФ, а также на часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, которые, по его мнению, предоставляют последнему право возбуждать производство по делу об административном правонарушении в случае непосредственного (без взаимодействия с проверяемым лицом и без запроса каких-либо документов) обнаружения лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события такого правонарушения, подлежит отклонению.*

### **Постановление ФАС Центрального округа от 6 сентября 2010 г. по делу № А62-1673/2010**

*Как следует из материалов дела, на основании распоряжения заместителя начальника Управления ФМС России по Смоленской области от 18 марта 2010 г. № 1/3121 Управлением Федеральной миграционной службы по Смоленской области проведена внеплановая проверка сельскохозяйственного производственного кооператива «П», находящегося по адресу: Смоленская область, Смоленский район, с. Пригорское, по вопросам соблюдения требований миграционного законодательства Российской Федерации по оформлению разрешения на привлечение и использование иностранной рабочей силы и условий, установленных таким разрешением.*

*В ходе проверки установлен факт привлечения кооперативом для выполнения строительных работ (помещение цеха № 42А, помещение столовой) шести иностранных рабочих граждан Республики Украина, о чем составлен акт проверки от 18 февраля 2010 г. № 1/3121.*

*В ходе административного расследования Управлением было установлено, что здание столовой, работы по ремонту навеса которой осуществлялись тремя иностранными рабочими, не имеющими разрешения на работу, принадлежит ООО «П» (иное юридическое лицо, в отношении которого не выносилось распоряжение о проведении проверки).*

*18 марта 2010 г. в отношении ООО «П» Управлением составлены протоколы № 24, 25, 26 об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 18.15 КоАП РФ.*

*Постановлениями Управления Федеральной миграционной службы по Смоленской области от 23 марта 2010 г. № 24, 25, 26 ООО «П» привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 18.15 КоАП РФ, в виде административного штрафа в размере 250 000 рублей (за каждое нарушение).*

*Не согласившись с указанными постановлениями, ООО «П» обратилось в арбитражный суд с заявлениями.*

*Как следует из материалов дела, представителями Управления не оспаривалось, что распоряжение о проведении проверки в отношении ООО «П» уполномоченным должностным лицом не принималось, то есть указанным должностным лицом, по сути, не было принято решение о проведении такой проверки, не определялся круг лиц, уполномоченных на ее проведение, не определялись сроки проведения проверки, а так же перечень документов, подлежащих истребованию у законного представителя ООО «П».*

*При таких обстоятельствах суд пришел к выводу о недействительности результатов проверки и незаконности вынесенных постановлений.*

*Довод Управления о том, что установленные в отношении ООО «П» нарушения были выявлены в ходе проведения проверки в отношении другого юридического лица СПК «П», непосредственно, то есть без взаимодействия с этим юридическим лицом и без запроса у него каких-либо документов, что освобождает миграционную службу назначать в порядке, определенном регламентом, проверку в отношении заявителя, суды признали несостоятельными.*

*Приказом МВД РФ № 338, ФМС РФ № 97 от 30 апреля 2009 г. утвержден Административный регламент по исполнению государственной функции контроля и надзора за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и*

использования их труда (далее по тексту – Административный регламент).

*В соответствии с положениями пункта 72 Административного регламента по результатам проверки в соответствии с критериями ее оценки уполномоченным должностным лицом может быть принято решение о назначении проверки в отношении иного объекта проверки в связи с поступлением в ходе проводимой проверки информации о нарушениях положений миграционного законодательства Российской Федерации со стороны данного объекта.*

*Также несостоятельной суды признали ссылку Управления на положения подпункта 1 пункта 1 статьи 28.1 КоАП РФ, которые, по его мнению, предоставляют последнему право возбуждать производство по делу об административном правонарушении в случае непосредственного обнаружения лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события такого правонарушения.*

*В соответствии с положениями пункта 22.1.1 Административного регламента непосредственное выявление факта осуществления трудовой деятельности иностранным гражданином с нарушением положений миграционного законодательства Российской Федерации является основанием для назначения и проведения проверки в соответствии с положениями Административного регламента.*

*Таким образом, результаты проверки суд признал недействительными, а вынесенные постановления о назначении административного наказания незаконными.*

В предыдущем докладе о состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации, подготовленном в 2010 году, предлагалось дополнить Закон № 294-ФЗ статьей, описывающей признаки дистанционного контроля и делегирующей Правительству Российской Федерации утверждать перечень видов дистанционного контроля, в отношении которого требования Закона № 294-ФЗ не применяются. Предлагалось делить дистанционный контроль на скрытый дистанционный контроль и дистанционный контроль в целях мониторинга. В настоящее время в условиях правовой неопределенности данное предложение сохраняет свою актуальность.



## **2. Разграничение процедур, необходимых для привлечения лица к административной ответственности и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля**

Наиболее спорным вопросом правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ в настоящее время продолжает оставаться вопрос разграничения процедур, необходимых для привлечения лица к административной ответственности и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Так, в соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования.

Между тем, именно меры административной ответственности, как правило, являются последствиями осуществленного государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таким образом, возникает правовая неопределенность по вопросу о применении положений Закона № 294-ФЗ при оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. В данном случае распространенной является практика, когда арбитражные суды признают законными решения административных органов о привлечении к административной ответственности, даже если доказательства о совершении соответствующего административного правонарушения были получены при проведении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля с грубыми нарушениями требований Закона № 294-ФЗ по смыслу статьи 20 указанного закона. Суды обосновывают такую позицию, тем, что факт административного правонарушения доказан, и сам заявитель его не оспаривает.

Указанная практика приводит к фактическому нивелированию норм законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в связи с тем, что делает бессмысленным обжалование решений и действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц, так как такое обжалование не приводит к отмене решений, принятых по результатам осуществления такого контроля (надзора).

**Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12 марта 2010 г. по делу № А17-9487/2009**

*Как следует из материалов дела, на основании распоряжения от 29 октября 2009 г. № 84 должностное лицо Отдела государственного пожарного надзора Приволжского района провело внеплановую проверку ООО «СППБ» по вопросу соблюдения лицензионных требований и установило, что Общество при установке автоматической пожарной сигнализации на основании муниципального контракта от 5 июня 2009 г. № 3-К в помещении ОГСУСО «Плесский психоневрологический интернат» допустило грубые нарушения лицензионных требований.*

*В связи с выявленными нарушениями Общество было привлечено к административной ответственности. Постановление о назначении административного наказания было обжаловано в суд, в связи с тем, что проверка исполнения лицензионных требований была проведена без соблюдения требований Закона № 294-ФЗ.*

*Суд отказал Обществу в удовлетворении заявления, указав, что Закон № 294-ФЗ в указанном случае не подлежал применению, так проверка проводилась в рамках КоАП РФ, а доказательства проведения проверки в рамках Закона № 294-ФЗ не представлены.*

**Постановление ФАС Северо-Западного округа от 14 февраля 2011 г. № Ф07-162/2011 по делу № А66-8198/2010**

*Как следует из материалов дела, 30 июня 2010 г. Управлением в отношении Общества составлен протокол № 25/149 об административном правонарушении, согласно которому Обществу вменено в вину нарушение пункта 9.7 Правил в сфере коммунального хозяйства, надлежащего содержания объектов и производства работ на территории Тверской области, утвержденных постановлением Администрации Тверской области от 26 ноября 2008 г. № 430-па (далее – Правила № 430-па), а именно: Общество не приняло меры по установке урны у входа в принадлежащий ему магазин «Привокзальный» по адресу: Тверская область, город Удомля, улица Пионерская, дом 5б.*

*Постановлением от 9 июля 2010 г. № 25/149 Общество привлечено к административной ответственности, предусмотренной статьей 28 Закона Тверской области от 14 июля 2003 г. № 46-ЗО*

*«Об административных правонарушениях» (далее – Закон № 46-30), ему назначено наказание в виде 5000 рублей штрафа.*

*Заявитель оспаривает вынесенное постановление, ссылаясь на нарушение процедуры проведения проверки, установленной Законом № 294-ФЗ.*

*Вместе с тем, в данном случае заявителем оспаривается постановление о привлечении его к административной ответственности. Порядок производства по делу об административном правонарушении установлен Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; на правоотношения, связанные с привлечением лица к административной ответственности, положения Закона № 294-ФЗ не распространяются.*

*Факт правонарушения подтвержден документально. Этот вывод суда подтверждается имеющимися в материалах дела фототаблицей, протоколом от 30 июня 2010 г. и объяснениями директора Общества Коломийцева С.А.*

*Следовательно, в удовлетворении заявленных требований Обществу следует отказать.*

### **Постановление ФАС Уральского округа от 24 февраля 2010 г. № Ф09-779/10-С1 по делу № А50-36050/2009**

*Как следует из материалов дела, 7 мая 2009 г. на основании заявления жильца кв. 15 дома № 4 по ул. Челюскинцев г. Березники Пермского края Бутко М.А. должностным лицом администрации г. Березники проведена внеплановая контрольная проверка соответствия содержания придомовой территории многоквартирного дома № 4 по ул. Челюскинцев в г. Березники Пермского края требованиям законодательства.*

*В ходе проверки выявлен факт нарушения обществом Правил и норм технической эксплуатации жилого фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170, выразившийся в нахождении на дворовой территории дома № 4 по ул. Челюскинцев в г. Березники Пермского края металлического лома, бытового мусора и других отходов.*

*По данному факту инспекцией в отношении ООО «Управляющая компания «Пермская модель комфорта» вынесено постановление от 19 июня 2009 г. № 5/1 о привлечении его к администра-*

*тивной ответственности, предусмотренной статьей 7.22 Кодекса, в виде взыскания штрафа в размере 40 000 руб.*

*Данное постановление было обжаловано в суд, в связи с тем, что оно вынесено по результатам проверки, проведенной с грубыми нарушениями Закона № 294-ФЗ (отсутствие приказа (распоряжения) о проведении проверки).*

*При рассмотрении дела ФАС Уральского округа пришел к следующему выводу.*

*Те либо иные нарушения требований Закона № 294-ФЗ сами по себе не являются основаниями для признания незаконным постановления по делу об административном правонарушении, если только такие нарушения не привели к невозможности достоверного и неопровержимого определения при оценке собранных доказательств состава административного правонарушения в действиях (бездействии) привлекаемого к ответственности лица.*

Также аналогичные решения приняты:

- постановлением ФАС Северо-Западного округа от 14 февраля 2011 г. № Ф07-161/2011 по делу № А66-8837/2010;
- постановление ФАС Поволжского округа от 4 февраля 2010 г. по делу № А55-17600/2009.

Полагаем, что в целях искоренения данной порочной правоприменительной практики не следует вносить каких-либо уточнений в Закон № 294-ФЗ. В целом норма статьи 20 закона сформулирована достаточно категорично. По итогам аналитического доклада о состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации, подготовленном в 2010 году, предлагалось для искоренения данной проблемы имплементировать статью 20 Закона № 294-ФЗ в законодательство Российской Федерации об административных правонарушениях, установив в КоАП РФ коррелирующую с Законом № 294-ФЗ норму.

В настоящее время данное предложение остается крайне актуальным. Кроме того, представляется необходимым поручить Минэкономразвития России инициировать обращение в ВАС РФ о внесении соответствующих изменений в постановление Пленума ВАС РФ от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

### **3. Практика проведения внеплановой выездной проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений**

В соответствии с частью 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, основанием для проведения внеплановой проверки, в том числе, является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по указанному основанию. Необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований предписания или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований, например, незамеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения. К сожалению, правоприменительная практика по этому вопросу также пока не дает четкого ответа. Некоторые суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности составить протокол об административном правонарушении).

Например, такую позицию занял **ФАС Волго-Вятского округа (постановление от 19 апреля 2010 г. по делу № А43-39955/2009)**.

*Согласно материалам дела, акционерное общество обратилось в суд с заявлением о том, что его неправомерно привлекли к административной ответственности, поскольку при проведении внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений пожарной безопасности, ОГПН не вправе выявлять вновь нарушения, которые не были ранее установлены и по устранению которых не выдавалось предписание. Административный орган не выносил распоряжения о проведении новой проверки и не уведомил Общество в установленный срок о ее проведении, поэтому его действия по выявлению нарушений пожарной безопасности незаконны, а оформленные документы – недействительны.*

Суд отказал в удовлетворении требований заявителя, сославшись на следующее. В целях контроля выполнения Обществом предписания от 4 сентября 2008 г. № 565 об устранении нарушений пожарной безопасности заместитель главного государственного инспектора ОГПН на основании распоряжения руководителя от 1 октября 2009 г. № 507 в период с 8 по 19 октября 2009 г. провел внеплановую выездную проверку Общества с участием его полномочного представителя, в ходе которой установил невыполнение Обществом пункта 14 названного предписания, а также выявил вновь нарушения пожарной безопасности, а именно: пунктов 3, 40 Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03), утвержденных приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 18 июня 2003 г. № 313, и ряда других нарушений.

Усмотрев в действиях Общества признаки состава административного правонарушения, ответственность за которое установлена в части 1 статьи 20.4 КоАП РФ, заместитель главного государственного инспектора ОГПН составил протокол от 19 октября 2009 г. № 782 и выдал предписание от 19 октября 2009 г. № 507/507/7 об устранении вновь выявленных нарушений пожарной безопасности.

Таким образом, должностные лица действовали в рамках своей компетенции и в соответствии с нормами КоАП РФ.

Доводы, изложенные Обществом в кассационной жалобе, судом округа признаны необоснованными. Ссылка Общества на то, что ОГПН не уведомил его в установленный Законом № 294-ФЗ срок о проведении проверки по контролю за выполнением предписания от 4 сентября 2008 г. № 565, судом кассационной инстанции признана несостоятельной, не свидетельствующей о нарушении ОГПН части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ.

Однако такое толкование нормативных правовых актов не является исключительным в практике арбитражных судов.

В описанном выше постановлении ФАС Центрального округа от 23 июля 2010 г. по делу № А54-5267/2009СЗ указывалось, что затребование органом по контролю документов, не относящихся к предмету проверки по выполнению ранее выданных пред-

*писаний, и установление новых нарушений, свидетельствует о нарушении статьи 15 Закона № 294-ФЗ, которой установлены ограничения при проведении проверки, среди которых содержится запрет требовать представления документов, информации, образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды, если они не являются объектами проверки или не относятся к предмету проверки, а также изымать оригиналы таких документов.*

*При этом суд даже пришел к выводу о том, что проверка исполнения предписания, вышедшая за рамки проверки выполнения требований, указанных в предписании, по сути является плановой проверкой, которая не может проводиться чаще чем один раз в три года.*

*Суд указал, что согласно части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ одним из оснований для проведения внеплановой проверки является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. Из этого следует, что в случае проведения внеплановой проверки по указанному основанию контролирующим органом может быть проверено только устранение юридическим лицом выявленных ранее данным органом нарушений, на устранение которых оно и было выдано.*

В целом следует отметить, что в настоящее время правоприменительная практика формально соответствует нормам Закона № 294-ФЗ. В отсутствие конкретизации регулирования порядка проведения внеплановой проверки, по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений, должностные лица вправе при проведении таких проверок выходить за пределы ранее выданного предписания, если вновь выявленные нарушения обнаружены попутно при проведении мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения предписания. Однако, следует признать, что должностные лица не могут проводить специальных мероприятий по контролю, несвязанных с проверкой соблюдения ранее выданного предписания.

Гипотетически, продолжая трактовать решения отдельных арбитражных судов на перспективу, проведение внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений может быть сколь угодно бесконечным в своем процессе. Одна из главных идеологий Закона № 294-ФЗ, а именно, строгая окончательность контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя в течение определенного времени не выдерживается на практике контрольно-надзорными органами, а суды до настоящего времени не смогли определиться с единообразным толкованием обсуждаемой нормы Закона № 294-ФЗ.

В любом случае данный вопрос требует дальнейшего обсуждения и уточнения как в Законе № 294-ФЗ, так и в иных законодательных актах.



## 4. КОНТРОЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ НА РАЗНЫХ УРОВНЯХ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

---

### 4.1. Делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий

В 2010 году основы осуществления контрольно-надзорной деятельности органами власти субъектов Российской Федерации изменений не претерпели.

В соответствии с установленной Конституцией Российской Федерации и действующим федеральным законодательством моделью федеративного устройства все контрольные полномочия субъекта Российской Федерации могут быть подразделены на II группы:

I. полномочия Федерации, осуществление которых передано субъектам Российской Федерации;

II. собственные полномочия субъектов Российской Федерации.

#### **Виды делегированного контроля**

Полномочия Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора), переданные для осуществления органами власти субъектов Федерации, включают в себя как полномочия, подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ, так и не являющиеся таковыми.

К числу контрольных полномочий, не регулируемых Законом № 294-ФЗ, относятся полномочия, предусматривающие контроль (надзор) только за государственными и муниципальными органами. Примером такого контроля может служить установленный подпунктом 1 пункта 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» государственный надзор за соблюдением законодательства в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

Однако большинство контрольных полномочий, переданных для осуществления субъектам Российской Федерации, осуществля-

ется в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Это означает, что они попадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ.

Перечень контрольно-надзорных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органами власти субъектов Федерации, подвергся в 2010 году незначительным изменениям.

Так, Федеральным законом от 8 ноября 2010 г. № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием контрольно-надзорных функций и оптимизацией предоставления государственных услуг в сфере образования» были изменены наименования делегированных контрольно-надзорных полномочий (вместо формулировок «контроль и надзор» были использованы словосочетания «государственный надзор», «государственный контроль»), при этом содержательных изменений не произошло.

Также был уточнен перечень поднадзорных субъектов. Если ранее Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» предусматривал осуществление региональными органами власти надзора и контроля за соблюдением законодательства в области образования только образовательными учреждениями, расположенными на территории субъекта Российской Федерации, то настоящая редакция Закона предусматривает осуществление соответствующего вида государственного надзора также в отношении иных осуществляющих образовательную деятельность организаций, осуществляющих образовательную деятельность в субъекте РФ.

В соответствии с действующим федеральным законодательством в настоящее время органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации исполняют 9 переданных контрольных полномочий, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ. Они перечислены в Таблице 4.1.

Отдельно стоит отметить, что определенные виды контроля из числа вышеперечисленных (государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания, государственный охотничий контроль и надзор, государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах на землях лесно-

го фонда) могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

Таблица 4.1

**Перечень контрольных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ**

<b>№</b>	<b>Вид государственного контроля (надзора)</b>	<b>Нормативный правовой акт</b>
1	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта Российской Федерации, за исключением государственного контроля в отношении объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения	статья 6 ФЗ от 24 марта 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	статья 6 ФЗ от 24 марта 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
3	Государственный охотничий контроль и надзор на территории субъекта Российской Федерации, за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения	часть 1 статьи 33 ФЗ от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов...»
4	Контроль за оборотом продукции охоты	часть 1 статьи 33 ФЗ от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов...»
5	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах на землях лесного фонда, за исключением случаев, предусмотренных пунктами 36 и 37 статьи 81 Лесного кодекса РФ	часть 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

№	Вид государственного контроля (надзора)	Нормативный правовой акт
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	статья 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
7	Государственный контроль качества образования в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона РФ «Об образовании»), в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями	пункт 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»
8	Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона РФ «Об образовании»), иными осуществляющими образовательную деятельность организациями	пункт 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»
9	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения)	пункт 1 статьи 5.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан

В отношении контрольных полномочий, переданных для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, как и в отношении любых делегированных полномочий, наиболее существенными являются вопросы:

- 1) нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля;
- 2) определения структуры органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих исполнение переданных полномочий, назначение руководителей данных органов;
- 3) финансирования;
- 4) предоставления отчетности;
- 5) осуществления контроля за исполнением переданных полномочий.

### **Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления делегированного контроля**

Применительно к вопросу о нормативно-правовом регулировании порядка осуществления контроля Федерация имеет право преимущественного законодательства. Как правило, порядок контроля устанавливается в общих чертах в законе, а затем конкретизируется в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации. В докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленном в 2010 г. отмечалось, что ряд актов, необходимость принятия которых установлена в законе, отсутствует.

За прошедший год постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2010 г. № 595 было утверждено Положение об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах, необходимость принятия которого была установлена частью 4 статьи 97 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ.

Однако иные акты, на необходимость принятия которых указывалось в предыдущем докладе, приняты не были. Согласно части 9 статьи 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок осуществления государственного охотничьего контроля и над-

зора устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время данный акт отсутствует.

Кроме того, в отношении контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартом в сфере здравоохранения, закон не содержит требования о принятии конкретизирующего подзаконного акта. Тем не менее, такой акт необходим, поскольку закон не регламентирует данный вопрос, а каких-либо подзаконных актов по данному вопросу нет. В 2010 году указанный акт принят не был.

Во исполнение федеральных актов субъекты Российской Федерации принимают собственные акты, регламентирующие порядок осуществления контроля. Оценивая качество нормативно-правовых актов субъектов, можно отметить, что в некоторых случаях порядок их принятия прописан ненадлежащим образом.

В качестве примера можно привести функцию по государственному контролю и надзору за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания.

По состоянию на 15 марта 2011 г. в 23 регионах приняты административные регламенты исполнения данной функции, регулирующие не только процедурные, но и содержательные аспекты. С одной стороны, такая практика не может быть признана полностью законной, поскольку согласно части 4 статьи 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» полномочие по изданию нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий отнесено к компетенции федеральных органов. Региональные органы полномочий по нормативно-правовому регулированию не имеют. С другой стороны, федеральный административный регламент исполнения данной функции, распространяющий свое действие на региональный контроль отсутствует. В результате регионы были вынуждены восполнять пробел регулирования.

В связи с этим перед федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, продолжает стоять задача по выявлению отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делеги-

рованных контрольных полномочий. Если полномочия по регулированию отнесены к ведению Федерации, то соответствующий орган должен разработать и принять регламент. Если же полномочия по регулированию отнесены к ведению субъектов Российской Федерации, то соответствующий орган должен уведомить региональные органы о необходимости разработать и принять регламент.

### **Определение структуры органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих исполнение переданных полномочий, назначение руководителей данных органов**

В вопросе определения структуры органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих исполнение переданных полномочий, и назначении руководителей данных органов, в 2010 году изменений не произошло. В федеральных законах, предусматривающих передачу отдельных полномочий, могут содержаться положения, определяющие:

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих соответствующие полномочия;
- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и (или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия.

Несмотря на то, что данные положения являются факультативными (при их отсутствии данные вопросы отдаются на усмотрение субъектов), во всех федеральных законах, предусматривающих передачу полномочий, такие положения есть. Более того, уполномоченные федеральные органы осуществляют согласование структуры уполномоченного органа власти субъекта Российской Федерации и кандидатуры его руководителя в отношении всех переданных полномочий. Исключение составляет вопрос назначения на

должность руководителя органа власти субъекта Российской Федерации в области экологической экспертизы, который может быть самостоятельно решен главой субъекта.

### **Финансирование делегированного контроля**

Применительно к вопросу финансирования в соответствии с пунктом 7 статьи 26.3 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Закон № 184-ФЗ) финансовое обеспечение осуществления указанных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Методика определения размера субвенций устанавливается постановлением Правительства Российской Федерации.

### **Предоставление отчетности и осуществление контроля за исполнением переданных полномочий**

Порядок предоставления отчетности и осуществления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти устанавливается ведомственными актами.

Необходимо отметить, что контроль за осуществлением делегированных полномочий не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку является контролем за государственными органами. Следовательно, на контроль федеральных органов за исполнением региональными органами делегированных полномочий не распространяются требования Закона № 294-ФЗ об основаниях, сроках, периодичности проверок, необходимости согласования проверок в органах прокуратуры.

Как правило, порядок осуществления контроля за осуществлением делегированных полномочий устанавливается административными регламентами. Анализ актов, определяющих порядок контроля за исполнением делегированных полномочий, позволяет утверждать, что данный порядок прописан ненадлежащим образом.

Должен быть регламентирован не только надзор федеральных органов за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, но и контроль за полнотой и качеством осуществления органами государственной



## Регулирование вопросов делегированного контроля

№	Вид контроля	Акты, определяющие порядок осуществления контроля	Акты, определяющие порядок финансирования	Акты, определяющие порядок предоставления отчетности	Акты, определяющие порядок осуществления контроля со стороны Федерации
1	Контроль в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания	Постановление Правительства РФ	ФЗ, Постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России, Минприроды России	Приказы Минприроды России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	Постановление Правительства РФ	ФЗ, Постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России, Минприроды России	Приказы Минприроды России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
3	Государственный охотничий контроль и надзор	ФЗ	ФЗ, Постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
4	Контроль за оборотом продукции охоты	ФЗ	ФЗ, Постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
5	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах	Постановления Правительства РФ	Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства РФ, Приказ Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России

№	Вид контроля	Акты, определяющие порядок осуществления контроля	Акты, определяющие порядок финансирования	Акты, определяющие порядок предоставления отчетности	Акты, определяющие порядок осуществления контроля со стороны Федерации
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе	ФЗ	Финансирование из федерального бюджета не предусмотрено	Приказ Минприроды России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)	Приказ Минприроды России (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
7	Государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования	Закон РФ, Постановление Правительства РФ	Закон РФ, Постановление Правительства РФ	Приказы Рособнадзора	Приказы Минобрнауки России
8	Государственный контроль качества образования в образовательных учреждениях	Закон РФ, Постановление Правительства РФ	Закон РФ, Постановление Правительства РФ	Приказы Рособнадзора	Приказы Минобрнауки России
9	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи	–	ФЗ, Постановление Правительства РФ	Приказы Минздрава-соцразвития России	Приказы Минздравсоцразвития России

власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий. Однако в отношении 5 видов контроля из 9 анализируемых установлен только порядок надзора за нормативным регулированием, а порядок контроля федерального органа за деятельностью региональных органов не установлен. На данную проблему указывалось в докладе, подготовленном в 2010 году, но до настоящего момента изменений не произошло.

В вышеизложенной таблице 4.2 конкретизируется, на каком уровне осуществляется регулирование данных вопросов.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- Минсельхозу России разработать, а Правительству Российской Федерации принять постановление, утверждающее Порядок осуществления государственного охотничьего контроля и надзора;
- Минздравсоцразвитию России разработать, а Правительству Российской Федерации принять постановление, утверждающее Порядок осуществления контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения;
- федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, необходимо проанализировать законодательство с целью выявления отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делегированных контрольных полномочий и принять меры по утверждению соответствующих актов;
- Минсельхозу России и Минприроды России внести изменения в Административные регламенты, предусматривающие осуществление контроля федеральными органами не только за нормативно-правовым регулированием субъекта Российской Федерации, но и за непосредственным осуществлением контрольных полномочий региональных органов на практике.

## 4.2. Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации

Помимо делегированных контрольно-надзорных полномочий субъекты Российской Федерации также исполняют ряд собственных полномочий по контролю и надзору. Все собственные контрольно-надзорные полномочия субъектов Российской Федерации могут быть разделены на III группы.

I группа – контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Закона № 294-ФЗ.

II группа – виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности.

III группа – виды контроля, которые хотя и осуществляются в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ в силу специальной оговорки в законе (сюда же можно отнести те виды контроля, которые не подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку осуществляются в отношении иных субъектов: только в отношении физических лиц или только в отношении государственных и муниципальных органов).

Стоит оговориться, что большинство видов контроля из первой группы могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются. Все указанные виды контроля перечислены в Приложении № 5.

В 2010 г. перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации по осуществлению контроля и надзора не претерпел значительных изменений. Он пополнился за счет включения в него контрольных полномочий в сфере теплоснабжения, торговой деятельности и обращения лекарственных средств. Наиболее важными вопросами для анализа государственного регионального контроля являются такие вопросы, как:

- 1) перечень и статус контрольных органов;
- 2) порядок осуществления контроля.

## **Контрольные органы субъектов Российской Федерации, их взаимодействие с федеральными органами**

### **Привлечение к контролю государственных учреждений**

В большинстве своем государственный контроль на уровне регионов осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако на практике имеют место случаи осуществления контроля и государственными учреждениями. В качестве примера можно привести Ленинградскую область, в которой действуют:

- Управление Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области)<sup>1</sup>;
- Государственная жилищная инспекция Ленинградской области (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области, структурный элемент Администрации Ленинградской области)<sup>2</sup>;
- Государственная экологическая инспекция Ленинградской области (Ленинградское областное государственное учреждение)<sup>3</sup>.

С точки зрения норм Закона № 294-ФЗ практика осуществления контрольно-надзорных полномочий учреждениями представляется недопустимой. На данную проблему указывалось в докладе, подготовленном в 2010 году, но до настоящего момента значимых изменений не произошло.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 7 мая 2010 г. № 115 «Об управлении Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники».

<sup>2</sup> Такое определение дано в постановлении Правительства Ленинградской области от 11 февраля 2005 г. № 24 «Об утверждении Положения о государственной жилищной инспекции Ленинградской области».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Ленинградской области от 16 августа 2002 г. № 141 «О создании Ленинградского областного государственного учреждения «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области».

## Дублирование федерального и регионального контроля

По некоторым видам контроля в субъектах Российской Федерации существуют параллельные структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ярким примером может служить ветеринарный надзор. Так, согласно части 2 статьи 5 Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» в состав Государственной ветеринарной службы Российской Федерации входят федеральный орган исполнительной власти в области ветеринарного надзора и подведомственные ему территориальные органы, а также уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и подведомственные им учреждения.

Так на территории Московской области одновременно действует Управление Россельхознадзора по городу Москва, Московской и Тульской областям с 11 межрайонными отделами<sup>1</sup> и 39 постами ветеринарного контроля<sup>2</sup> и Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области с подведомственными ему 48 государственных учреждениями – станциями по борьбе с болезнями животных<sup>3</sup>.

При этом компетенция федерального и региональных органов в Законе Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» не обозначена. Анализ иных актов показывает, что имеет место дублирование контроля.

Так, согласно пункту 5.5 Положения о Россельхознадзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 327, служба осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии на государственной границе Российской Федерации (включая пункты пропуска через государственную грани-

---

<sup>1</sup> Приказ Управления Россельхознадзора по г. Москве и Московской области от 2 декабря 2008 г. № 306 «О закреплении территорий за межрайонными отделами».

<sup>2</sup> Приказ Управления Россельхознадзора по г. Москве и Московской области от 5 октября 2009 г. № 451 «Об утверждении Перечня постов ветеринарного и фитосанитарного контроля».

<sup>3</sup> [http://msh.mosreg.ru/ministry\\_dependents/](http://msh.mosreg.ru/ministry_dependents/) (дата обращения 15 марта 2011 г.)

цу) и на транспорте. Это положение дублировано в пункте 9.3.4. Положения об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва, Московской и Тульской областям, утвержденном Приказом Россельхознадзора от 10 июня 2010 г. № 214.

В то же время в соответствии со статьей 6 Закона Московской области от 8 июня 2006 г. № 87/2006-ОЗ «О ветеринарии в Московской области» государственные учреждения ветеринарии Московской области осуществляют выдачу заключений и ветеринарных сопроводительных документов о соответствии грузов ветеринарным правилам и нормам.

На данную проблему указывалось в докладе, подготовленном в 2010 г., но до настоящего момента изменений не произошло. В связи с этим сохраняются необходимость ответственным федеральным органам исполнительной власти совместно с Минэкономразвития России проанализировать организационную структуру и функционал территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на предмет дублирования и подготовки предложения по исключению таких ситуаций.

### **Взаимодействие федеральных и региональных органов контроля**

Некоторые виды контроля требуют взаимодействия федеральных и региональных органов вплоть до проведения совместных проверок. Например, согласно части 2 статьи 6 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе участвовать в осуществлении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов посредством осуществления совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов.

Формы взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок установлены в статье 7 Закона № 294-ФЗ.

Процесс разработки нормативных правовых актов, регламентирующих взаимодействие региональных контрольных органов с федеральными и муниципальными органами, начался, но в настоящее время движется крайне медленно. К данному моменту в 4 субъектах действует 9 нормативных актов. Все из них приняты во втором полугодии 2010 года. В их число входит 8 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе 1 Порядок разработки и принятия административных регламентов взаимодействия (Вологодская область) и 7 Административных регламентов взаимодействия (Хабаровский край, Иркутская область, Новосибирская область), а также 1 совместный приказ территориального органа федерального органа исполнительной власти и органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (Новосибирская область).

Наибольших успехов в принятии административных регламентов взаимодействия достигла Новосибирская область, в которой принято 4 таких регламента. Указанные регламенты достаточно подробно регулируют порядок осуществления совместных плановых проверок. Однако, в целом, они дублируют положения Закона № 294-ФЗ. В качестве примера другого подхода к подготовке данных актов можно привести административный регламент взаимодействия службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области с органами Прокуратуры Иркутской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля в сфере заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов<sup>1</sup>. Данный акт детализирует порядок осуществления взаимодействия по вопросам, указанным в пунктах 1–4 части 1 статьи 7 Закона № 294-ФЗ, а именно по вопросам:

---

<sup>1</sup> Приказ Службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области от 25 ноября 2010 № 36-спр «Об утверждении административного регламента взаимодействия службы потребительского рынка и лицензирования Иркутской области с органами Прокуратуры Иркутской области, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля в сфере заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов».



1) информирования о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) определения целей, объема, сроков проведения плановых проверок;

3) информирования о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) подготовки в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Оптимальным вариантом представляется объединение указанных выше подходов. С одной стороны, административный регламент должен раскрывать порядок осуществления взаимодействия по вопросам, указанным в пунктах 1–4 части 1 статьи 7 Закона № 294-ФЗ. С другой стороны, было бы полезным включение в регламент порядка осуществления совместных плановых проверок даже при условии повтора норм закона.

Представляется необходимым рекомендовать всем органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, выполняющими функции по осуществлению государственного контроля, проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с федеральными и муниципальными органами контроля и подготовить административные регламенты взаимодействия в отношении соответствующих функций.

### **Порядок осуществления собственных контрольных полномочий субъекта Российской Федерации**

В соответствии с действующей моделью федеративных отношений Федерация ограничена в возможности осуществлять нормативно-правовое регулирование по вопросам собственных полномочий субъектов Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ по данным вопросам могут приниматься федеральные законы. Однако при этом не допускается включение в данные федеральные законы положе-

ний, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В связи с этим состояние нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля во многом зависит от самих субъектов Российской Федерации. Анализ актов субъектов Российской Федерации показывает, что постепенно данные акты приводятся в соответствие с Законом № 294-ФЗ. Вместе с тем сохраняется достаточно большое количество случаев несоответствия региональных нормативных актов данному Закону. Особенно это заметно на уровне административных регламентов.

Экспресс-анализ административных регламентов осуществления контрольно-надзорных полномочий, принятых органами власти субъектов Российской Федерации, выявил 28 актов, в которых до сих пор содержатся ссылки на Федеральный закон № 134-ФЗ. В подавляющем большинстве указанных регламентов содержатся устаревшие нормы, определяющие порядок проверок.

В качестве примера можно привести административно-технический надзор. Так, согласно статьи 1 Закона Московской области от 30 ноября 2004 г. № 161/2004-ОЗ государственный административно-технический надзор – это деятельность по контролю за выполнением норм и правил по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства, надлежащему состоянию и содержанию расположенных на ней объектов, в том числе при проведении земляных, ремонтных и иных видов работ.

В пункте 3.1 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению государственного административно-технического надзора за соблюдением правил по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства, надлежащим состоянием и содержанием объектов и производством работ на территории Московской области, утвержденного Распоряжением ГУ Госадмтехнадзора МО от 21 апреля 2009 г. № 13-р, перечислены основания проведения мероприятий по административно-техническому надзору. Данный перечень противоречит перечисленным в статьях 9 и 10 Закона № 294-ФЗ основаниям для проведения как

плановых, так и внеплановых проверок. Например, среди таких оснований есть:

- нормативные правовые акты (распоряжения, приказы) главного государственного административно-технического инспектора Московской области;
- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными осуществлять государственный административно-технический надзор на территории Московской области, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Данный пример приводился в докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленном в 2010 г. Однако за истекший год изменения внесены не были.

Более показательный пример – Административный регламент исполнения Департаментом экономического развития и торговли Смоленской области государственной функции «Организация совместно с государственными контрольными (надзорными) органами проведения проверок деятельности предприятий торговли, общественного питания и бытового обслуживания», утвержденный Постановлением Администрации Смоленской области от 28 января 2008 г. № 27.

После вступления в силу Закона № 294-ФЗ изменения в данный акт не вносились. В результате, в нем по-прежнему содержатся положения о том, что продолжительность проверки не должна превышать один месяц, а периодичность не должна превышать 1 раз в 2 года. Для пресечения таких случаев Минюсту России, как органу, уполномоченному на осуществление государственного учета нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, необходимо продолжить мониторинг актов субъектов Российской Федерации для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органы прокуратуры с тем, чтобы они могли применить меры прокурорского реагирования.

Также анализ актов субъектов Российской Федерации показывает, что состояние нормативно-правового регулирования неоднородно, и зависит от субъекта Федерации.

Например, порядок осуществления экологического контроля в Челябинской области прописан надлежащим образом. В этом субъек-

екте приняты Положение о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области<sup>1</sup>, и Административный регламент Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по исполнению государственной функции – «Проведение проверок при осуществлении государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)<sup>2</sup>. В то же самое время в Ульяновской области экологический контроль практически не регламентирован. В данном регионе утвержден только перечень должностных лиц, уполномоченных на осуществление регионального государственного экологического контроля<sup>3</sup>.

Кроме того, качество нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля зависит от вида контроля. К примеру, порядок осуществления органами власти субъектов Российской Федерации государственного экологического контроля регламентирован значительно лучше, чем порядок надзора в сфере ветеринарии или порядок государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники.

---

<sup>1</sup> Постановление Губернатора Челябинской области от 26 марта 2002 г. № 136 «Об утверждении Положения о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области».

<sup>2</sup> Решение Комиссии по проведению административной реформы в Челябинской области от 06 октября 2009 г. № 01/124 «Об утверждении административного регламента Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по исполнению государственной функции «Проведение проверок при осуществлении государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)».

<sup>3</sup> Постановление Правительства Ульяновской области от 21 февраля 2008 г. № 72-П «О должностных лицах Комитета по государственному контролю в сфере природопользования и охраны окружающей среды Ульяновской области, осуществляющих региональный государственный экологический контроль».

Так, по данным на 15 марта 2011 г. в 38 субъектах Российской Федерации было принято порядка 60 региональных административных регламентов, определяющих порядок осуществления экологического контроля.

В то же время применительно к надзорным функциям в сфере ветеринарии (государственный ветеринарный надзор и контроль за деятельностью специалистов в области ветеринарии) в 14 регионах было принято 20 регламентов.

Аналогичная ситуация сложилась в отношении функций по надзору за техническим состоянием самоходных машин. В 18 субъектах Российской Федерации принят 21 административный регламент. Вместе с тем необходимо отметить позитивную тенденцию: на момент подготовки доклада «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации» в 2010 г. функция по надзору за техническим состоянием самоходных машин была регламентирована только в Пермском крае. Однако, несмотря на позитивные примеры, ситуация с регламентацией функций по региональному контролю, далека от идеальной. Целевым состоянием должно быть наличие положения о порядке осуществления контроля и административного регламента в отношении каждого вида контроля во всех субъектах Российской Федерации. Этому может способствовать разработка и принятие на федеральном уровне стандарта, определяющего какие нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок контроля, должны быть приняты на региональном уровне. Данный стандарт может быть сформирован путем включения соответствующих положений в Закон № 184-ФЗ и Закон № 294-ФЗ.

Кроме того, Минэкономразвития России необходимо организовать мониторинг нормативно-правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации с целью выявления примеров лучшей практики.

В связи с вышеизложенным сохраняется необходимость:

- ответственным федеральным органам исполнительной власти совместно с Минэкономразвития России проанализировать организационную структуру и функции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на

- предмет дублирования и подготовить предложения по исключению таких ситуаций;
- федеральным органам исполнительной власти, выполняющим функции по государственному контролю, проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с региональными и муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия;
  - Минюсту России продолжить проведение мониторинга актов субъектов Российской Федерации для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органы прокуратуры с тем, чтобы они могли применить меры прокурорского реагирования;
  - Минэкономразвития России организовать мониторинг нормативно-правового регулирования, касающегося регионального контроля, на уровне субъектов Российской Федерации с целью выявления примеров лучшей практики и информирования о них органы власти других субъектов Российской Федерации.

### 4.3. Контрольная деятельность органов местного самоуправления

#### Виды муниципального контроля

Единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве Российской Федерации отсутствует. Анализ федерального законодательства позволяет выявить около десятка видов муниципального контроля, которые указанные в Таблице 4.3.

Таблица 4.3

**Виды муниципального контроля**

№	Вид контроля	Ссылка на нормативный правовой акт
1	контроль за исполнением муниципального бюджета	пункты 1 части 1 статей 14–16 Закона № 131-ФЗ
2	муниципальный лесной контроль и надзор	пункт 32 части 1 статьи 14 и пункт 38 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ

№	Вид контроля	Ссылка на нормативный правовой акт
3	земельный контроль за использованием земель поселения, городского округа	пункт 20 части 1 статьи 14 и пункт 26 части 1 статьи 16 Закона № 131-ФЗ
4	контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	пункт 9 части 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации
5	контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества	часть 1 статьи 7 ФЗ от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...»
6	контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	часть 1 статьи 13 ФЗ от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах ...»
7	контроль за проведением негосударственных лотерей, проводимых от имени муниципального образования	статья 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»
8	контроль за представлением обязательного экземпляра	статья 17 ФЗ от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»
9	контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	пункт 5 статьи 5 Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»
10	контроль за проведением муниципальных лотерей	пункт 3 части 1 статьи 17 и статьи 54 Закона № 131-ФЗ

Контрольные полномочия органов местного самоуправления (далее – ОМСУ), закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: собственные и делегированные.

В соответствии с пунктом 1 статьи 19 Закона № 131-ФЗ полномочия ОМСУ, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления ОМСУ.

Среди вопросов местного значения указаны только муниципальный финансовый контроль, лесной контроль и надзор и земельный контроль за использованием земель поселений и городского округа. Следовательно, стоило бы сказать, что только указанные виды контроля являются собственными полномочиями муниципалитетов. Однако это не так. В ряде случаев вопросы местного значения сформулированы довольно общо, и соответствующий вид контроля является одной из многих составляющих вопроса местного значения. Это:

- контроль над использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда (пункт 9 часть 1 статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ) является частью такого вопроса местного значения как организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда.
- контроль над обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения (часть 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») входит в состав такого вопроса местного значения как дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также осуществление иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.
- контроль над представлением обязательного экземпляра (статья 17 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов») является составляющей организации библиотечного обслуживания населения,



комплектования и обеспечения сохранности библиотечных фондов библиотек поселения.

Помимо этого к собственным контрольным полномочиям органов местного самоуправления можно отнести контроль за размещением муниципального заказа (пункт 3 часть 1 статьи 17, статья 54 Закона № 131-ФЗ, статья 17 Федерального закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд») и контроль над проведением муниципальных лотерей (статьи 15 и 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»).

В отношении собственных контрольных полномочий ОМСУ обладают широким набором полномочий:

- самостоятельно принимают правовые акты, регламентирующие порядок контроля, при условии непротиворечия их федеральным и региональным актам;
- по своему усмотрению определяют структуру муниципальных контрольных органов, назначают их руководителей и служащих;
- финансируют осуществление данных полномочий за счет средств муниципального бюджета, имея право определить соответствующий объем расходов.

В случае, если на тот или иной вид контроля распространяется действие Закона № 294-ФЗ, то доклады об организации и осуществлении муниципального контроля представляются ОМСУ непосредственно в Минэкономразвития России<sup>1</sup>.

К числу делегированных полномочий можно отнести 9 видов контроля.

Субъекты Российской Федерации вправе передать ОМСУ для осуществления отдельные государственные полномочия.

Круг государственных полномочий, которые могут быть делегированы на местный уровень, определен пунктом 6 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ.

---

<sup>1</sup> п. 2 Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных Постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215.

Среди них к чисто контрольным полномочиям можно отнести:

- осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством;
- установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством и осуществление контроля над их применением;
- осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;
- осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;
- осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;
- осуществления регионального государственного контроля над соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Следует отметить, что в настоящее время исключена возможность делегирования на местный уровень осуществления государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации (пункт 42), хотя традиционно этот вид надзора всегда осуществлялся именно органами местной власти и до сих пор в некоторых городах существуют соответствующие подразделения местных администраций.

Кроме того, в иных федеральных законах закреплены еще 2 полномочия, которые могут быть оценены как переданные для осуществления ОМСУ:

- контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества,
- контроль над использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых и при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В соответствии с частью 10 статьи 18 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...»<sup>1</sup> полномочия на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы субъектом Российской Федерации ОМСУ. Поэтому в рамках лицензирования ОМСУ вправе осуществлять лицензионный контроль.

В отношении контроля ОМСУ за использованием и охраной недр ситуация противоречивая. С одной стороны, пункт 5 статьи 5 Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» устанавливает данное полномочие ОМСУ. Среди вопросов местного значения оно упомянуто, поэтому в силу статьи 19 Закона № 131-ФЗ данное полномочие необходимо считать делегированным. С другой стороны, в отношении данного вида контроля не соблюдаются установленные статьей 19 Закона № 131-ФЗ правила передачи полномочий. Часть 6 данной статьи устанавливает перечень положений, которые должен содержать закон о передаче полномочий. Соответствующие положения в Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» отсутствуют. В связи с этим требовать от ОМСУ осуществления данного вида контроля неправомерно.

На данную проблему указывалось в докладе, подготовленном в 2010 г., но до настоящего момента изменения внесены не были. Для разрешения данной проблемы Минрегиону России необходимо оценить необходимость данного вида контроля, в случае выявления такой необходимости проработать вопрос о включении данного контроля в число вопросов местного значения либо надлежащем делегировании данного полномочия.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ, 1995, № 48, ст. 4553.

В отношении контрольных полномочий, делегированных для осуществления ОМСУ, полномочия несколько ограничены. Они вправе:

- принимать правовые акты, регламентирующие порядок контроля,
- определять структуру муниципальных контрольных органов,
- назначать их руководителей и служащих только в той мере, в какой это дозволено актом, делегирующим полномочия.

Осуществление данных полномочий финансируется за счет бюджета делегирующего полномочия субъекта. В случае, если на тот или иной вид контроля распространяется действие Закона № 294-ФЗ, доклады об организации и осуществлении муниципального контроля должны представляться ОМСУ в уполномоченные федеральные или региональные органы, осуществляющие контроль за исполнением делегированных полномочий, которые после обобщения направляют доклады в Минэкономразвития России.

Также контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на два вида: подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ и исключенные из сферы его действия.

Под действие Закона № 294-ФЗ не подпадают финансовый контроль и контроль за размещением муниципального заказа. Финансовый контроль исключен из сферы действия данного закона в силу прямого указания на это в законе, а контроль за размещение муниципального заказа – в силу того, что осуществляется в отношении муниципальных органов, в то время как Закон № 294-ФЗ регламентирует только контроль в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

На все иные виды муниципального контроля, как собственные, так и делегированные, Закон № 294-ФЗ распространяется, за исключением 3 ситуаций.

Во-первых, Закон № 294-ФЗ не применяется в случаях, когда контроль вытекает из договора, заключенного между контролирующим органом и подконтрольным субъектом. В целом, судебная практика по данному вопросу в настоящее время не устоялась. Можно привести примеры противоречащих друг другу решений, при вынесении которых один и тот же суд исходил из того, что в

данной ситуации Закон № 294-ФЗ как применяется (**постановление ФАС Уральского округа от 17 декабря 2009 г. № Ф09-10298/09-С1**), так и не применяется (**постановление ФАС Уральского округа от 24 февраля 2010 г. № Ф09-779/10-С1**).

Вместе с тем, преобладающая тенденция заключается в том, что в указанной ситуации Закон № 294-ФЗ не применяется.

Во-вторых, согласно части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ данный закон не распространяется на порядок организации и проведения проверок в рамках прокурорского надзора. Прокуратура может осуществлять свои надзорные функции в 3 формах: путем проведения проверок работниками прокуратуры, путем проведения совместной проверки прокуратуры и органов контроля по инициативе прокурора, а также путем проведения проверки по поручению прокурора только силами иных контрольных органов. В судебной практике<sup>1</sup> преобладает подход, в соответствии с которым последняя из указанных форм считается формой прокурорского надзора, в связи с чем на такие проверки правила Закона № 294-ФЗ не распространяются. Однако в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 454517-5, разработанного по инициативе Минэкономразвития России, который предусматривает, что правила Закона № 294-ФЗ будут полностью распространяться на случаи проведения проверки по инициативе прокурора иными органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля и без принятия мер прокурорского реагирования.

В-третьих, Закон № 294-ФЗ не распространяется на контроль, при проведении которого не требуется взаимодействие органов контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов контроля.

Помимо случаев наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также делегирования им госу-

---

<sup>1</sup> См., например, постановление ФАС Поволжского округа от 1 марта 2010 г. по делу № А65-17419/2009, постановление ФАС Уральского округа от 25 января 2010 г. № Ф09-11281/09-С1.

дарственных полномочий по контролю, на практике имеют место случаи, когда муниципальные органы осуществляют контрольные полномочия только на основании муниципальных актов.

Можно выделить две группы таких случаев. К первой относятся случаи самостоятельного закрепления ОМСУ контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения.

Примером может служить выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций. Для реализации данного вопроса местного значения необходимы полномочия по контролю, которыми некоторые ОМСУ наделяют себя самостоятельно. В качестве примера можно привести Решение Совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14 апреля 2009 г. № 243 «Об утверждении Положения о размещении рекламных конструкций на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области»<sup>1</sup>, в разделе 6 которого прописаны функции администрации района по контролю в данной сфере.

Аналогичная ситуация складывается в отношении такого вопроса местного значения как организация благоустройства и озеленения территории муниципального образования и ряда других. Для легитимизации таких видов контроля проектом федерального закона № 454517-5 предусмотрено включение в Закон № 131-ФЗ статьи о муниципальном контроле, предусматривающей закрепление полномочия ОМСУ по осуществлению контрольных полномочий в отношении вопросов местного значения и установление минимальных требований к содержанию актов, определяющих порядок такого контроля.

Другая группа случаев «присвоения» ОМСУ контрольных полномочий включает в себя случаи, когда муниципальные органы осуществляют те или иные виды контроля вообще без каких-либо правовых оснований. Примером может служить Положение

---

<sup>1</sup> Решение Совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14 апреля 2009 г. № 243 «Об утверждении Положения о размещении рекламных конструкций на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области».

о линейном контроле за перевозками на пассажирском транспорте в г. Казани, утвержденное постановлением Руководителя Исполкома муниципального образования г. Казани от 15 ноября 2006 г. № 2356. Контроль за перевозками пассажиров автомобильным транспортом ОМСУ осуществлять неправомерно. Данный вид контроля осуществляют подразделения Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в форме лицензионного контроля.

Данный пример приводился в докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленном в 2010 году. Однако за истекший год изменения внесены не были.

Для пресечения таких случаев Минюсту России, как органу, уполномоченному на ведение федерального регистра муниципальных актов, необходимо организовать мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных муниципальных актов в сфере контроля и информирования о них прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

### ***Организация контрольной деятельности органами местного самоуправления***

Наиболее важными вопросами для анализа муниципального контроля являются такие вопросы, как:

- 1) перечень и статус контрольных органов;
- 2) объекты контроля и требования, на соответствие которым осуществляются проверки;
- 3) порядок осуществления контроля;
- 4) санкции при выявлении правонарушений.

### ***Органы муниципального контроля***

Закон № 294-ФЗ определяет, что установление организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности муниципальных контрольных органов должно осуществляться в соответствии с уставом муниципального образования.

Анализ практики реализации закона показал, что перечень органов, осуществляющих муниципальный контроль, довольно широк. В ряде муниципальных образований в качестве органа муниципального контроля названа Администрация муниципального об-

разования. В других муниципалитетах контрольными органами являются ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления).

Анализ нормативных актов органом МСУ показывает, что на практике имеют место случаи осуществления муниципального контроля муниципальными учреждениями. В качестве примеров можно привести следующие виды контроля:

- муниципальный контроль в сфере благоустройства, санитарного содержания городских территорий, содержания жилищного фонда (например, муниципальное учреждение «Административно-техническая инспекция города Калининграда»<sup>1</sup>, муниципальное учреждение города Курска «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»<sup>2</sup>);
- муниципальный контроль в сфере охраны окружающей среды (к примеру, муниципальное учреждение «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»<sup>3</sup>, муниципальное учреждение «Муниципальная экологическая и административно-техническая служба» муниципального образования «Город Майкоп»<sup>4</sup>);
- муниципальный земельный контроль (муниципальное учреждение города Кургана «Городская инспекция по земельным

---

<sup>1</sup> Постановление мэра города Калининграда от 27 марта 2007 г. № 631 «О создании муниципального учреждения «Административно-техническая инспекция города Калининграда».

<sup>2</sup> Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству».

<sup>3</sup> Постановление Главы г. Екатеринбурга от 1 ноября 2001 г. № 1251 «Об уполномоченном органе в области экологии, охраны окружающей среды»; Постановление Главы Екатеринбурга от 7 апреля 2009 г. № 1042 «О переименовании муниципального учреждения «Муниципальная экологическая инспекция г. Екатеринбурга».

<sup>4</sup> Постановление Совета народных депутатов муниципального образования «Город Майкоп» от 22 июня 2006 г. № 72-ПС «Об утверждении Положения об общественном контроле в области охраны окружающей среды (экологический контроль) на территории муниципального образования «Город Майкоп».



отношениям и охране окружающей среды»<sup>1</sup>, муниципальное учреждение «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»<sup>2</sup>);

- контроль за соблюдением законодательства по размещению объектов наружной рекламы (например, муниципальное учреждение города Ишим «Управление архитектуры и градостроительства»<sup>3</sup>, муниципальное учреждение города Таганрог «Альтернатива»<sup>4</sup>).

Согласно пункту 1 и 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными органами местного самоуправления. Поскольку учреждения не являются органами власти, наделение их контрольно-надзорными полномочиями неправомерно. На данную проблему указывалось в докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленном в 2010 году. Однако за истекший год на муниципальном уровне значимых изменений не произошло.

Для решения данной проблемы Минюсту России необходимо организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для выявления незаконных актов в данной сфере и информирования о них органов прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

### ***Объекты контроля и требования, на соответствие которым осуществляются проверки***

В соответствии с определением, данным в статье 2 Закона № 294-ФЗ, в рамках муниципального контроля могут быть прове-

---

<sup>1</sup> Постановление Администрации города Кургана от 14 ноября 2006 г. № 6693 «Об определении уполномоченной организации по осуществлению муниципального земельного контроля на территории города Кургана».

<sup>2</sup> Решение Горно-Алтайского городского Совета депутатов от 31 мая 2007 г. № 46-10 «Об утверждении Положения о Муниципальном учреждении «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска».

<sup>3</sup> Постановление Администрации города Ишима от 12 апреля 2010 г. № 496 «Об утверждении Правил установки объектов наружной рекламы и информации на территории города Ишима».

<sup>4</sup> Постановление Мэра г. Таганрога от 14 апреля 2006 г. № 1525 «Об утверждении перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях».

дены проверки соблюдения только требований, установленных муниципальными правовыми актами. Это важное положение, определяющее границы муниципального контроля, которое должно учитываться муниципальными органами на практике. Например, значительная часть нормативно-правового регулирования в таких сферах, как земельные и лесные отношения, осуществляется Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации соответственно в федеральных актах и актах субъектов Федерации. Следовательно, в рамках муниципального земельного и лесного контроля проверять выполнение требований, установленных данными актами нельзя, поскольку в ходе муниципального контроля может быть проверено только выполнение требований, установленных актами муниципалитетов.

### ***Порядок осуществления муниципального контроля***

В соответствии с пунктами 4 статьи 2 Закона № 294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта Российской Федерации.

В 2009 и 2010 годах муниципальные образования активизировали работу по принятию актов, определяющих порядок осуществления муниципального контроля. Во многих муниципалитетах были приняты Положения о контроле, часть из которых носит универсальный характер, а другая часть регулирует отдельные виды контроля.

В качестве примера Положения о контроле универсального характера можно привести решение Совета депутатов городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области от 15 октября 2009 г. № 425 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на территории городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение Совета депутатов городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района МО от 15 октября 2009 г. № 425 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на территории городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области».

Примером специализированного Положения о контроле может служить решение Совета депутатов Шатурского муниципального района МО от 25 ноября 2009 г. № 8/2 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Шатурский муниципальный район Московской области»<sup>1</sup>.

Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях были приняты административные регламенты проведения проверок в рамках муниципального контроля.

В федеральном законодательстве отсутствуют специальные требования к содержанию, а также порядку разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, в том числе и контрольных. В связи с этим требования к составу и порядку разработки муниципальных регламентов устанавливаются органами местного самоуправления.

Порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг) утверждается актом главы муниципального образования либо актом местной администрации и, как правило, содержит требования аналогичные требованиям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

В настоящее время нормативные правовые акты, определяющие порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций (предоставления муниципальных услуг), приняты далеко не во всех муниципальных образованиях. К 1 января 2010 г. данные акты были приняты примерно в 92 муниципальных образованиях уровня муниципального района и городского округа, к июлю того же года – в 149 муниципалитетах. К марту 2011 г. соответствующие акты были разработаны и утверждены в более чем 184 муниципальных образованиях.

---

<sup>1</sup> Решение Совета депутатов Шатурского муниципального района МО от 25 ноября 2009 г. № 8/2 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования «Шатурский муниципальный район Московской области».

Процесс принятия таких актов идет относительно быстрыми темпами. Однако с учетом того, что на 1 января 2010 г. в России существовало 23 907 муниципальных образований, в том числе 1829 муниципальных районов и 512 городских округов, таких темпов принятия нормативные правовые акты, определяющих порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций, недостаточно.

В связи с этим остальным муниципалитетам также необходимо либо закрепить требования к своим административным регламентам, которые должны соответствовать требованиям к федеральным административным регламентам, либо руководствоваться непосредственно постановлением № 679.

Сами муниципальные регламенты исполнения контрольных функций можно разделить на две группы. Первая включает в себя административные регламенты проведения проверок при осуществлении всех видов муниципального контроля. Примером может служить Решение Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 28 августа 2009 г. № 1–4/213 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Домодедово»<sup>1</sup>.

Вторая группа включает в себя административные регламенты, определяющие порядок осуществления муниципального контроля определенного вида (земельного, лесного и т.д.). В качестве примера можно привести Постановление администрации городского поселения Малаховка Люберецкого муниципального района МО от 22 марта 2010 № 1–2/297ПГ «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального лесного контроля и надзора»<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Решение Совета депутатов городского округа Домодедово Московской области от 28 августа 2009 г. № 1–4/213 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Домодедово».

<sup>2</sup> Постановление Администрации городского поселения Малаховка Люберецкого муниципального района МО от 22 марта 2010 г. № 1–2/297ПГ «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального лесного контроля и надзора».

Принятие административных регламентов, определяющих порядок осуществления конкретного вида муниципального контроля, является лучшим вариантом, поскольку это позволяет максимально подробно регламентировать осуществление административных действий с учетом особенностей того или иного вида контроля. Однако, наличие подробного нормативно-правового регулирования муниципального контроля скорее исключение, чем правило.

На почти 23 907 муниципальных образования к 1 января 2010 г. приходилось около 920 положений о контроле, а к 1 января 2011 г. их число составило 1110.

Муниципальных административных регламентов по проведению контроля к началу января 2010 г. было принято порядка 175, к 1 января 2011 г. их число не превышало 470. Более подробно динамика принятия актов указана в таблице 4.4 и рисунке 4.1. Таким образом, темпы принятия положений и административных регламентов, определяющих порядок муниципального контроля, также недостаточны.

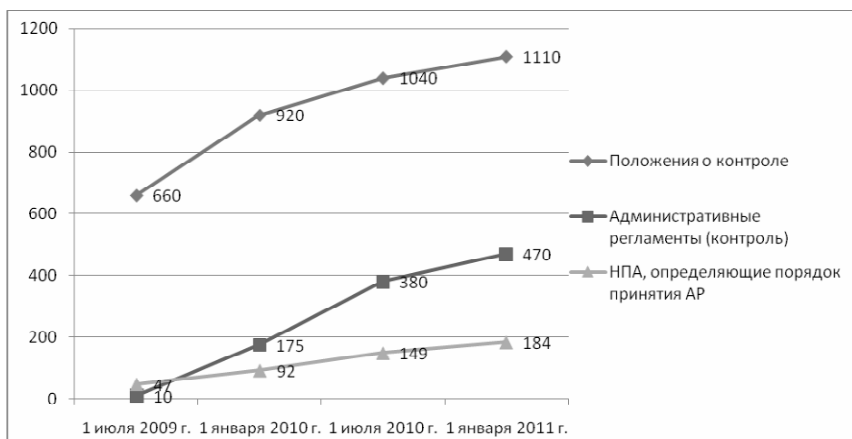
*Таблица 4.4*

**Количество муниципальных актов по контролю**

<b>Дата</b>	<b>Количество положений о контроле</b>	<b>Количество Административных регламентов функций муниципального контроля</b>	<b>Количество Положений о порядке разработки и принятия Административных регламентов</b>
1 июля 2009 г.	660	10	47
1 января 2010 г.	920	175	92
1 июля 2010 г.	1040	380	149
1 января 2011 г.	1110	470	184

*Примечание.* В таблице не учтены акты, регламентирующие финансовый контроль и контроль за размещением муниципального заказа.

Анализ же принятых положений и административных регламентов позволяет говорить о довольно низком уровне этих актов. Достаточно большое количество актов, которые содержат устаревшие положения. Например, Положение о муниципальном земель-



**Рис. 4.1.** Количество муниципальных актов по контролю

ном контроле на территории города Элисты, до сих пор содержащее нормы, соответствующие Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ<sup>1</sup>. В докладе «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленном в 2010 г. указывалось на этот факт. Однако полностью данная проблема не решена до сих пор. Экспресс-анализ положений и административных регламентов позволил выявить, как минимум 20 нормативных правовых актов, содержащих устаревшие нормы.

Многие административные регламенты исполнения контрольных функций содержат общие положения, которые практически полностью повторяют положения Закона № 294-ФЗ, не конкретизируя административные процедуры.

Вместе с тем, есть примеры и надлежащих административных регламентов. В качестве примера лучшей практики – постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 15 апреля 2010 г. № 235-ПА «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории город-

<sup>1</sup> Решение Элистинского городского Собрания Республики Калмыкия второго созыва от 16 июня 2004 г. № 10 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Элисты».

ского округа Краснознаменск Московской области»<sup>1</sup>. Данный регламент содержит подробное регулирование как требований к порядку исполнения функции, так и самих административных процедур. Единственный недостаток – отсутствие хоть сколько-нибудь подробной регламентации порядка обжалования решений и действий в рамках данной функции.

Для решения данной проблемы Минрегиону России необходимо организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для отбора примеров лучшей практики и информирования о ней ОМСУ. В рамках такой информационно-консультативной поддержки была бы полезной разработка Минрегионом России модельных муниципальных актов, регламентирующих контроль, на основании которых муниципальные образования могли бы принимать свои акты.

Минюсту России, как органу, уполномоченному на ведение федерального регистра муниципальных актов, необходимо организовать мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных актов в данной сфере и информирования о них прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

### ***Санкции при выявлении правонарушений***

Законодателем четко не определен комплекс полномочий ОМСУ в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Законе № 294-ФЗ меры – это меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения, вплоть до временного запрета деятельности – неприменимы на муниципальном уровне, т.к. они не предусмотрены для муниципальных органов КоАП РФ и другими законами.

Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. У муниципальных инспекторов отсутствует право составлять административные протоколы. Они могут только составить по результатам проверки акт,

---

<sup>1</sup> Постановление администрации городского округа Краснознаменск Московской области от 15 апреля 2010 г. № 235-ПА «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального земельного контроля на территории городского округа Краснознаменск Московской области»

который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При этом согласно пункту 24.1 статьи 26.3 Закон № 184-ФЗ ОМСУ законом субъекта Российской Федерации может быть делегировано право создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации. Однако, это исключения, и такие случаи, в основном, касаются только сферы благоустройства. Более того, и в этой сфере нередко органы государственной власти субъектов создают свои контролирующие органы, которые исключают полноценный муниципальный контроль.

В связи с этим особенно важен вопрос взаимодействия органов муниципального контроля с федеральными и региональными органами контроля (надзора), уполномоченными на применение мер по результатам проверок. Определение порядка такого взаимодействия должно осуществляться через принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля. В частности, должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности.

По состоянию на 15 марта 2011 г. ОМСУ принято только 18 административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории муниципального образования. Можно особо отметить городской округ Казань, в котором принято 8 таких актов.

Большая часть из принятых регламентов содержит нормы преимущественно общего характера. Однако есть и регламенты, содержащие подробное регулирование, учитывающее особенности того или иного муниципального образования (например, наименования органов различного уровня, юрисдикция которых распространяется на муниципальное образование). Одним из примеров лучшей прак-



тики может служить Административный регламент взаимодействия органов муниципального и государственного контроля (надзора) при осуществлении муниципального контроля на территории муниципального образования Баскаковское сельское поселение Гагаринского района Смоленской области, утвержденный постановлением Администрации Баскаковского сельского поселения Гагаринского района Смоленской области от 1 декабря 2009 г. № 18. Этот пример демонстрирует, что создание хорошего административного регламента взаимодействия «по силам» даже ОМСУ сельских поселений, а не только городских округов и муниципальных районов.

Однако, в целом процесс принятия на муниципальном уровне административных регламентов взаимодействия движется крайне медленно. В связи с этим перед всеми федеральными органами исполнительной власти, выполняющими функции по осуществлению государственного контроля, сохраняется задача проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с муниципальными органами контроля, и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия. Необходимо рекомендовать осуществлять аналогичную работу органам власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- Минрегиону России оценить необходимость осуществления ОМСУ контроля за использованием и охраной недр, в случае выявления такой необходимости проработать вопрос о включении данного контроля в число вопросов местного значения либо надлежащем делегировании данного полномочия;
- Минюсту России организовать мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных муниципальных актов в сфере контроля и информирования о них прокуратуры;
- Минрегиону России организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для отбора примеров лучшей практики и информирования о ней ОМСУ;
- федеральным органам исполнительной власти, выполняющим функции по государственному контролю, проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия.

## 5. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)

---

### 5.1. Контрольно-надзорная деятельность, государственных (муниципальных) предприятий и учреждений

Минэкономразвития России во исполнение пункта 6 перечня поручений Правительства Российской Федерации от 6 июля 2010 г. № ВП-П13-4512 подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации доклад «Об исполнении полномочий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю государственными (муниципальными) предприятиями и учреждениями» (письмо от 29 октября 2010 г. № 20529-ЛА/Д05). В указанном докладе максимально полно раскрыто содержание указанного контроля, предложены системные решения, дано соответствующее поручение Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Проведенный Минэкономразвития России мониторинг практики исполнения контрольно-надзорных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления выявил обширную практику участия организаций, подведомственных органам власти и местного самоуправления в осуществлении контрольно-надзорных функций в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Всего было выявлено около 20 случаев наделения контрольными полномочиями подведомственных предприятий и учреждений. Отдельно стоит отметить, что некоторые из случаев датированы 90-ми годами прошлого столетия. Сказать много это или мало нельзя, поскольку в одних случаях контрольными полномочиями наделено одно учреждение, в других – десятки, а в некоторых – неопределенное число муниципальных учреждений. Так же не известны масштабы их деятельности, особенно на уровне отдельных муниципалитетов или регионов.

В связи с этим возникли две взаимосвязанные проблемы. Во-первых, непонятны правовые основания и целесообразность передачи государственных и муниципальных контрольных полномочий

от органов власти в организации. Во-вторых, на организации формально не распространяются нормы закона № 294-ФЗ, а значит, они могут осуществлять контроль не только без надлежащих правовых оснований, но и не соблюдая обязательные для всех органов власти процедурно-процессуальные нормы, хотя в соответствии с КоАП РФ должностные лица учреждений имеют право рассматривать протоколы об административных правонарушениях.

В рамках решения первой проблемы была проведена достаточно скрупулезная работа по анализу логики исполнения контрольных полномочий, переданных подведомственным организациям, правовых оснований таких действий. Каждый из выявленных случаев был рассмотрен отдельно.

Так, например, были выявлены случаи и сформулированы предложения по исключению контрольных полномочий из Уставов соответствующих учреждений и передаче контрольных полномочий от организаций в органы власти в таких сферах как семенной контроль, ветеринарный контроль, контроль в сфере жилищных отношений.

Но также были выявлены ситуации, когда по результатам анализа административно-управленческих процессов был сделан вывод о необходимости сохранения контрольных полномочий за учреждениями. Прежде всего, речь идет о лесном контроле, контроле на особо охраняемых природных территориях и портовом контроле. Главным мотивом сохранения контрольно-надзорных полномочий у данных учреждений является практическая невозможность осуществления их органами власти на сегодняшний день.

Кроме того, была выявлена широкая практика необоснованного наделения контрольными полномочиями учреждений и организаций на региональном и муниципальном уровне. Количество учреждений, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, а подчас совмещающие указанные функции с оказанием различных государственных услуг в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях составляет сотни, а возможно и тысячи.

Об итогах правоприменительной практики можно узнать, ознакомившись непосредственно с текстом доклада. Указанный доклад размещен на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации по адресу: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/smallBusiness/doc20101108_04).

## 5.2. Государственный контроль (надзор) за саморегулируемыми организациями

### Общие сведения о саморегулируемых организациях

Всего по состоянию на 21 апреля 2011 г. в России насчитывается<sup>1</sup> **753** саморегулируемых организации (далее – СРО), из них **565** СРО действует в отраслях, в которых требование к членству в саморегулируемых организациях является обязательным условием допуска на соответствующий рынок. В свою очередь, **427** из указанных саморегулируемых организаций обязательной сферы приходится на строительный комплекс, т.е. объединяют субъектов предпринимательской деятельности в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства.

Численность добровольных СРО, зарегистрированных в соответствии с «базовым» законом Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее – Закон № 315-ФЗ), составляет **182** организации. При этом на конец 2009 г. численность добровольных СРО составляла лишь **27** организаций, т.е. менее чем за полтора года численность саморегулируемых организаций, зарегистрированных на добровольной основе, выросла более чем в **6** раз. Оставшиеся 6 добровольных СРО, зарегистрированных в соответствии со специальными законами, приходятся на сферу финансовых рынков и объединяют профессиональных участников рынка ценных бумаг и (или) негосударственные пенсионные фонды и организации, которые по договорам с фондами осуществляют ведение пенсионных счетов.

Распределение общего числа зарегистрированных на сегодняшний день в России саморегулируемых организаций по отдельным сферам экономической деятельности представлено в Таблице 5.1 (указанная информация приведена на 21 апреля 2011 г.).

---

<sup>1</sup> По данным, размещенным в открытом доступе в сети Интернет на сайтах уполномоченных федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 5.1

## Распределение числа саморегулируемых организаций в России (по сферам деятельности)

Основной закон	Сфера деятельности	Требования к членству	Число СРО	Орган, ведущий реестр
ФЗ № 315-ФЗ	любая	добровольное (если иное не оговорено законом)	182	Росреестр
ФЗ от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»	оценочная деятельность	обязательное	11	
ФЗ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»	деятельность арбитражных управляющих	обязательное	45	
Градостроительный кодекс Российской Федерации	инженерные изыскания	обязательное	28	Ростехнадзор
	подготовка проектной документации	обязательное	164	
	строительство	обязательное	235	
ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности»	аудиторская деятельность	обязательное	6	Минфин России
ФЗ от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»	кредитные кооперативы	обязательное	нет (отсутствует порядок ведения реестра)	

Продолжение табл. 5.1

<b>Основной закон</b>	<b>Сфера деятельности</b>	<b>Требования к членству</b>	<b>Число СРО</b>	<b>Орган, ведущий реестр</b>
ФЗ от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации»	деятельность ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов	обязательное	2	Минсельхоз России
ФЗ от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности...»	проведение энергетического обследования	обязательное	74	Минэнерго России
ФЗ от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»	теплоснабжение	обязательное	нет	не определен
ФЗ от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»; ФЗ от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»	профессиональная деятельность на рынке ценных бумаг	добровольное	5	ФСФР
ФЗ от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»	деятельность негосударственных пенсионных фондов	добровольное	1	
ФЗ от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»	кадастровая деятельность	добровольное	7 (входят в общий реестр СРО)	Росреестр

ФЗ от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»	деятельность рекламодателей, рекламопроизводителей, рекламораспространителей	добровольное	официально имеющих статус СРО нет	Специального реестра не предусмотрено
ФЗ от 30 декабря 2004 г. № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах»	деятельность жилищных накопительных кооперативов	добровольное	нет	Специального реестра не предусмотрено
ФЗ от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)»	медиация	добровольное	нет	Не определен
ФЗ от 30 декабря 2008 г. № 316-ФЗ «О патентных поверенных»	деятельность патентных поверенных	добровольное	нет	Роспатент
<b>ИТОГО</b>			<b>753</b>	

Таким образом, к настоящему моменту применение механизмов саморегулирования в той или иной форме является достаточно распространенным подходом к регулированию отдельных рынков в Российской Федерации. Саморегулируемые организации действуют в целом ряде отраслей экономики и представляют собой значимый институт, позволяющий в определенной мере сократить присутствие государства в экономике, и, как будет показано ниже, во многих случаях очистить рынки от недостаточно квалифицированных и недобросовестных участников.

### **Осуществление государственного контроля (надзора) уполномоченными федеральными органами исполнительной власти**

Осуществление государственного контроля (надзора) за СРО является сравнительно новым видом государственного контроля (надзора). В настоящее время указанными функциями наделено 6 федеральных органов исполнительной власти (**Росреестр, Ростехнадзор, Минфин России, ФСФР России, Минсельхоз России и Минэнерго России**).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2005 г. № 52 «О регулирующем органе, осуществляющем контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих» уполномочена осуществлять контроль за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих.

Кроме того, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии», Росреестр является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по ведению единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков, а также по осуществлению надзора за исполнением саморегулируемыми организациями оценщиков требований Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

Во исполнение ежегодного плана плановых проверок саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций оценщиков на 2010 г., утвержденного прика-



зом Росреестра от 15 декабря 2009 г. № 400, в 2010 году проведены плановые проверки в отношении **10** саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и **2** саморегулируемые организации оценщиков.

Основными нарушениями, выявленными в ходе проведения плановых проверок саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, являлись:

- несоблюдение требований к порядку размещения средств компенсационного фонда саморегулируемой организации арбитражных управляющих (допущено шестью саморегулируемыми организациями);
- отсутствие контроля саморегулируемой организации за арбитражными управляющими по своевременному заключению ими договоров обязательного страхования ответственности после истечения срока ранее заключенных договоров (выявлены у пяти саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);
- нарушение требований части 13 статьи 13 Закона № 315-ФЗ и части 10 статьи 25.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в части возврата взносов в компенсационный фонд членам саморегулируемой организации (выявлено в деятельности семи саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);
- нарушение срока направления представления в арбитражные суды, заявителю и должнику информации о соответствии кандидатур арбитражных управляющих для утверждения арбитражными управляющими в делах о банкротстве (выявлено в деятельности пяти саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);
- нарушение срока направления ответов заявителям по их жалобам, в том числе отсутствие ответа (выявлено в деятельности трех саморегулируемых организаций арбитражных управляющих);
- назначение руководителем стажировки арбитражных управляющих, привлеченных к административной ответственности.

Основными нарушениями, выявленными в ходе проведения плановых проверок саморегулируемых организаций оценщиков, являлись:

- нарушение установленного срока предоставления выписок из реестра членов саморегулируемой организации оценщиков по запросам граждан и юридических лиц (установлено в деятельности двух саморегулируемых организаций оценщиков);
- нарушение установленного срока направления решения о применении дисциплинарного взыскания к члену саморегулируемой организации оценщиков лицу, направившему жалобу, по которой принято такое решение (допущено двумя саморегулируемыми организациями оценщиков);
- неисполнение требований в части осуществления контроля за наличием договора обязательного страхования ответственности оценщика при осуществлении оценочной деятельности (допущено двумя саморегулируемыми организациями оценщиков).

По результатам проведенных **6** внеплановых проверок саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и **2** внеплановых проверок саморегулируемых организаций оценщиков Росреестром вынесены **3** предписания об устранении выявленных нарушений руководству саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и **1** предписание руководству саморегулируемой организации оценщиков.

В 2010 г. заявления в арбитражный суд об исключении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих из единого государственного реестра саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и об исключении саморегулируемых организаций оценщиков из единого государственного реестра саморегулируемых организаций оценщиков Росреестром не подавались.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 864 «О мерах по реализации Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строи-

тельного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, а также ведение реестра указанных организаций осуществляются Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзором).

В 2010 г. Ростехнадзором проведена 1 плановая выездная проверка и 8 внеплановых выездных проверок соблюдения саморегулируемыми организациями требований к саморегулируемым организациям и их деятельности, установленных законодательством Российской Федерации. Внеплановые проверки были проведены на основании обращений организаций и органов исполнительной власти по фактам нарушения саморегулируемыми организациями законодательства в области саморегулирования.

Основными нарушениями требований законодательства в области саморегулирования при проведении проверок являлись:

- ненадлежащее ведение сайта саморегулируемой организации в сети «Интернет» (отсутствие информации о членах СРО, отсутствие информации о составе органов управления, а также о наличии и составе специализированных органов СРО, отсутствие информации о принятых решениях органами управления СРО, отсутствие информации о состоянии и способах размещения компенсационного фонда, отсутствие информации о любых исках и заявлениях, поданных СРО в суды, а также информации о результатах проведенных СРО проверок деятельности своих членов);
- проведение выборов руководящих органов саморегулируемой организации с нарушениями требований законодательства и устава самой саморегулируемой организации (состав постоянно действующего коллегиального органа управления СРО избран общим собранием учредителей, а не общим собранием членов СРО, избрание постоянно действующего коллегиального органа управления СРО с процедурными нарушениями способов голосования, установленных законодательством – не тайным голосованием, избрание в постоянно действующий коллегиальный орган управления СРО лиц, не являющихся представителями членов СРО, одновременное совмещение одним лицом должности единоличного исполнительного ор-

- гана управления и члена постоянно действующего коллегиального органа СРО);
- размещение средств компенсационного фонда СРО в нарушение законодательства в области саморегулирования не на депозитах российских кредитных организаций;
  - разработка и утверждение документов СРО с нарушениями законодательства в области саморегулирования (требования к выдаче свидетельств о допуске, правила саморегулирования и документы, устанавливающие меры дисциплинарного воздействия утверждены не на общем собрании членов СРО, некоторые положения документов противоречат законодательству или уставу самого СРО);
  - нарушение порядка и сроков выдачи свидетельств о допуске членам СРО, установленных законодательством;
  - отсутствие третейского суда для разрешения споров, возникающих между членами саморегулируемой организации, потребителями произведенных членами саморегулируемой организации товаров (работ, услуг) или иными лицами;
  - несоблюдение требований законодательства в области саморегулирования об обязательном уведомлении органа надзора за деятельностью саморегулируемых организаций о принятых решениях.

Административная ответственность за нарушение требований к саморегулируемым организациям и их деятельности, действующим законодательством не предусмотрена, в связи, с чем саморегулируемые организации не привлекались к ответственности, в том числе в качестве приостановления или прекращения их деятельности.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 109 «О федеральном органе, уполномоченном на осуществление государственного регулирования деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных организаций» Минсельхоз России является уполномоченным федеральным органом, осуществляющим государственное регулирование деятельности саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперати-

вов и ведение государственного реестра саморегулируемых организаций ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов.

Частью 3 статьи 33.1 Федерального закона от 8 декабря 1995 г. № 193-ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации» установлено, что регулирующий орган осуществляет контроль за исполнением саморегулируемыми организациями в связи с положениями настоящего закона.

Согласно письму Минсельхоза России от 30 марта 2011 г. № АП-16-19/2891 уполномоченным структурным подразделением Минсельхоза России проведена проверка существующих в данной сфере саморегулируемых организаций, однако представленное описание процессуальных действий указанного органа не позволяет идентифицировать форму, сроки и иные существенные элементы, позволяющие прямо или косвенно оценить эффективности осуществляемого контроля. Существенных нарушений в ходе проведения проверок по информации Минсельхоза России не обнаружено.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 317 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовым рынкам» Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) осуществляет функции федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Согласно статье 50 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг осуществляет в отношении саморегулируемых организаций участников рынка ценных бумаг ряд контрольно-надзорных функций, в том числе выдает и отзывает разрешения, позволяющие некоммерческой организации приобрести статус саморегулируемой организации, получает информацию обо всех изменениях, вносимых в документы о создании, положения и правила саморегулируемой организации, и отказывает в регистрации указанных изменений. Отдельные контрольные (надзорные) полномочия федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг предусматриваются также постановлением Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг (ФКЦБ России) от 1 июля 1997 г. № 24 «Об утверждении Положения о саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка цен-

ных бумаг и Положения о лицензировании саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг».

В рамках реализации указанных полномочий ФСФР России в 2010 г. проведены 3 проверки саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг. Основными выявленными в ходе проведенных контрольно-надзорных мероприятий нарушениями являлись:

- членство в саморегулируемых организациях профессиональных участников рынка ценных бумаг лиц, не имеющих лицензий ФКЦБ России или ФСФР России на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;
- формирование совета директоров саморегулируемой организации без учета требований об участии в таком совете не менее одной трети лиц, являющихся независимыми членами, т.е. не являющихся членами такой саморегулируемой организации, не состоящими в трудовых отношениях с членами саморегулируемой организации, а также не являющихся профессиональными участниками рынка ценных бумаг;
- отсутствие в саморегулируемой организации специально созданного третейского суда или отсутствие заключенного договора с постоянно действующим третейским судом.

Информация об осуществлении государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов и саморегулируемых организаций в области энергетического обследования Минфином России и Минэнерго России соответственно в установленном порядке в Минэкономразвития России не представлена.

Общая информация о результативности проведенных в 2010 г. федеральными органами исполнительной власти проверок в отношении саморегулируемых организаций в отдельных отраслях экономической деятельности представлена в Таблице 5.2.

Таким образом следует отметить, что на основании результатов проведенного мониторинга полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО реализуются уполномоченными федеральными органами исполнительной власти недостаточно эффективно: проверки либо не осуществляются вообще, как, например, в случае с Минфином России, являю-

Таблица 5.2

**Общая информация о результативности проведенных в 2010 г.  
федеральными органами исполнительной власти проверок  
в отношении саморегулируемых организаций в отдельных отраслях  
экономической деятельности**

Уполномоченный ФОИВ	Сфера экономической деятельности	Общее кол-во СРО в сфере <sup>1</sup>	Общее число прове- ренных в 2010 г. СРО	Доля подвергшихся проверке в общей численности СРО	Среднее число вы- явленных наруше- ний <sup>2</sup>
Росреестр	деятельность арбитражных управляющих	43	14	32,5%	4,93
	оценочная деятельность	10	3	30%	3,67
Ростехнад- зор	инженерные изыскания, архитектурно-строительное проектирование, строительство <sup>3</sup>	421	7	1,7%	19,29
Минсельхоз России	деятельность ревизионных союзов сельскохозяйствен- ных кооперативов	2	Информация о форме проверок не представлена		
ФСФР Рос- сии	деятельность профессио- нальных участников рынка ценных бумаг <sup>4</sup>	5	3	60%	5
Минфин России	аудиторская деятельность	6	Данные не представлены		
Минэнерго России	деятельность в области энер- гетического обследования	43	Данные не представлены		

<sup>1</sup> По состоянию на 17 декабря 2010 г.

<sup>2</sup> Оценочно, на основании представленных ФОИВ данных.

<sup>3</sup> Сферы объединены, поскольку требования, предъявляемые Градостроительным кодексом Российской Федерации к саморегулируемым организациям, едины вне зависимости от отраслевой принадлежности.

<sup>4</sup> Участие в саморегулируемой организации в данной сфере является добровольным.

щимся уполномоченным органом по осуществлению государственного контроля за СРО аудиторов, либо проводятся в отношении крайне незначительного с точки зрения отрасли в целом числа СРО – например, Ростехнадзором проведены 9 проверок<sup>1</sup> в отношении СРО строительного комплекса, большинство из которых были внеплановыми. Отсутствует информация, подлежащая анализу о реализации Минсельхозом России контрольно-надзорных полномочий в отношении СРО ревизионных союзов сельскохозяйственных кооперативов, нет данных о проводимых проверках Минэнерго России в отношении СРО в сфере энергетического обследования.

Отсутствие наработанной практики по осуществлению федеральными органами исполнительной власти контроля (надзора) за деятельностью СРО, в свою очередь, ставит под вопрос эффективность функционирования системы саморегулирования в целом, поскольку непроведение контрольно-надзорных мероприятий в отношении СРО фактически означает невозможность получения адекватной оценки исполнения саморегулируемыми организациями функций, предписанных им законодательством, т.е. осуществления «входного» контроля в отраслях, в которых членство в саморегулируемых организациях является обязательным условием допуска на соответствующий рынок, текущего контроля во всех сферах деятельности, стандартизации предпринимательской и профессиональной деятельности, обеспечения имущественной ответственности, работы с потребителями и соблюдения СРО требований законодательства в целом.

Для целей совершенствования механизмов государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО необходима реализация комплексного подхода, предполагающего разработку соответствующих изменений и дополнений в Закон № 315-ФЗ, устанавливающих исчерпывающие требования в части осуществления государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО и распространяющих указанные требования на все сферы экономической деятельности.

---

<sup>1</sup> При условии функционирования в отрасли более 400 саморегулируемых организаций.



Необходимо отметить, что выстраивание системы государственного контроля (надзора) за деятельностью СРО должно осуществляться исходя из общих задач и общественно-значимых функций, исполнение и реализация которых возложены на СРО, т.е. предметом государственного контроля должно, прежде всего, быть соблюдение требований к разработке СРО стандартов, формированию предписанных законодательством исполнительных органов, осуществлению контроля за членами СРО, формированию и управлению средствами компенсационных фондов, участию в урегулировании споров, являющихся, по сути, достаточно легко верифицируемыми признаками.

В связи с изложенным при разработке соответствующих нормативных правовых актов следует обратиться также к вопросу о целесообразности определения единого федерального органа исполнительной власти, ответственного за ведение реестров СРО в различных сферах экономической деятельности и уполномоченного на осуществление государственного контроля за СРО, именно в части соответствия их требованиям законодательства о саморегулировании, при необходимости отсрочив передачу указанных полномочий на определенный переходный период.

Таким образом по мнению Минэкономразвития России целесообразно рассмотреть вопрос об объединении контрольно-надзорных полномочий в рамках единого федерального органа исполнительной власти. Кроме того, реализация указанного предложения позволит устранить проблему, существенно ограничивающую возможности осуществления оперативного наблюдения за деятельностью СРО, и заключающуюся в отсутствии единого подхода федеральных органов исполнительной власти к ведению реестров СРО, организации и осуществлению контрольных (надзорных) процедур.

### **5.3. Привлечение экспертов и экспертных организаций к проведению контрольно-надзорных мероприятий**

В соответствии с положениями Закона № 294-ФЗ должностные лица органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля вправе в случае необходимости привлекать

к проведению проверок экспертов, экспертные организации по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

Согласно части 7 статьи 2 Закона № 294-ФЗ экспертами, экспертными организациями являются граждане, имеющие специальные знания, опыт в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, и организации, аккредитованные в установленном Правительством Российской Федерации порядке в соответствующей сфере науки, техники, хозяйственной деятельности, которые привлекаются органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю.

Порядок аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю» (далее – постановление № 689).

В 2010 г. на основании данных, представленных федеральными органами исполнительной власти по запросу Минэкономразвития России (письмо от 27 августа 2011 г. № Д05-226), была проведена аккредитация **347** экспертов и экспертных организаций (**169** экспертов и **178** экспертных организаций) (см. Таблица 5.3).

В настоящий момент в порядке, установленном постановлением № 689 аккредитованы **431** эксперт и экспертные организации.

Таблица 5.3

**Количество аккредитованных экспертов и экспертных организаций  
(на основании данных федеральных органов исполнительной власти,  
представленных в Минэкономразвития России)<sup>1</sup>**

№	Наименование органа контроля	Аккредитованные в 2010 г.		Аккредитованные в 2009 г.	
		эксперты	экспертные организации	эксперты	экспертные организации
1	ФСТЭК России	0	2	0	0
2	Росреестр	0	0	0	0
3	Роскомнадзор	0	1	0	1
4	МЧС России	0	0	0	0
5	ФМС России	0	0	0	0
6	Роспотребнадзор	15		0	83
7	ФНС России	0	0	0	0
8	ФСКН России	0	0	0	0
9	Роструд	0	0	0	0
10	Росавиация	0	0	0	0
11	Росрыболовство	0	0	0	0
12	Росохранкультура	0	0	0	0
13	Россельхознадзор	0	0	0	0
14	Росстандарт	4	98	0	0
15	Рособрнадзор	0	0	0	0
16	Росстрахнадзор	0	0	0	0
17	Ростехнадзор	0	0	0	0
18	ФМБА России	165	61	0	0
19	Ространснадзор	0	1	0	0
20	МВД России	0	0	0	0
21	Росфинмониторинг	0	0	0	0
22	Росалкогольрегулирование	0	0	0	0
23	Росгидромет	0	0	0	0
24	ФСБ России	0	0	0	0
25	Росздравнадзор	0	0	0	0
<b>ВСЕГО</b>		<b>169</b>	<b>178</b>	<b>0</b>	<b>84</b>

<sup>1</sup> Не все федеральные органы исполнительной власти представили информацию о количестве аккредитованных экспертов и экспертных организациях. Так, ФАС России, Росприроднадзор не предоставили, запрашиваемые сведения.

В отличие от 2009 г. впервые для привлечения к проведению проверок ФМБА России и Росстандартом были аккредитованы граждане-эксперты. Количество аккредитованных экспертов и экспертных организаций увеличилось в 4 раза по сравнению с предыдущим годом.

Основными контрольно-надзорными органами, осуществляющими аккредитацию экспертов и экспертных организаций, являются ФМБА России, Росстандарт и Роспотребнадзор. Ими аккредитовано **99%** экспертов и экспертных организаций. Так, ФМБА России аккредитовано **165** экспертов и **61** экспертная организация (**52%**), Росстандартом – **4** эксперта и **98** экспертных организаций (**24%**) и Роспотребнадзором – **15** экспертов и **83** экспертные организации (**23%**). Кроме того, **2** экспертные организации были аккредитованы ФСТЭК России и по **1** экспертной организации аккредитовали Ространснадзор и Роскомнадзор.

Однако только **227** экспертов и экспертных организаций из **431**, аккредитованных в соответствии с постановлением № 689, были привлечены в 2010 г. к проведению контрольно-надзорных мероприятий (см. Таблица 5.4).

Наибольшее количество экспертов и экспертных организаций в 2010 г. было привлечено к проведению контрольно-надзорных мероприятий федеральными органами исполнительной власти – лидерами по количеству аккредитованных ими экспертов и экспертных организаций – Роспотребнадзором, Росстандартом и ФМБА России. При осуществлении своей деятельности ими было привлечено **223** экспертные организации, что составляет **98%** от общего количества, привлеченных в 2010 г. к проведению проверок экспертов и экспертных организаций. Так, Роспотребнадзор при осуществлении своих контрольно-надзорных полномочий привлекал **85** экспертных организаций (привлекались только подведомственные Роспотребнадзору экспертные организации), Росстандарт – **73** экспертные организации, ФМБА России – **7** экспертов и **58** экспертных организаций.

Оставшиеся **2%** распределили между собой ФНС России, представившая сведения о привлечении **2** экспертных организаций к осуществлению контрольно-надзорных функций, ФСТЭК России и Ространснадзор, привлекшие в 2010 г. по **1** экспертной организации (см. Рисунок 5.1).

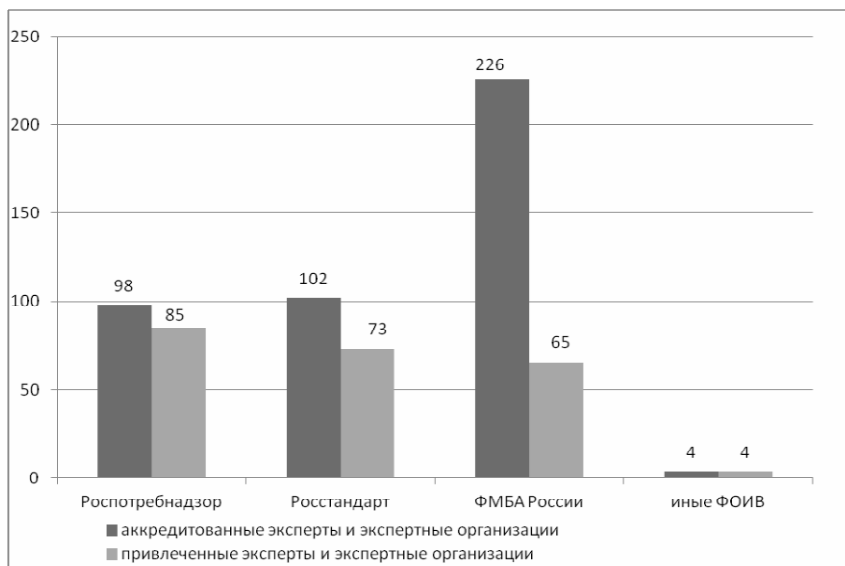
Таблица 5.4

**Количество экспертов и экспертных организаций, аккредитованных в порядке, установленном постановлением № 689 и привлеченных в 2010 г. к контрольно-надзорным мероприятиям (на основании данных федеральных органов исполнительной власти, представленных в Минэкономразвития России)<sup>1</sup>**

№	Наименование органа контроля	Привлеченные	
		эксперты	экспертные организации
1	ФСТЭК России	0	1
2	Росреестр	0	0
3	Роскомнадзор	0	0
4	МЧС России	0	0
5	ФМС России	0	0
6	Роспотребнадзор	0	85
7	ФНС России	0	2
8	ФСКН России	0	0
9	Роструд	0	0
10	Росавиация	0	0
11	Росрыболовство	0	0
12	Росохранкультура	0	0
13	Россельхознадзор	0	0
14	Росстандарт	0	73
15	Рособрнадзор	0	0
16	Росстрахнадзор	0	0
17	Ростехнадзор	0	0
18	ФМБА России	7	58
19	Ространснадзор	0	1
20	МВД России	0	0
21	Росфинмониторинг	0	0
22	Росалкогольрегулирование	0	0
23	Росгидромет	0	0
24	ФСБ России	0	0
25	Росздравнадзор	0	0
<b>ВСЕГО</b>		<b>7</b>	<b>220</b>

<sup>1</sup> Не все федеральные органы исполнительной власти представили информацию о количестве привлеченных экспертов и экспертных организаций к контрольно-надзорным мероприятиям.

Таким образом, федеральными органами исполнительной власти представлена информация о привлечении к осуществлению контрольно-надзорных функций **53%** от общего числа экспертов и экспертных организаций, аккредитованных в соответствии с постановлением № 689.



**Рис. 5.1.** Соотношение аккредитованных и привлеченных экспертов и экспертных организаций в 2010 г. (на основании данных федеральных органов исполнительной власти, представленных в Минэкономразвития России)<sup>1</sup>

В рамках исследования практики привлечения федеральными органами исполнительной власти к исполнению контрольно-надзорных функций экспертов и экспертных организаций были проанализированы формы № 1-контроль за IV квартал 2010 г., представленные контрольно-надзорными органами в Минэкономразвития России.

<sup>1</sup> В данной диаграмме приводятся сведения об экспертах и экспертных организациях, аккредитованных в порядке установленном постановлением № 689.

Проведенный анализ показал, что в 2010 г. сохранялась практика привлечения экспертов и экспертных организаций, не аккредитованных в порядке установленном постановлением № 689, к исполнению контрольно-надзорных функций.

Данную тенденцию можно проследить на основании данных о количестве проверок, проведенных с привлечением экспертов и экспертных организаций (см. Таблица 5.5).

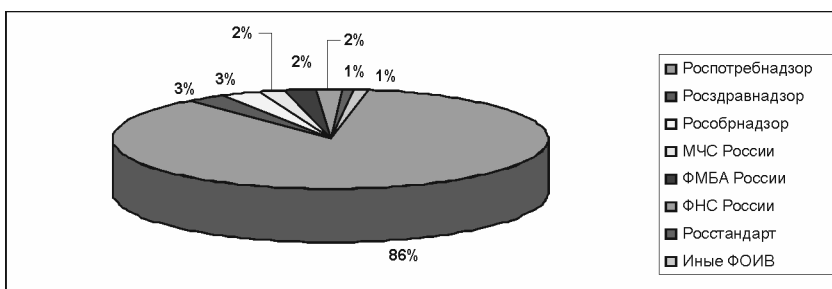
Таблица 5.5

**Количество проверок, к проведению которых были привлечены эксперты и экспертные организации (на основании данных, представленных федеральными органами исполнительной власти, в ежеквартальной форме федерального статистического наблюдения № 1-контроль)**

№	Наименование органа контроля	Проверки с привлечением	
		экспертов	экспертных организаций
1	ФСТЭК России	0	11
2	МЧС России	2501	2836
3	ФМС России	171	238
4	Роспотребнадзор	16	194 305
5	ФНС России	863	2992
6	ФСКН России	30	3
7	Роструд	191	314
8	Росрыболовство	121	193
9	Росохранкультура	159	13
10	Россельхознадзор	316	334
11	Росстандарт	0	1886
12	Рособрнадзор	4720	1318
13	Росстрахнадзор	14	0
14	ФМБА России	253	4329
15	Ространснадзор	3	1
16	МВД России	106	282
17	Росалкогольрегулирование	2	303
18	Росгидромет	5	5
19	Росздравнадзор	6407	538
<b>ВСЕГО</b>		<b>15 878</b>	<b>209 901</b>

Так, в соответствии с формой № 1-контроль в 2010 г. **19** органов федерального государственного контроля привлекали экспертов и экспертные организации к осуществлению контрольно-надзорных мероприятий.

За 2010 г. было проведено **226 тыс.** проверок с привлечением экспертов и экспертных организаций, наибольшее количество которых было проведено Роспотребнадзором – **194 тыс.** или **86%** от общего количества проверок проведенных с их привлечением, далее следует Росздравнадзор – **7 тыс.** проверок или **3%**, Рособрнадзор – **6 тыс.** проверок или **3%** и МЧС России – **5 тыс.** проверок или **2%** (см. Рисунок 5.2).



**Рис. 5.2.** Доля проверок с привлечением экспертов и экспертных организаций, проводимых федеральными органами исполнительной власти

Исходя из представленных данных федеральными органами исполнительной власти, осуществлявших аккредитацию экспертов и экспертных организаций, а также о количестве проверок, проведенных ими с привлечением экспертов и экспертных организаций, можно сделать вывод о том, что **90%** проверок было проведено с привлечением экспертов и экспертных организаций, аккредитованных в порядке установленном Постановлением № 689.

Оставшиеся **10%** проверок проводились с привлечением неаккредитованных экспертов и экспертных организаций. При этом природа деятельности данных экспертных организаций весьма разнообразна.

Так, **Рособрнадзором** в 2010 г. при осуществлении государственного контроля (надзора) в качестве экспертов привлекались граждане, имеющие стаж научно-педагогической работы, ученые



степени и ученые звания, опыт управленческой работы. В зависимости от целей, задач и предмета проверки привлекались эксперты из числа: должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, сотрудников образовательных учреждений и представителей общественных организаций.

**Россельхознадзором** к проведению контрольно-надзорных мероприятий привлекалось **39** подведомственных ему федеральных государственных учреждений и федеральное государственное унитарное предприятие «Республиканский фумигационный отряд». Основными задачами данных учреждений, в том числе, являются:

- осуществление деятельности в качестве испытательных и сравнительных центров Россельхознадзора в области ветеринарии, семеноводства и селекционных достижений, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, плодородия почв, качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна;
- обеспечение деятельности территориальных управлений Россельхознадзора путем проведения экспертиз, исследований и обследований в области ветеринарии, семеноводства и селекционных достижений, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, плодородия почв, качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна.

**МЧС России** при проведении контрольно-надзорных мероприятий привлекаются судебные эксперты. Так, при выявлении нарушения обязательных требований пожарной безопасности возбуждается дело об административном правонарушении, в ходе рассмотрения которого назначаются судебные эксперты. Для выполнения судебных экспертиз органами государственного пожарного надзора привлекаются судебно-экспертные учреждения федеральной противопожарной службы «Испытательная пожарная лаборатория» (СЭУ ФПС «ИПЛ»).

При проведении территориальными управлениями **Росрыболовства** плановых проверок деятельности юридических лиц и ин-

дивидуальных предпринимателей в качестве экспертов и экспертных организаций привлекались подведомственные Росрыболовству бассейновые управления по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов и научно-исследовательские организации. В подчинении Росрыболовства находится **28** бассейновых управлений по рыболовству и сохранению водных биологических ресурсов и **17** научно-исследовательских организаций.

Стоит отметить, что в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления»<sup>1</sup> (далее – Закон № 365-ФЗ) с 1 января 2011 г. к числу грубых нарушений требований к организации и проведению проверок, влекущих признание результатов проверки недействительными относится такое нарушение, как *«привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций»*.

Также необходимо отметить, что в 2010 г. в целях реализации Закона № 294-ФЗ и постановления № 689 федеральными органами исполнительной власти велась активная деятельность по разработке и принятию ведомственных актов (Таблица 5.6).

Всего было принято **16** и подготовлено **4** проекта ведомственных актов, касающихся порядка организации и осуществления аккредитации экспертов и экспертных организаций соответствующими контрольно-надзорными органами.

В заключении стоит отметить, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 октября 2010 г. № 1760-р одобрена Концепция формирования единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации и утвержден план мероприятий по формированию единой национальной системы аккредитации в Российской Федерации, в соответствии с которыми к концу 2011 г. должна быть создана Федеральная служба по аккредитации.

---

<sup>1</sup> ФЗ от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

Таблица 5.6

**Ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти, принятые в развитие постановления  
Правительства № 689 (на основании данных, представленных за 2010 г.)**

<b>Наименование органа контроля</b>	<b>Название ведомственного акта (проекта ведомственного акта)</b>
ФСТЭК России	Приказ от 30.04.2010 г. № 242 «Об организации работ по аккредитации подведомственных ФСТЭК России организаций в качестве экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю»
Росреестр	Приказ от 8.09.2010 г. № П/494 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии к проведению мероприятий по государственному геодезическому метрологическому надзору, государственному земельному контролю, контролю и надзору в сфере саморегулируемых организаций»
Роскомнадзор	Приказ от 19.10.2009 г. № 526 «Об утверждении Порядка аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Роскомнадзором в качестве экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю при осуществлении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»
МЧС России	Проект приказа «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами, уполномоченными на осуществление государственного пожарного надзора, государственного надзора в области гражданской обороны и государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, к проведению мероприятий по контролю»
ФМС России	—

<b>Наименование органа контроля</b>	<b>Название ведомственного акта (проекта ведомственного акта)</b>
Роспотребнадзор	Приказ от 9.11.2009 г. № 682 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Роспотребнадзором к проведению мероприятий по контролю»
ФНС России	–
ФСКН России	–
Роструд	Проект приказа о «Порядке проведения Федеральной службой и ее территориальными органами аккредитации граждан и организаций, привлекаемых в качестве экспертов и экспертных организаций, к проведению мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права»
Росавиация	–
Росрыболовство	Приказ от 23 сентября 2010 г. № 801 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых в качестве экспертов, экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности»
Росохранкультура	Проект приказа «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной Службой по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия к мероприятиям по контролю в установленной сфере деятельности»
Россельхознадзор	Приказ от 2 ноября 2010 г. № 425 «Об утверждении форм заявлений о продлении, переоформлении свидетельства об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю»

Росстандарт	Приказ от 22 октября 2010 г. № 4080 утвержден «Порядок рассмотрения и прохождения документов при аккредитации в Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии граждан и организаций, привлекаемых Межрегиональными территориальными управлениями Федерального агентства к проведению мероприятий по контролю»
Рособрнадзор	– приказ от 13.01.2011 г. № 4 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки к проведению Мероприятий по контролю»; – распоряжение от 1.02.2011 г. № 254-07 «Об аккредитации граждан, привлекаемых Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки к проведению мероприятия по контролю»
Росстрахнадзор	–
Ростехнадзор	Приказ от 26.02.2010 г. № 121 «Об организации работы по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору к проведению мероприятий по контролю»
ФМБА России	– приказ от 29.01.2010 г. № 36 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых ФМБА России и территориальными органами ФМБА России к проведению мероприятий по контролю (надзору)» – приказ от 16.02.2100 г. 10 № 66 «Об утверждении форм заявлений о продлении срока действия и переоформления свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых ФМБА России и его территориальными органами к проведению мероприятий по контролю (надзору)» – приказ от 16.03.2010 г. № 131 «О создании Центральной комиссии ФМБА России по рассмотрению заявлений об аккредитации организаций, привлекаемых ФМБА России и территориальными органами ФМБА России в качестве экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю (надзору)» – приказ от 27.07.2010 г. № 407 «Об автоматизации ведения реестра свидетельств об аккредитации граждан и организаций, привлекаемых ФМБА России и его территориальными органами к проведению мероприятий по контролю (надзору)»

Продолжение табл. 5.6

<b>Наименование органа контроля</b>	<b>Название ведомственного акта (проекта ведомственного акта)</b>
Ространснадзор	Проект приказа «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Ространснадзором в качестве экспертов, экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю (надзору) за соблюдением законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности»
МВД России	–
Росфин- мониторинг	–
Росалкоголь- регулирование	–
Росгидромет	Приказ от 23.09.2010 г. № 311 «Об организации работ по аккредитации граждан и организаций, привлекаемых Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды к проведению мероприятий по контролю»
ФСБ России	Приказ от 30.04.2010 г. № 242 «Об организации работ по аккредитации подведомственных ФСТЭК России организаций в качестве экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю»
Росздравнадзор	–

Данный орган должен стать единым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим все виды аккредитации, в том числе аккредитацию экспертов и экспертных организаций, привлекаемых контрольно-надзорными органами для осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

#### **5.4. Федеральная государственная информационная система «ИС Мониторинг»**

По заказу Минэкономразвития России в рамках ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» в 2010 году был реализован проект: «Разработка информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов» (государственный контракт № 1603-09-10 от 22 октября 2010 г.).

Система мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов (далее – ИС «Мониторинг») введена в опытную эксплуатацию и в настоящее время размещена на официальном сайте Минэкономразвития России по адресу: <http://88.210.42.243/monitoring/>.

Данная система зарегистрирована в реестре федеральных государственных информационных систем (выдано регистрационное свидетельство на объект учета – регистрационный номер № 13320.7735008954.11.1.001/001 от 10 февраля 2011 г.).

Система ИС «Мониторинг» предназначена для автоматизации процесса мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов и позволяет осуществлять сбор данных о проводимых проверках, их результатах, дальнейшей классификацией результатов деятельности контрольно-надзорных органов по определенным критериям и показателям эффективности.

Деятельность системы ИС «Мониторинг» поддерживает реализацию следующих нормативных правовых актов:

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»;

- приказ Росстата от 27 сентября 2010 г. № 331 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Основной функционал системы ИС «Мониторинг» состоит из двух частей. Во-первых, предоставление контрольными органами отчетности об осуществлении контрольно-надзорной деятельности, предусмотренной Законом № 294-ФЗ и подзаконными актами, включая форму федерального статистического наблюдения 1-Контроль и ежегодного годового доклада об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора).

Разработанный программно-аппаратный комплекс позволяет без использования бумажного носителя в электронном виде загружать данные о контрольно-надзорной деятельности в ИС «Мониторинг» как с использованием web-формы, так и путем прикрепления заполненного электронного файла. ИС «Мониторинг» также позволяет администрировать сроки и полноту предоставления контрольными органами отчетных материалов, осуществляет первичный форматно-логический контроль вводимых данных. Система также позволяет оперативно осуществлять сбор информации самими контрольными органами от ведомств (для субъектов федерации), территориальных органов и подразделений (для федеральных и региональных органов исполнительной власти). Клиентоориентированная система предоставления прав доступа ИС «Мониторинг» способствует сокращению затрат усилий контрольных органов по сбору информации и подготовке отчетных материалов.

Кроме того, для всех контрольных органов ИС «Мониторинг» фактически играет роль единого портала в сфере контроля и надзора, содержащего сведения об обновлениях нормативно-правовой базы, примеры лучшей практики организации исполнения контрольных полномочий, разъяснений о применении новых форм, обеспечивая возможность оперативной «обратной связи» с Минэкономразвития России.



Второй частью основного функционала системы является аналитическая подсистема ИС «Мониторинг», направленная на обобщение представленной информации, расчет более 60 дополнительных показателей, характеризующих контрольно-надзорную деятельность органов власти, автоматическое рейтингование и отслеживание динамики значений показателей контрольной деятельности, построение аналитических материалов в разрезе различных типов контрольных органов, проведение сопоставлений, расчет удельных показателей и показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности и многое другое.

Разработанный функционал является базой аналитического инструментария Минэкономразвития России в части мониторинга и оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. В частности материалы первой главы данного доклада, посвященные оценкам масштабов контрольно-надзорной деятельности в 2010 году подготовлены с использованием аналитической подсистемы ИС «Мониторинг».

Основные пользователи системы ИС «Мониторинг»:

- сотрудники Минэкономразвития России, Аппарата Правительства Российской Федерации, осуществляющие и курирующие мониторинг эффективности деятельности контрольно-надзорных органов власти, в том числе в части подготовки аналитических материалов о состоянии системы контроля и надзора в Российской Федерации;
- сотрудники контрольно-надзорных органов, предоставляющие сведения о ходе и результатах контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;
- сотрудники органов прокуратуры, осуществляющие контроль соблюдения законных прав предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- индивидуальные предприниматели и юридические лица в рамках раскрытия информации о деятельности органов власти.

В 2011 году в рамках государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации

от 20 октября 2010 г. № 1815-р запланирована реализация проекта по дальнейшему развитию системы ИС «Мониторинг», в том числе ввод информационной системы в промышленную эксплуатацию, а также создание информационной системы мониторинга лицензионной деятельности федеральных и региональных органов власти (как в части выдачи лицензий, так и по осуществлению лицензионного контроля).

## 6. СОПУТСТВУЮЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

---

### 6.1. Реализация сопутствующих изменений нормативно-правовой базы в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

#### I. Внесение изменений в КоАП РФ

##### *1. Установление административной ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре)*

27 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (о смягчении административной ответственности для хозяйствующих субъектов, а также установлении ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и за нарушение установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями) (далее – Закон № 239-ФЗ), в соответствии с которыми впервые в Российской Федерации установлена административная ответственность должностных лиц органов государственного контроля (надзора) за конкретные нарушения процедурных правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий<sup>1</sup>.

Анализ правоприменительной практики показал, что в настоящее время в Российской Федерации проходит этап становления практики по применению указанной нормы.

В соответствии со статьей 19.6.1 КоАП РФ полномочиями по пресечению неправомерных действий должностных лиц органов

---

<sup>1</sup> ФЗ от 27 июля 2010 г. № 239-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

государственного контроля (надзора), проводящих незаконные проверки предпринимателей и привлечения виновных лиц к административной ответственности наделены прокуроры.

Так, несоблюдение должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), требований законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившееся в проведении проверки при отсутствии оснований для ее проведения, нарушении сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, проведении проверки без распоряжения (приказа) руководителя или заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), непредставлении акта о проведенной проверке, привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан или организаций либо проведении плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок, влечет **предупреждение** или наложение административного штрафа на должностных лиц в **размере от 3000 тысяч до 5000 тысяч рублей**, а повторное совершение административного правонарушения – в **размере от 5000 тысяч до 10 000 тысяч рублей**.

Ниже приведен обзор применения указанной нормы КоАП РФ.

*Канским межрайонным прокурором установлен факт незаконного проведения территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Красноярскому краю в период с 7 октября 2010 г. по 18 октября 2010 г. внеплановой выездной проверки в отношении индивидуального предпринимателя Макаровой С.Г. По результатам проведенной проверки индивидуальный предприниматель привлечен к административной ответственности в виде штрафа в размере 4000 рублей. Проведение указанной проверки не было согласовано с органом прокуратуры, распоряжение о ее проведении руководителем контролирующего органа не издавалось. В этой связи прокуратурой Красноярского края в арбитражный суд Красноярского края направлено заявление об отмене постановления о привлечении индивидуального предпринимателя Макаровой Г.С. к административной ответственности, которое находится на рассмотрении.*

В отношении должностного лица, проводившего проверку, прокурором возбуждено дело об административном правонарушении по статье 19.6.1 КоАП РФ. По результатам его рассмотрения назначено административное наказание в виде **предупреждения**.

*Начальником отдела государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения и социального развития Управления Росздравнадзора по РСО–Алания Управлением Росздравнадзора по РСО–Алания проведена проверка деятельности аптечного учреждения ИП Шлыкиной Н.В. По результатам проведения названной проверки в нарушение части 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ проверяемому лицу не был вручен под расписку об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении акт проверки. Заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении акт не направлялся.*

По факту выявленных нарушений прокуратурой Республики Северная Осетия – Алания в отношении начальника указанного отдела Управления Росздравнадзора по РСО–Алания возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ. По результатам рассмотрения постановления прокурора, 15 ноября 2010 г. мировым судьей судебного участка № 19 г. Владикавказа виновное лицо привлечено к административной ответственности, назначен штраф в размере **3000 рублей**.

*Временно исполняющим обязанности руководителя Управления Росздравнадзора по Воронежской области Бородиным В.И. изданы приказы о проведении проверок ряда лечебно-профилактических учреждений. При этом, в качестве оснований для их проведения необоснованно указано поручение Росздравнадзора, которое в своей основе не содержало поручений Правительства либо Президента Российской Федерации.*

В связи с этим, 30 декабря 2010 г. прокуратурой Воронежской области в отношении Бородина В.И. возбуждено дело об административном правонарушении, которое направлено для рассмотрения в мировой суд. Кроме того, установлено, что территориальным управлением Роспотребнадзора по Воронежской области в Каланчевском, Воробьевском, Петропавловском районах в отсутствие предусмотренных Законом оснований проведена проверка в отношении ИП Котряровой Л.М. В отношении виновного лица возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи

19.6.1 КоАП РФ, по результатам рассмотрения мировым судом назначено наказание в виде **предупреждения**.

*Администрацией Октябрьского района Ростовской области в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок на 2010 год в отношении ООО «Анна» и ЗАО «Тандер» 15 июня 2010 г. запланировано проведение плановых проверок. Между тем фактически указанные проверки проведены 22 сентября 2010 г.*

По данному факту прокуратурой Октябрьского района возбуждено дело об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ. По результатам рассмотрения виновному лицу назначено наказание в виде **административного штрафа**.

*Прокурором Харабалинского района Астраханской области территориальным отделением Управления Роспотребнадзора согласованы проверки в отношении индивидуальных предпринимателей Стуровой Т.Ю. и Полянской Е.Б. В нарушение части 6 статьи 16 Закона № 294-ФЗ копии актов проверок в прокуратуру Харабалинского района не направлены.*

По данному факту прокурором Харабалинского района Астраханской области в отношении специалиста ТО Управления Роспотребнадзора по Астраханской области Моисеевой О.В. 14 октября 2010 г. возбуждены 2 дела об административных правонарушениях по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ. 3 ноября 2010 г. специалист Моисеева О.В. привлечена судом к административной ответственности по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ и вынесено административное наказание в виде **предупреждения**.

*Прокурором Красноярского района установлено, что копия акта внеплановой проверки в отношении предпринимателя Наурзалиевой Г.А. направлена в прокуратуру района ТО Управления Роспотребнадзора по Астраханской области с нарушением установленного 5-дневного срока со дня его составления.*

Прокурором Красноярского района Астраханской области 28 сентября 2010 г. в отношении начальника ТО Управления Роспотребнадзора по Астраханской области Денисенко Ю.И. возбуждено административное производство по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ, по результатам рассмотрения которого судом 18 октября 2010 г. вынесено постановление о привлечении Денисенко Ю.И. к административной ответственности в виде **предупреждения**.

Аналогичные нарушения выявлены прокурором Советского района г. Астрахани в деятельности ОГПН г. Астрахани. По данному факту прокурором Советского района г. Астрахани начальнику ОГПН г. Астрахани 13 декабря 2010 г. внесено представление об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которого три должностных лица органа контроля привлечены к дисциплинарной ответственности.

*Ахтубинским городским прокурором выявлены факты проведения ОГПН по Ахтубинскому району внеплановых проверок, не согласованных с прокурором (гостиница «Яуза» (распоряжение от 3 сентября 2010 г. № 336); МУЗ «Болхунская участковая больница» (распоряжение от 20 сентября 2010 г. № 359); Дом культуры с. Успенка (распоряжение от 8 сентября 2010 г. № 343)).*

По фактам выявленных нарушений 22 октября 2010 г. Ахтубинским городским прокурором в отношении начальника ОГПН по Ахтубинскому району Славина А.В. возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ. Постановлением суда от 28 октября 2010 г. Славин А.В. привлечен к административной ответственности в виде **предупреждения**.

Кроме того постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Игринского района от 30 декабря 2010 г. по части 1 статьи 19.6.1 КоАП РФ заместитель начальника главного управления ветеринарии Удмуртской Республики привлечен к ответственности за несвоевременное оформление акта проверки ООО «Дэмен». Дело об административном правонарушении возбуждено прокурором Игринского района.

По постановлениям Можгинского межрайонного прокурора в ноябре 2010 г. дважды к административной ответственности по статье 19.6.1 КоАП РФ судом привлечен главный инспектор управления государственного автодорожного надзора по Удмуртской Республике, который провел плановую и внеплановую проверки ОАО «Можгинский льнозавод» без надлежащим образом оформленных распоряжений.

Таким образом следует констатировать о достаточно адекватной правоприменительной практике по статье 19.6.1 КоАП РФ. Прокуроры ходатайствуют, а суды назначают наказания в виде предупреждения или денежного штрафа в соответствии с общепри-

знанными принципами административного законодательства, кающимися справедливости и соразмерности наказания.

## ***2. Применение санкции предупреждения в рамках назначения федеральными органами исполнительной власти***

Законом № 239-ФЗ внесены изменения в диспозиции более чем 50 статей КоАП РФ, предусматривающие назначение органами контроля административного наказания в виде предупреждения.

Анализ правоприменительной практики за 2010 г. показал, что в настоящее время в Российской Федерации проходит этап становления практики по применению указанной нормы (Таблица 6.1).

При этом ключевым моментом, способствовавшим реализации данной нормы, является новое изложение статьи 3.4 КоАП РФ, а именно,

### *«Статья 3.4. Предупреждение*

*1. Предупреждение – мера административного наказания, выраженная в официальном порицании физического или юридического лица. Предупреждение выносится в письменной форме.*

*2. Предупреждение устанавливается за впервые совершенные административные правонарушения при отсутствии причинения вреда или возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью людей, объектам животного и растительного мира, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также за отсутствием имущественного ущерба.»*

Таким образом, если ранее применение указанной статьи и соответствующих диспозиций отдельных статей КоАП РФ ставилось в зависимость от пожеланий должностных лиц органов государственного контроля (надзора), то теперь законодательством обеспечена императивность ее применения.

По мнению Минэкономразвития России цели, заложенные в № 239-ФЗ, достигнуты и целесообразно и в дальнейшем активно использовать применение данной санкции в тех случаях, когда действиями хозяйствующих субъектов и граждан не причиняется непосредственный вред и не создается угроза причинения вреда.



Таблица 6.1

<b>ФОИВ</b>	<b>Назначено судами административных наказаний в виде предупреждения</b>	<b>% от общего количества назначенных наказаний в виде предупреждения</b>
1. МВД России	6896	7%
2. МЧС России	40 103	44%
3. Росздравнадзор	320	1%
4. Роскомнадзор	460	1%
5. Роспотребнадзор	16 670	18%
6. Росреестр	92	менее 0,01%
7. Россельхознадзор	682	1%
8. Росстрахнадзор	0	0%
9. Ростехнадзор	227	менее 0,01%
10. Ространснадзор	637	1%
11. Роструд	271	менее 0,01%
12. Росфинмониторинг	0	менее 0,01%
13. ФМБА России	530	1%
14. ФМС России	6650	7%
15. ФСКН России	33	менее 0,01%
16. ФСТЭК России	0	0 %
17. Росалкогольрегулирования	0	0 %
18. Росприроднадзор	93	менее 0,01%
19. Рособрнадзор	53	менее 0,01%
20. Росстандарт	102	менее 0,01%
21. Росрыболовство	0	0%
22. ФСФР России	0	0%
23. Росгидромет	0	0%
24. ФСТ России	0	0%
25. Росфиннадзор	24	менее 0,01%
26. ФАС России	81	менее 0,01%
27. Минюст России	925	1%
28. Росохранкультура	73	менее 0,01%
29. ФНС России	17 330	19%
<b>ИТОГО</b>	<b>92 252</b>	<b>100%</b>

### ***3. Установление новых дискреционных полномочий должностных лиц Ростехнадзора в части назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности***

23 июля 2010 г. принят Федеральный закон № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закон № 171-ФЗ)<sup>1</sup>. Настоящий Федеральный закон вступил в силу с 1 января 2011 г.

Ряд мер, направленных на исключение возможности лиц, виновных в нарушении правил промышленной безопасности, избежать установленной законом ответственности предусмотренной Законом № 171-ФЗ, был на этапе подготовки проекта поддержан Минэкономразвития России. К таким мерам относятся:

1) увеличение срока давности привлечения к административной ответственности по фактам нарушения правил промышленной безопасности;

2) установление возможности производства административного расследования по таким делам;

3) установление возможности обжалования постановления по делу об административном правонарушении, вынесенное судьей, в вышестоящий суд должностным лицом, составившим протокол об административном правонарушении.

Между тем, основные изменения КоАП РФ, предусмотренные Законом № 171-ФЗ, коснулись установления права должностных лиц Ростехнадзора самостоятельно (во внесудебном порядке) назначать административное наказание в виде административного приостановления деятельности.

Законом № 171-ФЗ предусмотрено, в том числе:

1) внесение изменений в статью 3.12 КоАП РФ, устанавливающих возможность назначения административного приостановления

---

<sup>1</sup> ФЗ от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

деятельности, не только судьей, но и должностными лицами Ростехнадзора;

2) внесение изменений в статью 9.1 КоАП РФ (нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов), существенно ужесточающих санкции по всем составам административных правонарушений, предусмотренных данной статьей (в частности наказание в виде административного приостановления деятельности до 90 суток возможно назначить во всех случаях нарушения требований промышленной безопасности, а не только в случаях их грубого нарушения, как это было ранее);

3) внесение изменений в статью 23.1 и статью 23.31 КоАП РФ, в соответствии с которыми Ростехнадзор полномочен рассматривать дела по всем составам административных правонарушений, связанных с нарушением требований промышленной безопасности и назначать административные наказания вплоть до административного приостановления деятельности.

Необходимо отметить, что при утверждении Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р) в качестве достижения административной реформы в Российской Федерации отмечалось изменение КоАП РФ, связанное с устранением функций федеральных органов исполнительной власти по внесудебному приостановлению работы организаций, отдельных производственных подразделений и оборудования при выявлении угрожающих жизни и здоровью людей нарушений требований законодательства Российской Федерации.

Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» ввел новый вид административного наказания – административное приостановление деятельности, которое могло быть назначено исключительно судом. Это наказание было призвано заменить разрозненную систему внесудебного порядка запрета деятельности, когда

проверяющие органы могли в любое время приостановить деятельность предприятия на срок до 6 месяцев. Все основания приостановления деятельности хозяйствующих субъектов, содержащиеся в различных нормативных правовых актах, были кодифицированы в рамках административного законодательства.

В настоящее время нормами Закона № 171-ФЗ нивелированы достигнутые результаты в системе назначения административного наказания в виде временного запрета деятельности хозяйствующих субъектов, а также внесена излишняя карательность в сферу административного права. Нормы Закона № 171-ФЗ неоправданно увеличивают административное давление на бизнес, максимально широко расширяя дискреционные полномочия Ростехнадзора. Весьма показательным является тот факт, что четкие и понятные условия назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности в КоАП РФ и отраслевом законодательстве в настоящее время не определены.

По мнению Минэкономразвития России в тех случаях, когда четкий механизм применения санкций (условия и основания принятия решения) определен быть не может, а последствия таких решений связаны с существенным ущемлением интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, решения всегда должен принимать суд.

Кроме того существенно изменился порядок применения временного запрета деятельности в целях назначения наказания в виде административного приостановления деятельности. Ограничение срока временного запрета деятельности (не должно было превышать 5 суток), предусмотренное частью 1 статьи 27.17 КоАП РФ, с 1 января 2011 г. не действует.

Так, частью 1 статьи 27.16 КоАП РФ предусмотрено, что временный запрет деятельности устанавливается на срок до вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении (этот момент определен статьей 31.1 КоАП РФ) и исчисляется с момента фактического прекращения деятельности филиалов, представительств, структурных подразделений юридического лица, производственных участков, а также эксплуатации агрегатов, объектов, зданий или сооружений, осуществления от-

дельных видов деятельности (работ), оказания услуг (часть 2 статьи 27.17 КоАП РФ).

Таким образом, временный запрет деятельности исчисляется с момента фактического прекращения деятельности и действует в течение всего срока, установленного для обжалования постановления о назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности (часть 1 статьи 30.3 КоАП РФ) или для обжалования решения по жалобе, протесту (часть 3 статьи 30.9 КоАП РФ). Если указанное постановление было обжаловано или опротестовано, то временный запрет деятельности действует в течение всего срока рассмотрения жалоб или протестов.

В связи с изложенным, стоит отметить, что временный запрет деятельности как мера обеспечения производства по делу действует все время, пока длится производство по делу, включая время рассмотрения дела, а также время рассмотрения жалоб или протестов на постановление по делу до принятия окончательного решения по жалобе, протесту, не подлежащего обжалованию.

Срок действия временного запрета деятельности нормами КоАП РФ не конкретизирован количеством дней (суток, месяцев). Нормы КоАП РФ устанавливают только срок рассмотрения дел об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности. Такое дело, в соответствии с частью 5 статьи 29.6 КоАП РФ, должно быть рассмотрено судом не позднее 5 суток с момента фактического прекращения деятельности. При этом срок временного запрета деятельности засчитывается в срок административного приостановления деятельности.

Несмотря на установление такого срока, рассмотрение дела судом зачастую превышает 5 суток. Фактически срок действия временного запрета деятельности соотносится с продолжительностью рассмотрения дела судом, которое может продолжаться неопределенное время, значительно превышающее 5 суток. Кроме того, по результатам рассмотрения дела суд не всегда назначает наказание в виде административного приостановления деятельности, даже если при производстве по данному делу применен временный запрет деятельности.

Назначение иного, кроме административного приостановления деятельности, наказания по результатам рассмотрения дела, прекращение дела судом по результатам рассмотрения дела или отмена постановления по делу, при производстве по которому был применен временный запрет деятельности, влечет соответственно отмену и указанной обеспечительной меры. В связи с тем, что производство по делу может продолжаться достаточно длительное время, лицо, в отношении которого оно ведется и в отношении которого применен временный запрет деятельности, будет нести существенные убытки.

Так, например, в 2010 г. органами **Роспотребнадзора** передано в суд в целях назначения административного приостановления деятельности 5713 дел (временный запрет деятельности применен в 4200 случаях), из них только по 4557 делам суд принял решение о назначении административного приостановления деятельности (79,8%). Таким образом, более чем по 1000 делам судом по результатам рассмотрения назначался административный штраф. В связи с этим следует минимизировать объем исковых требований к Российской Федерации о взыскании убытков, причиненных юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю необоснованным применением федеральными органами государственного надзора (контроля) временного запрета деятельности, для чего следует внести в статью 27.17 КоАП РФ норму, ограничивающую срок его действия, необходимым судом для принятия решения по делу.

В представленной ниже таблице 6.2 приведена статистика назначения судами административных наказаний в виде административного приостановления деятельности на основании данных, представленных федеральными органами исполнительной власти за 2010 г.

Следует отметить, что доля Ростехнадзора в общей системе назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности составляет всего **3%**. При этом объективных жалоб на действующую систему назначения данного вида наказаний со стороны главных правоприменителей (**МЧС России, Роспотребнадзор, ФМС России**) и предложений о досудебном назначении данных видов наказаний начиная с 2005 г. в официальном порядке высказано не было. Более того, именно пред-

Таблица 6.2

**Сведения о назначениях судами административных наказаний в виде административного приостановления деятельности**

<b>ФОИВ</b>	<b>Назначено судами административных наказаний в виде административного приостановления деятельности</b>	<b>% от общего количества назначенных наказаний в виде административного приостановления деятельности</b>
1. МВД России	25	менее 0,01%
2. Минпромторг России	0	0 %
3. МЧС России	31 544	64%
4. Росздравнадзор	67	менее 0,01%
5. Роскомнадзор	1	менее 0,01%
6. Роспотребнадзор	5713	12%
7. Росреестр	1	менее 0,01%
8. Россельхознадзор	36	менее 0,01%
9. Росстрахнадзор	130	менее 0,01%
10. Ростехнадзор	1604	3%
11. Ространснадзор	93	менее 0,01%
12. Роструд	1208	2%
13. Росфинмониторинг	0	0%
14. ФМБА России	14	менее 0,01%
15. ФМС России	8440	17%
16. ФСКН России	42	менее 0,01%
17. ФСТЭК России	0	0%
18. Росалкогольрегулирования	0	0%
19. Росприроднадзор	10	менее 0,01%
20. Рособрнадзор	23	менее 0,01%
21. Росстандарт	1	менее 0,01%
22. Росрыболовство	1	менее 0,01%
<b>ИТОГО</b>	<b>48 953<sup>1</sup></b>	<b>100%</b>

<sup>1</sup> Нет данных о применении данного вида наказаний следующими правоприменителями – ФТС России, ФСБ России, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

ставители данных федеральных органов исполнительной власти настаивают на судебном рассмотрении дел, связанных с административным приостановлением деятельности, отмечая при этом отдельные процедурно-процессуальные недостатки действующей системы (например, недостаточный срок (5 дней) применения обеспечительной меры – временный запрет деятельности).

В представленных ниже таблицах 6.3 и 6.4 приведена статистика, складывающаяся в судах при рассмотрении дел об административных правонарушениях и направленных отдельными федеральными органами исполнительной власти для принятия решения об административном приостановлении деятельности.

*Таблица 6.3*

**Рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных органами ГПН ФПС (МЧС России) и направленных в суд для принятия решения об административном приостановлении деятельности (в период с 2008 г. по 2011 г.)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Направлено материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение в суды	40 907	48 328	45 016
Назначено судами административных наказаний в виде административного приостановления деятельности	23 631	30 034	30 633
Отношение количества принятых судами решений об административном приостановлении деятельности от количества направленных материалов на рассмотрение в суды	57,8%	62,2%	68,1%

По сути новеллами КоАП РФ в части введения досудебного назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности существенно изменена идеология меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Помимо этого нивелирована роль судебных органов в вынесении решений по наиболее сложным административным делам (санкция «административное приостановление деятельности» является самой суровой из действующих норм в административном праве), увеличена роль государственного инспектора в отношениях бизнес-власть (ему, по сути, переданы полномочия по приостановлению деятельности предприятий).



Таблица 6.4

**Рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных Роспотребнадзором и направленных в суд для принятия решения об административном приостановлении деятельности (в период с 2008 г. по 2010 г.)**

	2008 г.	2009 г.	2010 г.
Направлено материалов дел об административных правонарушениях на рассмотрение в суды	9602	6684	5713
Назначено судами административных наказаний в виде административного приостановления деятельности	6310	4462	4557
Отношение количества принятых судами решений об административном приостановлении деятельности от количества направленных материалов на рассмотрение в суды	65,7%	66,8%	79,8%

Также стоит отметить, что данные изменения ровно в той же степени, как и действующие ныне нормы могут повлиять на предотвращение непосредственной угрозы жизни или здоровью людей, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы и т.д. Участие в указанной процедуре приостановления деятельности судебных органов лишь позволяло обеспечить максимальную открытость и прозрачность вынесения санкции административного приостановления деятельности, а также обеспечивать независимость вынесения решения.

На практике действия Ростехнадзора по результатам проведения проверки будут выглядеть следующим образом (таблица 6.5).

*При проведении проверки 2 грузоподъемных кранов – рельсовых кранов на одном производственном участке выявлены следующие нарушения:*

- грузоподъемные краны № ХХ-ХХХ-ПМ и ХХ-ХХХ-ПМ не оборудованы анемометрами, несмотря на то, что данные об их обязательной установке указаны в паспортах грузоподъемных кранов;
- данные краны не оборудованы ограничителями грузоподъемности. Между тем, в соответствии с пунктом 2.12.8 Правил устройства и безопасной эксплуатации грузоподъемных кранов ПБ 10-382-00 (утверждены постановлением Госгортех-

Таблица 6.5

<b>Действия должностного лица Ростехнадзора:</b>	
<b>До 31 декабря 2010 г.</b>	<b>После 1 января 2011 г.</b>
Составление протокола об административном правонарушении в течение 2-х суток с момента выявления нарушения	Составление протокола об административном правонарушении (есть возможность провести административное расследование (1 месяц) и составить протокол об административном правонарушении после проведения административного расследования)
По усмотрению лица, составившего протокол об административном правонарушении, такое лицо также может составить протокол о временном запрете деятельности производственного участка (на срок не более 5 суток), если в отношении виновного лица будет инициироваться через суд административное приостановление деятельности до 90 суток	По усмотрению лица, составившего протокол об административном правонарушении, такое лицо также может составить протокол о временном запрете деятельности до окончательного рассмотрения дела об административном правонарушении, если в отношении виновного лица будет назначено самим Ростехнадзором наказание в виде административного приостановления деятельности до 90 суток
Рассмотрение дела об административном правонарушении в 15-дневный срок со дня составления протокола об административном правонарушении в случае наложения административного штрафа. Рассмотрение дела и назначение наказания в виде штрафа возможно на практике одновременно с составлением протокола об административном правонарушении	Рассмотрение дела об административном правонарушении в 15-дневный срок со дня составления протокола об административном правонарушении в случае наложения административного штрафа. Рассмотрение дела и назначение наказания в виде штрафа возможно на практике одновременно с составлением протокола об административном правонарушении

<p>В случае если должностное лицо Ростехнадзора полагает, что наказание в виде административного штрафа неадекватно содеянному, то оно направляет протокол об административном правонарушении в суд немедленно после его составления для назначения судом наказания в виде административного приостановления деятельности</p>	<p>В случае если должностное лицо Ростехнадзора полагает, что наказание в виде административного штрафа неадекватно содеянному, то оно рассматривает дело об административном правонарушении в 5-дневный срок и назначает наказание в виде административного приостановления деятельности до 90 суток</p>
<p>Дело об административном правонарушении, за совершение которого может быть назначено административное наказание в виде административного приостановления деятельности и применен временный запрет деятельности, должно быть рассмотрено судьей не позднее 5 суток с момента фактического прекращения деятельности. При этом суд вправе назначить такое наказание, обойтись наказанием в виде административного штрафа, или вовсе прекратить дело об административном правонарушении</p>	<p>Постановление об административном правонарушении обжалуется хозяйствующим субъектом в вышестоящий орган или суд. При этом сроки обжалования указанного постановления законодательством не установлены</p>
<p style="text-align: center;"><b>Вывод:</b></p> <p>В связи с трудоемкостью подготовки материалов в суд для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, на практике в суд материалы направляются редко. Как правило назначается административный штраф. В случае направления дела в суд законодательно установлен срок его рассмотрения судом</p>	<p style="text-align: center;"><b>Вывод:</b></p> <p>Административное наказание в виде административного приостановления деятельности может быть назначено по усмотрению должностного лица на основании его личного внутреннего убеждения. Независимый арбитраж при вынесении указанного наказания отсутствует</p>

- надзора Российской Федерации от 31 декабря 1999 г. № 98), краны мостового типа должны быть оборудованы ограничителями грузоподъемности (для каждой грузовой лебедки), если возможна их перегрузка по технологии производства;*
- в нарушение пункта 2.18.6 ПБ 10-382-00 у данных кранов нарушены габариты по горизонтали между выступающими частями крана, передвигающемуся по наземному крановому пути и блоками, выложенными вдоль пути. Данное расстояние менее 700 мм. Указанное нарушение может привести к несчастному случаю;*
  - в нарушение пункта 2.16.1 ПБ 10-382-00 отсутствует ограждение легкодоступных, находящихся в движении частей крана.*

Также стоит отметить, что до настоящего времени не разработаны ведомственные акты Ростехнадзора, направленные на исключение возможности применения указанного вида административного наказания должностными лицами указанного органа без достаточных оснований. При этом возможности разработки указанных актов (данные нормы должны быть инкорпорированы в административных регламентах) представляются крайне сомнительными, так как должны содержать большое количество оценочных суждений, не основанных на действующем законодательстве.

Отмечаем, что с момента вступления в силу обсуждаемой нормы должностными лицами Ростехнадзора по состоянию на 15 марта 2011 г. было возбуждено 16 дел об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена частью 3 статьи 9.1. КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности).

По результатам рассмотрения 16 дел (одно дело находится на рассмотрении), наличие угрозы жизни и здоровью людей было подтверждено, в результате чего Ростехнадзором делается вывод о правомерности назначения указанного наказания. Кроме того ни в одном из случаев со стороны юридических лиц, привлеченных к административной ответственности не было инициировано процедур обжалования решения должностных лиц Ростехнадзора.

На основании этого Ростехнадзором (письмо от 15 марта 2011 г. № 00-02-04/668) делается вывод об обоснованности наделения

должностных лиц государственного органа по надзору за промышленной безопасностью полномочиями по досудебному назначению административного наказания в виде административного приостановления деятельности.

По мнению Минэкономразвития России указанные тезисы являются более чем спорными.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- Минэкономразвития России разработать проект закона о внесении изменений в КоАП РФ, предполагающий возврат к первоначальной редакции КоАП РФ, в части применения обеспечительной меры – временный запрет деятельности, увеличив его срок с 5 до 7 дней;
- Минэкономразвития России совместно с Ростехнадзором проанализировать практику назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности и представить в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад, содержащий предложения о сохранении (упразднении) указанного полномочия, осуществляемого должностными лицами Ростехнадзора;
- Минэкономразвития России совместно с Ростехнадзором проанализировать практику применения диспозиции частей 1–3 статьи 9.1. КоАП РФ, в части назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности и представить в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад.

#### **4. Воспрепятствование проведению законной проверки юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем**

Закон № 294-ФЗ, как закон, имеющий процедурный характер, предусматривает достаточное количество норм, регулирующих порядок взаимодействия органа по контролю и проверяемого лица. Как правило, установление таких норм связано с необходимостью создания обеспечительных механизмов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и их законных интересов при проведении проверок. Указанное взаимодействие предполагает совершение органом по контролю и проверяемым лицом взаимных или встречных действий в ходе проверки. Связанная с этим необ-

ходимость активного поведения проверяемого лица на практике может обуславливать ход проверки или даже приводить к ее срыву.

Так, Закон № 294-ФЗ предусматривает совершение в ходе проверки руководителем или иным должностным лицом юридического лица, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченным представителем следующих действий:

- принятие уведомления о проведении проверки (в соответствии с частью 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом);
- обязательное ознакомление с приказом (распоряжением) о проведении выездной проверки (часть 4 статьи 12 Закона № 294-ФЗ);
- принятие под роспись заверенной печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки (часть 3 статьи 14 Закона № 294-ФЗ);
- выдачи расписки об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки (часть 4 статьи 16 Закона № 294-ФЗ).

Из вышеперечисленных процедур, только в отношении выдачи расписки об ознакомлении либо об отказе в ознакомлении с актом проверки, предусматриваются последствия отказа руководителя или иного должностного лица юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя от совершения такого действия.

Все перечисленные действия проверяемого лица имеют различную степень необходимости для проверки и связаны с различным уровнем усилий по законному преодолению их саботирования. Од-

нако в их совокупности отказ от их совершения может приводить к высокой вероятности признания результатов проверки недействительными, в связи с наличием грубых нарушений (статья 20 Закона № 294-ФЗ).

Необходимо также отметить, что вопрос о воспрепятствовании проведению проверки не всегда связан с отказом совершения проверяемым лицом процедур, предусмотренных Законом № 294-ФЗ. Воспрепятствование проведению проверки может лежать и в ненормативной плоскости, в частности, если предприниматель не представил для ознакомления необходимых документов, не обеспечил доступ на территорию, в используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемому оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам (часть 5 статьи 12 Закона № 294-ФЗ).

КоАП РФ, предмет регулирования которого в чем-то пересекается с Законом № 294-ФЗ, предусматривает меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, в частности:

- доставление;
- административное задержание;
- личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов;
- изъятие вещей и документов;
- арест товаров, транспортных средств и иных вещей.

Меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении могут применяться только в целях пресечения административного правонарушения, установления личности нарушителя, составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела об административном правонарушении и исполнения принятого по делу постановления уполномоченного лица.

То есть, если признаки совершенного правонарушения еще не выявлены, орган по контролю при проведении проверки в порядке, предусмотренном Законом № 294-ФЗ, не вправе применять такие меры. Кроме того, не все нарушения обязательных требований влекут наступление административной ответственности, и не все органы по контролю наделены компетенцией по составлению протоколов об административных правонарушениях.

Также КоАП РФ предусматривает и механизм преодоления воспрепятствования проведению административного разбирательства, лежащего в нормативной плоскости. В частности, КоАП РФ во многих случаях составления соответствующих протоколов, предусмотренных Кодексом, предусматривает последствия отказа лица от подписания такого протокола.

Закон № 294-ФЗ не имеет всего вышеперечисленного арсенала средств.

Часть 5 статьи 12 Закона № 294-ФЗ устанавливает лишь не-обеспеченную норму о том, что руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель обязаны предоставить должностным лицам органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящим выездную проверку, возможность ознакомиться с документами, связанными с целями, задачами и предметом выездной проверки, обеспечить доступ проводящих выездную проверку должностных лиц на территорию, в используемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем при осуществлении деятельности здания, строения, сооружения, помещения, к используемым юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями оборудованию, подобным объектам, транспортным средствам и перевозимым ими грузам.

Ответственность за невыполнение этой обязанности предусмотрена статьями 19.4 и 19.7 КоАП РФ.

Согласно части 1 статьи 19.4 КоАП РФ неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей влечет предупреждение или наложение



административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до четырех тысяч рублей.

В соответствии со статьей 19.7 КоАП РФ, непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от ста до трехсот рублей; на должностных лиц – от трехсот до пятисот рублей; на юридических лиц – от трех тысяч до пяти тысяч рублей.

Следует отметить, что КоАП РФ предусматривает и специальные виды усиленной ответственности за воспрепятствование проведению проверки в ряде отдельных сфер.

Так, статьей 19.7.6 КоАП РФ, устанавливается, что незаконный отказ в доступе должностного лица налогового органа к осмотру территорий, помещений налогоплательщика, в отношении которого проводится налоговая проверка влечет наложение административного штрафа на должностных лиц уже в размере десяти тысяч рублей.

Кроме того статьей 19.7.2 КоАП РФ, за непредставление сведений или представление заведомо недостоверных сведений в орган, уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков в качестве санкции предусматривает наложение административного штрафа на должностных лиц до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц до пятисот тысяч рублей.

Объективными причинами такую дифференциацию ответственности объяснить невозможно.

Необходимо также отметить, что законодательство Российской Федерации знает случаи наступления ответственности за воспрепятствование проведению проверки, не являющейся административной.

Так, в силу пункта 3 статьи 20 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» лицензия на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции может быть аннулирована

решением суда на основании заявления лицензирующего органа. Одним из оснований аннулирования лицензии является непредставление лицензирующему органу возможности провести обследование организации на соответствие лицензионным требованиям, контроля за эксплуатацией автоматических средств измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции и технических средств фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему и снятие с них показателей.

Однако в общих случаях слабость ответственности, предусмотренной статьями 19.4 и 19.7 КоАП РФ позволяет чувствовать себя предпринимателям во многом безнаказанными в случаях их противодействия законной деятельности органов по контролю.

Ниже приведен обзор ряда дел из судебной практики, в ходе рассмотрения которых органы по контролю ссылались на противодействие проверяемых лиц.

***Кассационное определение СК по гражданским делам Московского городского суда от 22 июня 2010 г. по делу № 33-18412***

*Судом установлено, что 14 октября 2009 г. И.О. заместителя руководителя Московского управления Ростехнадзора С.Б.М. принято распоряжение о проведении плановой выездной проверки ЗАО «Артинтел».*

*В нарушение требований части 1 статьи 25 Закона № 294-ФЗ, 22 октября 2009 г. генеральным директором ЗАО «Артинтел» П.Я.А. было отказано в предоставлении должностным лицам Московского управления Ростехнадзора сведений, необходимых для проведения проверки.*

*22 октября 2009 г. генеральный директор ЗАО «Артинтел» П.Я.А. явился на проведение проверки, но не обеспечил присутствие ответственных специалистов и обслуживающего персонала, тем самым исключил возможность проведения проверки.*

*По факту непредставления сведений, необходимых для осуществления должностными лицами государственного органа их законной деятельности, в отношении ЗАО «Артинтел» 11 ноября*

2009 г. возбуждено дело об административном правонарушении по статье 19.7 КоАП РФ.

Постановлением и.о. мирового судьи судебного участка № 379 Пресненского района г. Москвы – мировым судьей судебного участка № 417 района Арбат г. Москвы от 27 июля 2009 г. ЗАО «Артинтел» признано виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.7 КоАП РФ.

По результатам проверки Коптевской межрайонной прокуратурой г. Москвы внесено представление генеральному директору ЗАО «Артинтел» П.Я.А. об устранении выявленных нарушений федерального законодательства от 23 сентября 2009 г. № 07-10-09.

Постановление и.о. мирового судьи судебного участка № 379 Пресненского района г. Москвы – мирового судьи судебного участка № 417 района Арбат г. Москвы от 27 июля 2009 г., а также представление Коптевской межрайонной прокуратуры г. Москвы указанной организацией до настоящего времени не исполнено.

Суд признал, что у должностного лица – и.о. заместителя Московского управления Ростехнадзора С.Б.М. имелись все законные основания к принятию 14 октября 2009 г. распоряжения о проведении плановой выездной проверки в отношении ЗАО «Артинтел».

### **Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2011 г. № 08АП-10108/2010**

28 июля 2010 г. в Управление Роспотребнадзора по Омской области поступили экстренные извещения о случаях инфекционного заболевания с предварительным диагнозом сибирская язва.

С 28 июля 2010 г. по 23 июля 2010 г. на основании распоряжения заместителя руководителя Управления Роспотребнадзора по Омской области Ускова П.А. № 2955/вп в порядке согласования о проведении внеплановой выездной проверки с прокуратурой Омской области (решение о согласовании № 7/2-35-96-2010) в присутствии директора ООО «Дарина» Винника В.З. была проведена внеплановая выездная проверка в отношении ООО «Дарина», в ходе которой выявлено следующее.

В ходе проверки установлено, что на основании договоров дачвальческого сырья от 3 января 2005 г. ООО «Дарина» принимала на себя обязательства по изготовлению из сырья, поступившего

*от предпринимателей Литвинова А.А., Кученева Н.В., на хозяйствах которых были обнаружены случаи сибирской язвы, следующей продукции: замороженные полуфабрикаты (пельмени, вареники), замороженные блюда (блины фаршированные, беляши), качество которых должно соответствовать требованиям действующих стандартов и технических условий.*

*При лабораторном исследовании сорока четырех проб продукции, производителем которой является ООО «Дарина», в четырех пробах пельменей выделен возбудитель сибирской язвы, в пяти пробах – ДНК возбудителя сибирской язвы, в трех пробах – антиген возбудителя сибирской язвы (в мясосодержащей продукции, произведенной 14, 20, 30, 31 июля 2010 г.).*

*Однако при проведении дальнейшей проверки представители ООО «Дарина» препятствовали осуществлению должностных полномочий специалистами Управления в целях предотвращения распространения инфекционного заболевания (сибирской язвы) при проведении внеплановой проверки: руководитель отключил все возможные средства связи, не принимал почтовую корреспонденцию, представитель Общества указывал, что продукция не принадлежит ООО «Дарина».*

*Параллельно ООО «Дарина» обжаловала действия Управления в арбитражный суд. Однако по результатам разбирательства действия органа по контролю были признаны законными.*

### ***Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 октября 2010 г. по делу № А20-648/2010***

*На основании распоряжения от 21 декабря 2009 г. № 2 управлением Росалкогольрегулирования проведена внеплановая проверка Общества «Х» с целью проверки информации о низком качестве продукции общества и реализации ее по заниженным ценам, содержащейся в заявлении гражданки Митрофановой В.Д., а также информации ДЭБ МВД России о нелегальном производстве и обороте алкогольной продукции, которая свидетельствует о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан и безопасности государства. Проверка согласована с Прокуратурой Кабардино-Балкарской Республики.*

*26 декабря 2009 г. заместителю директора общества Марову Д.И., исполнявшему обязанности генерального директора обще-*

ства на основании приказа от 15 декабря 2009 № 27, вручено распоряжение от 21 декабря 2009 г. № 2 о проведении с 28 декабря 2009 г. по 29 декабря 2009 г. внеплановой проверки общества. Данное обстоятельство подтверждено росписью указанного лица на распоряжении от 21 декабря 2009 г. № 2.

28 декабря 2009 г. составлен акт № 08-15/4-62, согласно которому заместителем директора по безопасности общества Маровым Д.И., управлению не предоставлена возможность провести внеплановую выездную проверку. Обществом допущено нарушение, предусмотренное пунктом 3 статьи 20 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота спирта...». Копия акта вручена Марову Д.И.

В связи с непредставлением лицензирующему органу возможности проведения обследования общества на соответствие лицензионным требованиям, в том числе контроля за эксплуатацией автоматических средств измерения и учета концентрации объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции и технических средств фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему и снятие с них показателей на основании пункта 3 статьи 20 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка приняла решение от 2 февраля 2010 г. № 0034-п о направлении в суд заявления об аннулировании лицензий № Б068727, Б095757, Б095325, Б096306, Б096241, Б096264, выданных обществу.

Указанное решение направлено заказной корреспонденцией в адрес общества, что подтверждается реестром об отправке от 15 февраля 2010 г.

В связи с изложенным управление обратилось в суд с заявлением об аннулировании лицензий, выданных обществу.

Суд пришел к следующему выводу.

В силу пункта 3 статьи 20 Закона № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...» лицензия на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции может быть аннулирована

*решением суда на основании заявления лицензирующего органа. Одним из оснований аннулирования лицензии является непредставление лицензирующему органу возможности провести обследование организации на соответствие лицензионным требованиям, контроля за эксплуатацией автоматических средств измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в готовой продукции, объема готовой продукции и технических средств фиксации и передачи информации об объеме производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции в единую государственную автоматизированную информационную систему и снятие с них показателей.*

*Из материалов дела следует, что 28 декабря 2009 г. лица, уполномоченные на проведение проверки общества, по распоряжению исполнявшего обязанности генерального директора общества Марова Д.И. не были допущены на территорию предприятия. Допрошенный в качестве свидетеля охранник общества Ломоносов А.Ю., участвовавший в проверке в качестве понятого, подтвердил факт недопуска проверяющих на территорию общества.*

*Таким образом, суд сделал вывод о доказанности факта отказа руководства общества в допуске лиц, уполномоченных на проведение проверки, на территорию предприятия, и аннулировал лицензию.*

## **Выводы:**

1. Воспрепятствование юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем проведению законной проверки может лежать в нормативной плоскости (непринятие уведомления о проведении проверки, непринятие под роспись заверенной печатью копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки), а может быть связано с грубым игнорированием требований закона (отказ в допуске к объектам проверки, непредставление запрошенных документов).

2. Закон № 294-ФЗ не предусматривает последствий отказа юридического лица, индивидуального предпринимателя, их представителей от принятия под роспись копии распоряжения (приказа) о проведении проверки, не описывает действия должностных лиц

органа по контролю, в случае уклонения проверяемого лица от принятия уведомления о проведении проверки.

3. Закон № 294-ФЗ не предусматривает механизм понуждения юридического лица или индивидуального предпринимателя обеспечить возможность проведения законной проверки (открыть доступ к объектам проверки).

4. Административная ответственность за невыполнение законного распоряжения должностного лица органа по контролю в общем случае слишком незначительна, чтобы предупреждать совершение таких правонарушений.

### **Предложения, направленные на предупреждение и профилактику случаев воспрепятствования юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями проведению законной проверки**

1. В Законе № 294-ФЗ необходимо описать последствия отказа представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя принять копию распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки, а также предусмотреть действия должностных лиц органа по контролю в случае уклонения проверяемого лица от принятия уведомления о проведении проверки.

2. Необходимо также рассмотреть вопрос об установлении института понятий в законодательстве Российской Федерации о порядке осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля в целях соблюдения гарантий защиты прав и законных интересов индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, в случае если последние по тем или иным причинам отказываются свидетельствовать своей подписью те или иные юридические факты.

3. Необходимо рассмотреть вопрос о создании механизма понуждения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к выполнению законных требований должностных лиц органа по контролю, в том числе вопрос о возможности проникновения должностных лиц органа по контролю в помещения, используемые для осуществления предпринимательской деятельности по судебному

решению без согласия юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, в случае если последние отказываются обеспечить доступ в добровольном порядке.

4. Необходимо увеличить ответственность за неповиновение законному распоряжению или требованию должностного лица органа, осуществляющего государственный надзор (контроль), а равно за воспрепятствование осуществлению этим должностным лицом служебных обязанностей, а также за непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации), представление которых предусмотрено законом и необходимо для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности. При этом в качестве квалифицированного состава данных правонарушений необходимо предусмотреть повторное невыполнение юридическим лицом, его должностными лицами или индивидуальным предпринимателем тех же самых требований должностных лиц органов по контролю, за что проверяемые лица были привлечены к административной ответственности ранее. При этом санкцией данного правонарушения должна являться дисквалификация для должностных лиц и административное приостановление деятельности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

## **6.2. Перечень актов, изданных в развитие закона № 294-ФЗ**

На основании бланкетных норм Закона № 294-ФЗ принято следующее количество подзаконных актов (Таблица 6.6):

*Таблица 6.6*

### **Нормативно-правовые акты, изданные во исполнение Закона № 294-ФЗ**

<b>Наименование подзаконных актов (ПА)</b>	<b>Количество принятых ПА</b>	<b>Количество ПА, предусматривающих внесение изменения в уже принятые ПА</b>	<b>Количество ПА признанных утратившими силу</b>
Постановление Правительства Российской Федерации	6	4	1



Наименование подзаконных актов (ПА)	Количество принятых ПА	Количество ПА, предусматривающих внесение изменения в уже принятые ПА	Количество ПА признанных утратившими силу
Распоряжение Правительства Российской Федерации	1	-	-
Приказ	1	1	-
Минэкономразвития России	2	3	1
Генеральной прокуратуры Российской Федерации	1	1	1
Росстата			

### Постановления Правительства Российской Федерации

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»<sup>1</sup>.

В целях реализации данного положения в комплексе с принятием данного постановления Правительством Российской Федерации принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 538-р, вносящее изменения в Федеральный план статистических работ<sup>2</sup>.

В соответствии с данными изменениями на 35 федеральных органов исполнительной власти возложена обязанность ежекварталь-

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р».

но сообщать в Минэкономразвития России статистические данные об осуществлении государственного контроля (надзора).

Согласно пункту 4 данных Правил каждый орган контроля к докладу прилагает отчет об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля по утвержденной форме федерального статистического наблюдения. Минэкономразвития России указанная форма федерального статистического наблюдения была подготовлена и впоследствии утверждена Росстатом.

В целях повышения исполнительности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в 2011 г. необходимо издание соответствующих приказов их руководителей о подготовке докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля и определении ответственных должностных лиц. До настоящего времени не все федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления утвердили указанные приказы и определили ответственных за подготовку докладов должностных лиц.

Помимо этого постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2011 г. № 185 «О внесении изменений в Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» утверждены показатели эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также утверждена методика проведения мониторинга эффективности государственно-го контроля (надзора) и муниципального контроля<sup>1</sup>.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. № 185 «О внесении изменений в Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

ми предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»<sup>1</sup>.

Настоящим Постановлением утверждены виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, периодичность плановых мероприятий по которым происходит чаще, чем один раз в три года.

В указанное постановление в 2010 г. внесены изменения увеличивающие периодичность проведения плановых проверок детских лагерей<sup>2</sup>.

3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>3</sup>.

С принятием данного постановления сделан важный шаг для реализации принципа открытости плановых мероприятий по контролю в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Данные о количестве и времени плановых проверок становятся доступными информационными ресурсами, как для органов контроля (надзора), так и для хозяйствующих субъектов. Это позволит наладить планирование контрольных мероприятий, а также обеспечить экономию времени и средств как органов контроля (надзора), так и предпринимателей, а кроме того, запустить механизмы проведения совместных проверок.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 20 января 2011 г. № 13 «О внесении изменения в перечень видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»<sup>1</sup>.

Важной новеллой данного постановления является установление запрета на аккредитацию для граждан и организаций, которые состоят в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки, а также отсутствие платы для граждан и юридических лиц за осуществление процедур аккредитации.

Одним из факторов, сдерживающих запуск механизма по привлечению экспертов к проверкам, является отсутствие необходимых ведомственных актов. Согласно пункту 16 Правил по аккредитации формы заявлений о продлении, переоформлении свидетельства об аккредитации утверждаются органом по аккредитации. Однако к моменту подготовки доклада не всеми федеральными органами исполнительной власти утверждены данные формы.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»<sup>2</sup>.

Данным постановлением утверждены Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений и Перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление.

Настоящее постановление определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие прием и учет уведомлений

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и порядок подачи уведомлений.

Кроме того, постановлением предусмотрен ряд важных положений:

- уведомления могут подаваться непосредственно заявителем либо заказным почтовым отправлением, либо в форме электронного документа, подписанного электронной подписью;
- открытость реестров уведомлений;
- отсутствие платы за регистрацию уведомлений, внесение записей в реестр и предоставление сведений, содержащихся в реестре уведомлений.

В первоначальной редакции Перечня было указано 61 вид работ и услуг в рамках 13 видов предпринимательской деятельности. В связи с расширением указанного в законе перечня видов предпринимательской деятельности до 20 позиций постановлением Правительства Российской Федерации от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений» Перечень работ и услуг был увеличен до 69 наименований<sup>1</sup>.

В 2010 г. в указанное постановление внесены изменения касающиеся возможности направления уведомлений о начале предпринимательской деятельности посредством электронной цифровой подписи<sup>2</sup>.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2009 г. № 368 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 23 октября 2010 г. № 854 «О внесении изменений в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2009 г. № 368 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Данным Постановлением внесены изменения, касающиеся подразделения Минэкономразвития России полномочиями по утверждению типовых форм согласования о проведении внеплановой выездной проверки, журнала учета проверок, приказа или распоряжения о проведении проверок, а также акта о проведении проверки. Соответствующие типовые формы утверждены приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2010 г. № 268 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)»<sup>1</sup>.

Данным постановлением внесены изменения в 48 актов правительства, а также признаны утратившими силу 4 акта правительства (приложения 4 и 5).

В указанные постановления Правительства РФ внесены изменения, предусматривающие:

- увеличение периодичности плановых проверок (до 1 раза в 3 года);
- сокращение продолжительности как плановых, так и внеплановых проверок (до 20 рабочих дней);
- унификацию с действующим законом оснований внеплановых проверок;
- унификацию с действующим законом требований к содержанию приказа (распоряжения) о проведении проверки.

Помимо этого внесены изменения, отражающие изменения наименований контрольных органов и передачу контрольных функций от одних органов другим. Также ссылки на Закон № 134-ФЗ заменены ссылками на Закон № 294-ФЗ.

## **Распоряжения Правительства Российской Федерации**

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 538-р<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2010 г. № 268 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р».

Данным распоряжением внесены изменения в Федеральный план статистических работ. В соответствии с данными изменениями на 35 федеральных органов исполнительной власти возложена обязанность ежеквартально сообщать в Минэкономразвития России статистические данные об осуществлении государственного контроля (надзора).

### **Ведомственные акты**

1. Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (принят на основании норм статей 10, 14, 16 Закона № 294-ФЗ)<sup>1</sup>. Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в приказ Минэкономразвития России № 141 внесены соответствующие изменения<sup>2</sup>.

2. Приказ Генпрокуратуры Российской Федерации от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>2</sup> Приказ Минэкономразвития России от 24 мая 2010 г. № 199 «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>3</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Законом № 365-ФЗ были изменены положения статьи 9 Закона № 294-ФЗ, определяющие порядок и сроки согласования органами прокуратуры ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования сводного плана.

В связи с изданием настоящего Приказа был признан утратившим силу приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 319 «О порядке формирования ежегодного сводного плана проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»<sup>1</sup>.

3. Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>.

Данным Приказом утвержден Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства.

Законом № 66-ФЗ внесены изменения в положения части 5 статьи 10 Закона № 294-ФЗ<sup>3</sup>. Согласно данным изменениям требование о согласовании внеплановых проверок в органах прокуратуры распространяется на проверки не только малого и среднего бизнеса, но и всех хозяйствующих субъектов.

---

<sup>1</sup> Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2009 г. № 319 «О порядке формирования ежегодного сводного плана проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

<sup>2</sup> Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>3</sup> ФЗ от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».



Соответствующие изменения в настоящий Приказ уже внесены<sup>1</sup>.

4. Приказ Росстата от 27 сентября 2010 г. № 331 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>2</sup>.

В соответствии с Приказом утверждена форма федерального статистического наблюдения – форма представления сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (всего 69 позиций) федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного федерального контроля (надзора), территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного федерального контроля (надзора), органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в части осуществления полномочий Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории субъекта Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Приказ Генпрокуратуры РФ от 30 апреля 2009 г. № 136 «О внесении изменений в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Приказ Генпрокуратуры РФ от 12 мая 2010 г. № 200 «О внесении изменений в Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

<sup>2</sup> Приказ Росстата от 27 сентября 2010 г. № 331 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Федерации, органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля.

Данные меры позволяют получать достоверные статистические данные об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля для формирования докладов, что, в свою очередь, позволит в дальнейшем Правительству Российской Федерации принимать взвешенные решения по оценке масштабов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и дальнейшей реструктуризации системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Кроме того в 2010 г. признан утратившим силу приказ Росстата от 29 апреля 2010 г. № 175 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

### **6.3. Необходимые изменения нормативно-правовой базы**

#### **Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих принятию в связи с принятием Закона № 294-ФЗ**

Большинство необходимых актов во исполнение Закона № 294-ФЗ уже принято. Между тем существует необходимость принятия дополнительных нормативных правовых актов.

#### **Нормативно-правовые акты, подлежащие принятию в связи с принятием иных федеральных законов**

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 20 Жилищного кодекса Российской Федерации государственный контроль в области эксплуатации жилищного фонда осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, которым в настоящее время является Минрегион России. До сих пор такой акт не принят.

2. Согласно части 9 статьи 6 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетиче-

ческой эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти РФ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности относится установление порядка осуществления государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности<sup>1</sup>.

В части 9 статьи 18 данного закона установлено, что порядок проведения плановых и внеплановых проверок саморегулируемых организаций в области энергетического обследования устанавливается органом государственного контроля в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В обоих случаях порядок осуществления контроля на подзаконном уровне не установлен. Федеральный закон же содержит лишь самые общие положения, что не позволяет надлежащим образом осуществлять контроль. В связи с этим необходимо разработать и принять постановление Правительства Российской Федерации, утверждающее соответствующий порядок.

3. В соответствии с частью 3 статьи 8.1 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях» порядок контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий утверждается Правительством Российской Федерации с учетом положений федеральных законов и нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, регулирующих правоотношения в соответствующей сфере деятельности. Поскольку до сих пор такой акт не принят, Правительству Российской Федерации необходимо принять Постановление, утверждающее соответствующий порядок<sup>2</sup>.

4. Статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» устанавливает, что порядок осуществления контроля за представлением обязательного

---

<sup>1</sup> ФЗ от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

<sup>2</sup> ФЗ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

экземпляра определяется Правительством Российской Федерации<sup>1</sup>. В связи с тем, что соответствующий акт отсутствует, Минкомсвязи России необходимо разработать, а Правительству Российской Федерации утвердить соответствующий порядок.

### **Положения о порядке осуществления государственного контроля**

Одной из серьезных проблем в области нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) является отсутствие утверждаемых на уровне постановлений Правительства Российской Федерации положений о порядке осуществления тех или иных видов контроля.

За редким исключением федеральные законы содержат лишь самые общие положения о порядке осуществления контроля в конкретной сфере. В связи с этим возникает необходимость в принятии соответствующих подзаконных актов даже в том случае, если закон не содержит прямой ссылки на это.

Анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет сделать следующие выводы. Под действие Закона № 294-ФЗ полностью подпадают 40 видов контроля, которые могут быть разделены на III группы.

**I группа** включает в себя те виды контроля, положения о которых соответствуют Закону № 294-ФЗ. Таких видов контроля – 18:

1. Государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия<sup>2</sup>;
2. Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> ФЗ от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

3. Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр<sup>1</sup>;

4. Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов<sup>2</sup>;

5. Государственный геодезический надзор за геодезической и картографической деятельностью<sup>3</sup>;

6. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемый МЧС России<sup>4</sup>;

7. Контроль в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета<sup>5</sup>;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 39 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с использованием недр, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2006 г. № 696 «Об осуществлении контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета».

8. Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации<sup>1</sup>;
9. Государственный лесной контроль и надзор<sup>2</sup>;
10. Государственный метрологический контроль и надзор<sup>3</sup>;
11. Государственный земельный контроль<sup>4</sup>;
12. Государственный контроль (надзор) в сфере образования<sup>5</sup>;
13. Государственный надзор в области гражданской обороны<sup>6</sup>;
14. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор<sup>7</sup>;
15. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха<sup>8</sup>;
16. Контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции<sup>9</sup>;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 6 апреля 2011 г. № 246 «Об осуществлении государственного метрологического надзора» (вместе с «Положением об осуществлении государственного метрологического надзора»).

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 11 марта 2011 г. № 164 «Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования» (вместе с «Положением о государственном контроле (надзоре) в сфере образования»).

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации».

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха».

<sup>9</sup> Постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей пищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ».

17. Государственный пожарный надзор в лесах<sup>1</sup>;

18. Государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности<sup>2</sup>.

**II группа** включает в себя 7 видов контроля, в отношении которых приняты положения, однако данные положения не были изменены после вступления в силу Закона № 294-ФЗ:

1. Государственный ветеринарный надзор<sup>3</sup>;

2. Сортовой и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений<sup>4</sup>;

3. Семенной контроль семян лесных растений<sup>5</sup>;

4. Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира<sup>6</sup>;

5. Контроль за проведением землеустройства<sup>7</sup>;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 3 августа 2010 г. № 595 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 318 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1200 «Об утверждении Положения о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений и Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания».

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства».

6. Государственный пожарный надзор<sup>1</sup>;
7. Государственный экологический контроль<sup>2</sup>.

Часть из этих положений содержат нормы, противоречащих данному закону. Другая часть имеет настолько общий характер, что напрямую не противоречит законодательным положениям. В обоих случаях в данные положения должны быть внесены изменения, закрепляющие основные требования к порядку осуществления контроля, установленного законом.

**III группа** состоит из 24 видов контроля, в отношении которых положения отсутствуют вообще:

1. Санитарно-карантинный контроль;
2. Государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;
3. Фитосанитарный надзор;
4. Государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна;
5. Государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий;
6. Государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами;
7. Государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок;
8. Надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами;
9. Контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения;

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)».



10. Контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов;

11. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания;

12. Государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации;

13. Контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов;

14. Контроль в отношении субъектов естественных монополий (исключая государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним, контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий);

15. Государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики;

16. Контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса);

17. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;

18. Государственный охотничий контроль и надзор;

19. Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

20. Контроль в отношении резидентов особых экономических зон;

21. Контроль и надзор за проведением лотерей;

22. Контроль и надзор за организацией и проведением азартных игр;

23. Контроль за деятельностью некоммерческих организаций;

24. Федеральный пробирный надзор.

Еще 25 видов контроля подпадают под действие Закона № 294-ФЗ с особенностями, установленными федеральными законами. Данные виды контроля также могут быть разбиты на III группы.

**I группа** включает только 1 вид контроля, положение о котором соответствует нормам закона:

1. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса<sup>1</sup>.

**II группа** включает в себя 5 видов контроля, в положения которых желательно внести изменения, унифицирующие порядок осуществления контроля в данной сфере с положениями Закона № 294-ФЗ. Однако это должно быть сделано только в случае соответствующих изменений специальных федеральных законов.

1. Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций<sup>2</sup>;

2. Государственный строительный надзор<sup>3</sup>;

3. Государственный контроль и надзор в сфере связи<sup>4</sup>;

4. Государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним<sup>5</sup>;

5. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 237 «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации».

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом».

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»; Постановление Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293 «О государственном регулировании и контроле цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей».

<sup>6</sup> Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1131 «Об утверждении Положения о правах и ответственности государственных инспекторов гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации».

**III группа** состоит из 19 видов контроля, в отношении которых положения отсутствуют.

Применительно к некоторым видам контроля необходимость в положении отсутствует, поскольку порядок контроля подробнейшим образом регламентирован в соответствующих законах. Примером может служить таможенный контроль. Однако в большинстве случаев необходимость в принятии Положения существует.

1. Таможенный контроль (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона);

2. Антимонопольный контроль (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона);

3. Экспортный контроль (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона);

4. Лицензионный контроль (необходимости в разработке отдельного Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона);

5. Контроль и надзор в сфере миграции;

6. Контроль в сфере рекламы;

7. Контроль в области обращения и защиты информации;

8. Контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны;

9. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий;

10. Контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему;

11. Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ;

12. Контроль и надзор в сфере труда;

13. Государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности;

14. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения;

15. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности железнодорожного движения;

16. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности судоходства;

17. Государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью;

18. Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений;

19. Государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности.

## **Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих изменению в связи с принятием Закона № 294-ФЗ**

### **Федеральные законы**

Принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений в более чем 70 федеральных законов. Минэкономразвития России разработан законопроект, который принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении (проект № 454517-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля») и связан как непосредственно с применением норм по части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, так и в целом по приведению федерального законодательства в части осуществления государственного контроля (надзора) требованиям Закона № 294-ФЗ.

В вышеуказанные федеральные законы вносятся изменения, предусматривающие:

- установление органов, уполномоченных на осуществление того или иного контроля;
- предметы контроля;
- основания проведения как плановых, так и внеплановых проверок;
- периодичность, продолжительность проверок, основания продления срока проверки и т.д.

### **Постановления Правительства Российской Федерации**

Помимо изменения федеральных законов принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений в 48 постановлений Правительства Российской Федерации, а также призна-

ния утратившими силу 4 постановления Правительства Российской Федерации<sup>1</sup>.

Вместе с тем изменения должны быть внесены еще в ряд постановлений Правительства Российской Федерации, после принятия проекта федерального закона № 454517-5 «О проекте Федерального закона № 454517-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

### **Ведомственные акты**

подавляющее большинство административных регламентов исполнения контрольных функций, принятых до вступления в силу Закона № 294-ФЗ, до сих пор не приведено в соответствие с действующим законом. Кроме того значительная часть административных регламентов по осуществлению государственной функции по государственному контролю (надзору) до сегодняшнего дня не принята либо не прошла регистрацию в Минюсте России и соответственно не действует.

Необходимо отметить отсутствие последовательности в действиях Минюста России по регистрации (отказу в регистрации) указанных административных регламентов.

Так, в соответствии с пунктом 3 части второй статьи 4 Закона № 294-ФЗ в полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) входит разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) и административных регламентов взаимодействия.

Таким образом, по мнению Минюста России, поднадзорный орган вправе самостоятельно принимать указанные регламенты.

В связи с этим Минюстом России в период с 1 мая 2009 г. по 1 января 2011 г. были зарегистрированы следующие приказы:

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2010 г. № 268 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)».

- приказ Ространснадзора от 1 июля 2010 г. № АК-692фс «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации, о торговом мореплавании, о внутреннем водном транспорте Российской Федерации юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность по обеспечению безопасности мореплавания и судоходства»;
- приказ Ространснадзора от 1 июля 2010 г. № АК-691фс «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями законодательства Российской Федерации в сфере автомобильного транспорта»;
- приказ Роскомнадзора от 1 декабря 2009 г. № 630 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных».

В это же время продолжается регистрация приказов федеральных министерств, посвященных тому же самому вопросу, а именно, исполнению функции поднадзорного органа по осуществлению государственного контроля (надзора), например, в указанный период были зарегистрированы следующие приказы:

- приказ Минприроды России от 28 апреля 2010 г. № 131 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением в пределах своей

- компетенции требований безопасности в электроэнергетике (технический контроль и надзор в электроэнергетике)»;
- приказ Минприроды России от 12 ноября 2009 г. № 373 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизированных горноспасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях»;
  - приказ Минкультуры России от 21 сентября 2010 г. № 604 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия по исполнению государственной функции осуществления контроля и надзора за состоянием Музейного фонда Российской Федерации, деятельностью негосударственных музеев, хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда, за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации, в том числе совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации»;
  - приказ Минтранса России от 15 сентября 2010 г. № 197 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере транспорта исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль)»;
  - приказ Минприроды России от 26 июля 2010 г. № 282 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля в области охраны окружающей среды (федерального государственного экологического контроля)».

Таким образом, понять и разобраться в ситуации, кто и какие административные регламенты по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) должен принимать к началу 2011 г. стало практически невозможно.

Между тем, вопрос о сложности принятия решения об уполномоченном органе по принятию административных регламентов исполнения указанной выше государственной функции выглядит явно надуманным.

Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О Порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» (далее – постановление Правительства № 679)<sup>1</sup> утвержден порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) (далее – Порядок).

В соответствии с пунктом 9 Порядка административные регламенты, разработанные федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, а также государственными внебюджетными фондами, координацию деятельности которых осуществляет федеральное министерство, утверждаются в установленном порядке федеральным министром по представлению руководителей соответствующих федеральных служб, федеральных агентств и государственных внебюджетных фондов, если иное не установлено федеральным законом.

Данный пункт изложен в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 779, то есть после вступления в силу Закона № 294-ФЗ.

---

<sup>1</sup> До момента принятия постановления Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (вместе с «Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций», «Правилами разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг», «Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг»).



Указанное разделение является принципиальной позицией Правительства Российской Федерации, а Закон № 294-ФЗ лишь определяет полномочия, реализовать которые на практике без соответствующего постановления Правительства Российской Федерации невозможно. Таким образом, в соответствии с указанным постановлением Правительства, поднадзорный орган не вправе самостоятельно принимать административные регламенты, несмотря на наличие отсылочной нормы к *«иным федеральным законам»*.

Таким образом действие постановления Правительства № 679 является более чем достаточным для решения вопроса о возможном принятии федеральными службами, находящимися в ведении федерального министерства, административных регламентов проведения проверок.

Между тем, по мнению Минюста России, в данном случае, действие отдельных норм указанного постановления Правительства № 679 нивелируется нормой Закона № 294-ФЗ, в соответствии которой в полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор) входит разработка и принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) и административных регламентов взаимодействия.

При этом данная позиция в неприменении пункта 9 постановления Правительства № 679 строится не на анализе действия Закона № 294-ФЗ и данного постановления, а по сути на грамматической оценке действия фразы «разработка и принятие», то есть отсутствию вариативности при применении в нормативных правовых документах союза «И». Кроме того, в соответствии с позицией Минюста России в указанном вопросе, необходимо использовать действие акта более высокой юридической силы, то есть Закона № 294-ФЗ, в связи с чем пункт 9 постановления Правительства применению не подлежит, так как фраза *«если иное не установлено федеральным законом»* дает отсылку непосредственно к пункту 3 части второй статьи 4 Закона № 294-ФЗ, которая и подлежит применению.

Между тем данная позиция не может быть поддержана по следующим основаниям.

Во-первых, частью первой статьи 4 Закона № 294-ФЗ прямо установлено, что определение функций и порядка деятельности органов федеральной исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации. Исходя из теории права, недопустимо дискретное толкование закона (т.е. одной нормы, без взаимосвязи с другими и выявления ее места в системе действующего правового регулирования). В данном случае, положения части первой статьи 4 Закона № 294-ФЗ являются специальными, определяющими субъект, наделенный полномочиями по утверждению административного регламента. Часть вторая статьи 4 Закона № 294-ФЗ, по своему смыслу, лишь определяет начальную стадию принятия административного регламента профильным ведомством, а именно, его разработку, однако само утверждение отнесено к компетенции Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Во-вторых, буквальное толкование положений нормативных правовых актов, оценка их смысловой нагрузки реализуется на практике и происходит всегда с использованием определенных правил и методов толкования (лингвистических, грамматических, временных, пространственных, логических, симантических, этимологических, стилистических, идиоматических и т.д.). В обсуждаемом случае, вопрос о наличии или отсутствии вариативности при применении союза «И» также должен рассматриваться во взаимосвязи с действующими нормативными правовыми актами, регулирующими указанные правоотношения.

В-третьих, исполнение обсуждаемой нормы Закона № 294-ФЗ невозможно без принятия подзаконного акта, устанавливающего процедурные и процессуальные моменты ее исполнения. Постановлением Правительства № 679 раскрывается исполнение данной нормы. В этом случае издание подзаконного акта, уточняющего порядок разработки и принятия административных регламентов, и есть понимание и толкование Закона № 294-ФЗ Правительством Российской Федерации. Несмотря на отсылочную норму «к иным федеральным законам» в постановления Правительства № 679, самостоятельно данная норма реализована быть не может.

Помимо этого Закон № 294-ФЗ не определяет какой орган и в какой сфере государственного контроля (надзора) наделяется соответствующими контрольно-надзорными полномочиями. Исходя из сложившейся структуры органов власти – контрольно-надзорными полномочиями могут быть наделены как министерства, так и подведомственные им органы. Вопросы распределения между ними полномочий по разработке и принятию регламентов, не являются предметом Закона № 294-ФЗ, а регламентируются соответствующими постановлениями Правительства.

Иных нормативных правовых документов, регламентирующих порядок разработки и принятия административных регламентов, в Российской Федерации не принято.

Таким образом, Минюст России при утверждении административных регламентов по исполнению государственной функции по государственному контролю (надзору) должен был руководствоваться исключительно требованиями постановления Правительства № 679.

В этой связи утверждение самостоятельных регламентов поднадзорными органами неправомерно.

В случае же если руководствоваться логикой Минюста России о превалирующем действии Закона № 294-ФЗ, им должны были регистрироваться как административные регламенты федеральных министерств, так и их поднадзорных органов, что изначально и было им сделано.

Между тем в конце 2010 г. данная позиция подверглась серьезной коррекции и новая идеология в определении органа ответственного за принятие административного регламента окончательно утратила логичность и последовательность.

Учитывая сложности, возникшие в правоприменительной практике целесообразно внести в Закон № 294-ФЗ изменения, предусматривающие отсылочную норму в полномочиях органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) к акту Правительства Российской Федерации, предусматривающему порядок разработки и принятия административных регламентов.

## **7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ПО ИЗМЕНЕНИЯМ НОРМАТИВНО ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ**

---

### **7.1. Предложения федеральных органов исполнительной власти**

В докладах федеральных органов исполнительной власти содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора), прежде всего, в части изменения нормативных правовых актов. По мнению Минэкономразвития России наиболее важными из них являются следующие предложения.

#### **Роспотребнадзор:**

1. Необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон № 294-ФЗ в части возможного переноса срока проведения ежегодной плановой проверки, при возникновении обстоятельств неопределимой силы со стороны проверяемого лица, а именно, болезнь или выезд по уважительной причине в отпуск руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя).

2. В связи с имеющимися злоупотреблениями со стороны недобросовестных хозяйствующих субъектов, направленными на избежание всеми возможными способами организованной в отношении них проверки, представляется целесообразным предусмотреть случаи осуществления плановой или внеплановой выездной проверки в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя.

3. Рассмотреть возможность исключения оценки органами прокуратуры обоснованности проведения проверки с точки зрения са-

нитарно-эпидемиологической значимости фактов, на которые указывают в обращении в контрольно-надзорный орган.

4. В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, положения указанного Федерального закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю при проведении контроля на финансовых рынках, банковского надзора. При этом возникает неопределенность с применением указанного закона при проведении Роспотребнадзором надзорных мероприятий в отношении банков. Предлагается дополнить данную норму словами *«в том числе контроля за оказанием банковских услуг иными органами, помимо Банка России»*.

5. Привести содержание Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в соответствии с нормами Закона № 294-ФЗ, а именно:

- установить, что к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Закона № 294-ФЗ;
- скорректировать статью 11, исключив отдельные обязанности индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, например, обязанность иметь официально изданные санитарные правила, методы и методики контроля факторов среды обитания;
- уточнить содержание статей 50 и 52, устанавливающих права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- внести дополнения в статью 42, наделив правом проводить экспертизу непосредственно должностными лицами Роспотребнадзора, и экспертами, экспертными организациями аккредитованными Роспотребнадзором;
- откорректировать статью 44, определяющую содержание государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- установить порядок проведения расследования инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, принимая во внимание изъятие, предусмотренное частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ;

- произвести корректировку положений закона в связи с ратифицированным Федеральным законом от 19 мая 2010 г. № 100-ФЗ Соглашением таможенного союза по санитарным мерам, а также с положением о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля), утвержденным решением Комиссии таможенного союза от 28 мая 2010 г. № 299 и другими документами, связанными с реализацией Соглашения таможенного союза по санитарным мерам.

### **Ространснадзор:**

*В сфере контроля (надзора) на железнодорожном транспорте:*

1. Внести дополнения в статью 11.1 КоАП РФ в части, касающейся ответственности юридических и должностных лиц, хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в области железнодорожного транспорта за бездействие, бесконтрольную в плане соответствия технической безопасности эксплуатацию и неустранение технических неисправностей подвижного состава, сооружений и устройств, повлекшее за собой возникновение угрозы безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и иные серьёзные последствия.

*В сфере контроля (надзора) на автомобильном транспорте:*

1. Внести изменения в Правила перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. № 112, в части введения предоставления услуг по перевозке пассажиров и багажа автомобильным транспортом в междугородном и международном сообщении, в том числе по договору фрахтования (заказные перевозки), с указанием в билетах персональных данных о пассажирах. Продажа билетов должна производиться в кассах автовокзалов или иных пунктах продажи билетов через автоматизированные системы.

2. Внести изменения в Правила дорожного движения Российской Федерации, утвержденные Постановлением Совета Министров Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090, наделив государственных инспекторов Ространснадзора правом остановки всех грузовых транспортных средств для проведения весового контроля в целях обеспечения сохранности автомо-

бильных дорог и более эффективной работы по выявлению, предупреждению правонарушений, связанных с нарушением правил перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов.

3. Внести изменения в статью 23.36 КоАП РФ в части исключения ограничений в применении Ространснадзором статьи 12.21.1 КоАП РФ, уполномочив инспекторов Ространснадзора правом привлечения к административной ответственности внутрироссийских перевозчиков и оптимизировать функции ГИБДД, прекратив их право привлечения к административной ответственности по статье 12.21.1 КоАП РФ.

4. Издать нормативный правовой акт по предоставлению Ространснадзору полномочий по согласованию открытия регулярных межсубъектных маршрутов, а также регулярных автобусных маршрутов в международном отношении.

*В сфере контроля (надзора) на морском и внутреннем водном транспорте:*

1. Внести изменения в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации», исключив из него надзорные функции Росрыболовства.

2. Внести изменения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398, исключив функции контроля и надзора за обеспечением пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного транспорта и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов.

*В сфере контроля (надзора) на воздушном транспорте:*

1. Внести изменения в статьи 3.5 и 11.4 КоАП РФ в части повышения ответственности за нарушение правил использования воздушного пространства.

2. Внести изменения в статью 11.5 КоАП РФ в части введения ответственности граждан, должностных и юридических лиц за нарушение порядка допуска к выполнению полетов воздушных судов, правил подготовки и выполнения полетов, если эти действия (бездействия) привели к возникновению авиационного события.

*В сфере контроля (надзора) за транспортной безопасностью:*

1. Внести изменения в Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» в части обязательного оснащения объектов транспортной инфраструктуры федерального значения независимой автономной системой энергоснабжения для обеспечения бесперебойной работы систем защиты объектов от актов незаконного вмешательства.

2. Внести изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», обязав организации, осуществляющие эксплуатацию объектов с массовым пребыванием людей, к выполнению следующих требований:

- иметь планы действий в кризисных и чрезвычайных ситуациях, в том числе связанных со сбоями в системах жизнеобеспечения объектов с массовым пребыванием людей;
- осуществлять необходимые меры по обеспечению безопасности населения в кризисных ситуациях, связанных со сбоями в системах жизнеобеспечения, в соответствии с утвержденными планами действий в кризисных ситуациях.

3. Внести изменения в статью 20.6 КоАП РФ, увеличив размер административных штрафов в отношении должностных и юридических лиц за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, предусмотренных частью 2 статьи 20.6 КоАП РФ, до уровня, установленного частью 1 той же статьи.

### **ФМБА России:**

Предложения по внесению изменений в Законы:

1. Закон № 294-ФЗ:

а) Предлагается дополнить части 2 статьи 8 Закона № 294-ФЗ следующими видами деятельности:

- производство мяса и мясной продукции;
- производство рыбы и рыбной продукции.

б) Необходимо внести разъяснения к требованиям статьи 13 Закона № 294-ФЗ, в части уточнения общего срока проведения плановой выездной комиссии для малых предприятий и микропредприятий. Необходимо обозначить, что продолжительность проверки равная 15 часам, регламентированная законом для микропредприя-



тий, распространяется только на нахождение проверяющих на объекте, в том числе и для отбора проб, при этом время проведения исследований объектов внешней среды, продуктов питания, предусмотренных методиками проведения исследований, превышающее 15 часов, не включается в срок проверки микропредприятий.

в) В статье 18 Закона № 294-ФЗ необходимо предусмотреть последовательность действий должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный надзор, в случае надлежащего уведомления руководителя юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении проверки, и невозможности начать проведение проверки из-за отсутствия руководителя юридического, иного уполномоченного лица, индивидуального предпринимателя в день начала проведения проверки (пример: в результате болезни).

г) В соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ для проведения проверок контрольными органами могут привлекаться эксперты и экспертные организации. Механизм привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации контрольно-надзорных функций не регламентирован. Необходимо определить порядок привлечения и оплаты услуг экспертов, привлекаемых к проверкам.

2. Пункт 2 статьи 46 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» дополнить абзацами четвертым и пятым следующего содержания:

«федеральный государственный орган исполнительной власти, осуществляющий государственный санитарно-эпидемиологический надзор в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

территориальные органы, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации».

3. Внести изменения в Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», а именно, слова «уполномоченный орган государственной власти», «уполномоченный федеральный орган исполнительной власти», «орган государственного регулирования безопасности» изложенные в единственном числе заменить на множественное число в соответствующем падеже.

4. В Федеральном законе от 2 мая 1997 г. № 76-ФЗ «Об уничтожении химического оружия» предлагается предусмотреть определение предмета и оснований для проведения плановых и внеплановых проверок объектов по уничтожению химического оружия, изменение периодичности проведения плановых проверок с одного раза в три года до ежегодной, увеличить продолжительность срока проведения проверки до тридцати рабочих дней, проводить внеплановые проверки, связанные с необходимостью незамедлительного проведения надзорных мероприятий при угрозе химической безопасности, без предварительного уведомления юридического лица, ввести режим постоянного государственного контроля (надзора) при повышенном риске опасности, а также ввести понятие специализированного санитарно-эпидемиологического надзора и его особенностей при проведении проверок в отношении объектов химического разоружения.

5. Внести дополнения в постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» в части проведения плановых проверок школ и детских оздоровительных учреждений, организованных на базе школ и социальных учреждений.

6. Сохранить полномочия органов специализированного государственного санитарно-эпидемиологического надзора при проведении проверок объектов использования атомной энергии в рамках Федерального закона «Об использовании атомной энергии».

7. Ввести в Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» понятие постоянный

надзор, осуществляемый органами санитарно-эпидемиологического надзора на этапах ликвидации последствий радиационных аварий и в пусковой период работы новых радиационно-опасных объектов.

8. Закрепить право ФМБА России вносить проекты санитарных правил, гигиенических нормативов на утверждение в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия (Минздравсоцразвития России).

9. Привести в соответствие с рекомендациями и стандартами международных организаций (МКРЗ, МАГАТЭ и др.) основные нормы и правила санитарного нормирования по обеспечению безопасности персонала и населения (НРБ-99/2009, ОСПОРБ-99/2010, СПОРО-2002, СП АЭС-2003, СП ПУАП-2003, СП 2.6.1.2040-05, СП 2.6.1.11-02 и другие нормативно-методические документы).

10. Принять Федеральные законы об обращении с радиоактивными отходами и об обращении с отработанным ядерным топливом.

11. Пересмотреть концепцию системы обеспечения радиационной безопасности, разделив на два стандарта – для больших и для малых доз облучения.

12. Привести в соответствие с рекомендациями и стандартами международных организаций нормативно-правовую базу дозиметрии внутреннего облучения, а именно:

- законодательно закрепить в Постановлении Правительства Российской Федерации и Приказе Минздравсоцразвития России положения об обязательном прохождении биофизических обследований для работающих с радиоактивными веществами в открытом виде;
- принять и обеспечить финансирование Программы по обеспечению лабораторий дозиметрии внутреннего облучения современным оборудованием, методиками и программными продуктами;
- пересмотреть методическое обеспечение в области дозиметрии внутреннего облучения (МУ 2.6.1.16-2000, МУ 2.6.1.25-2000, МУ 2.6.1.14-2001).

13. Пересмотр и подготовка к утверждению проектов федеральных санитарных правил, регламентирующих требования по

безопасным условиям труда и обеспечению радиационной безопасности персонала уранодобывающих предприятий.

14. Актуализировать (разработать) специальные санитарные правила и гигиенические нормативы в области регулирования химической безопасности (спецхимии).

15. Актуализировать санитарные правила по проектированию и эксплуатации пилотируемых космических комплексов, предприятий и организаций, вырабатывающих пищевую продукцию специального назначения.

## **7.2. Предложения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации**

В докладах субъектов Российской Федерации содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы регионального государственного контроля, прежде всего, в части изменения нормативных правовых актов. Данные предложения можно разделить на две группы: изменения актов, определяющие основы осуществления государственного контроля (Закон № 294-ФЗ и соответствующие подзаконные акты), и изменения актов, регламентирующих отдельные виды контроля.

К первой группе предложений можно отнести предложения:

– внести дополнения в Закон № 294-ФЗ в части:

а) определения конкретных требований к оформлению распоряжения на проведение проверки и лиц, уполномоченных устанавливать такие требования;

б) установления возможности приостановления срока проведения документарной проверки;

в) определения порядка оплаты услуг специалистов, аккредитованных в качестве экспертов органами государственного контроля (надзора), привлекаемых для проведения проверок в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю», поскольку данным актом оплата труда экспертов и экспертных организаций не предусмотрена;

г) осуществлять публикации обзоров по результатам контрольных мероприятий, проведенных в субъектах Российской Федерации, раскрывающих характер нарушений, механизм выявления, особенности формирования доказательной базы.

Предложения по изменению актов, регламентирующих отдельные виды контроля, можно разделить в соответствии с перечнем видов регионального контроля.

В сфере государственного контроля в области ценообразования субъекты целесообразно:

- в соответствии с частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ необходимо принятие федерального закона, устанавливающего особенности порядка проведения проверок в сфере государственного регулирования тарифов, в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения;
- утверждение методических указаний по расчету тарифов и надбавок в сфере деятельности организаций коммунального комплекса, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 520 «Об основах ценообразования и порядке регулирования тарифов, надбавок и предельных индексов в сфере деятельности организаций коммунального комплекса»;

В сфере государственного ветеринарного надзора необходимо:

- внесение изменений в статью 9 Закона № 294-ФЗ в части включения в перечень видов деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых осуществление контрольно-надзорных мероприятий государственной ветеринарной службой, государственной службой охраны и использования животного мира возможно чаще, чем 1 раз в 3 года;
- исключение дублирования функций Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих ветеринарный надзор;
- проведение экспертизы ранее принятых нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы в сфере ветеринарии, с последующей регистрацией их в Минюсте России;

- разработка ветеринарно-санитарных правил, регламентирующих содержание животных в личных подсобных хозяйствах граждан.

В сфере государственного строительного надзора необходимо:

- принять технический регламент «О безопасности строительных материалов и изделий»;
- определить класс энергетической эффективности многоквартирных домов на основании требований устанавливаемых Правительством Российской Федерации;
- законодательно закрепить осуществление муниципального контроля по объектам капитального строительства, не подлежащих государственной экспертизе и государственному строительному надзору.

В сфере государственного контроля в области занятости населения указывается на необходимость принятия административных регламентов:

- исполнения государственной функции по осуществлению контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения;
- исполнения государственной функции по осуществлению контроля за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты;
- исполнения государственной функции по осуществлению контроля за регистрацией инвалидов в качестве безработных.

В сфере государственного лесного контроля для эффективной реализации полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, необходимо:

- внести изменения в пункт 32 части 2 статьи 28.3 КоАП РФ и расширить перечень статей, по которым имеют право составлять протоколы должностные лица, осуществляющие государственный контроль и надзор;
- внести изменения в Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394, в части установления Федеральным агентством лесного хозяйства нормативов патрулирования лесов.

В сфере контроля за проведением лотерей необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» в части уточнения требований к документам, прилагаемым к уведомлению о проведении стимулирующей лотереи и порядка осуществления регионального государственного контроля (надзора).

В сфере государственного жилищного контроля необходимо принятие на федеральном уровне положения о государственном жилищном контроле (надзоре) в Российской Федерации.

Также в статью 7.21 КоАП РФ необходимо внести дополнения, предусмотрев ответственность юридических лиц за переустройство, перепланировку жилых помещений, а также установить ответственность граждан и юридических лиц за переустройство, перепланировку нежилых помещений, расположенных в жилых домах.

В области контроля в сфере долевого строительства многоквартирных домов предлагается внести изменения в Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», предусматривающие:

- исключение распространения норм указанного закона на мероприятия по контролю в области долевого строительства, так как предусмотренные данным законом ограничения препятствуют своевременному выявлению нарушений законодательства в области долевого строительства;
- наделение контролирующего органа правом проводить внеплановые проверки всех юридических лиц, осуществляющих строительство многоквартирных жилых домов, на предмет установления источников финансирования строительства жилого дома на основании данных бухгалтерских документов;
- введение обязанности застройщика предоставления в контролирующий орган изменений в проектную декларацию;
- введение требований по разделению цены договора участия в долевом строительстве на две составляющие: стоимость строительства объекта и сумма вознаграждения застройщика;
- установление обязательных требований к размеру собственных средств застройщика, равных определенной доле от стоимости строительства многоквартирного жилого дома.

Также предлагается введение административной ответственности за нарушение застройщиком предусмотренного статьей 18 указанного закона целевого использования денежных средств, уплачиваемых участниками долевого строительства по договору.

В области государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники необходимо принятие базового Федерального закона «Об общих принципах организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации».

- В сфере государственного экологического контроля необходимо:
- внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)», которыми было бы четко определено разграничение объектов контроля по подведомственности;
  - внести в Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» изменения, определяющие понятие «дурнопахнущие вещества», а также разработать методы лабораторного определения таких запахов;
  - установить правила ведения государственного реестра объектов размещения отходов.

В области лицензионного контроля в сфере оборота лома металлов необходимо внести в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» дополнение в части обязательности декларирования принятого лома черных и цветных металлов, а Правительству Российской Федерации определить порядок этого декларирования либо наделить органы государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями либо правом определения порядка декларирования принятого лома.

В положения о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов внести дополнения о том, что непредставление деклараций в установленные сроки или предоставление искаженных сведений должно являться грубым нарушением лицензионных требований и условий. Периодичность представления деклараций – предлагается установить квартальную в привязке к срокам представления расчётов платы за негативное воздействие на окружающую среду.



Применительно к контролю и надзору в сфере образования выдвинуты следующие предложения:

- расширить закрепленный в пункте 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ перечень оснований для проведения внеплановых проверок, с учетом специфики контроля и надзора в сфере образования;
- разработать административные регламенты предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации в области образования;
- обеспечить разработку методического сопровождения контроля качества образования, проводимого в образовательных учреждениях различных типов и видов, а также рекомендаций по организации и проведению контроля за соблюдением лицензионных требований и условий;
- обеспечить согласование терминологии и подходов, используемых при заполнении форм федерального статистического наблюдения № 1 – контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», отчета за год по форме Рособнадзора, федеральной информационной системы «Типовое решение для территориальных органов контроля и надзора».

### **7.3. Предложения органов местного самоуправления**

В ряде докладов ОМСУ содержатся предложения по усовершенствованию системы муниципального контроля. При этом можно выделить ряд предложений, повторяющихся в различных докладах. К их числу можно отнести следующие предложения:

- закрепить в Законе № 294-ФЗ возможность переноса срока плановых проверок, не состоявшихся по объективным причинам (при наличии согласования с прокуратурой);
- установить административную ответственность за воспрепятствование проведению мероприятий по муниципальному земельному контролю (в том числе путем неявки лиц, уведомленных надлежащим образом о проведении плановой провер-

- ки) и за неисполнение предписаний органов муниципального контроля;
- уполномоченным федеральным и региональным органам систематически проводить обучающие семинары по вопросам осуществления различных видов муниципального контроля;
  - уполномоченным федеральным и региональным органам осуществить разработку нормативно-правовых актов, регулирующих взаимодействие органов муниципального земельного контроля и государственного земельного контроля;
  - организовать мониторинг муниципальных правовых актов в области организации муниципального контроля и рекомендовать ОМСУ примеры лучшей практики.

Также ряд наиболее часто повторяющихся предложений касается отдельных видов контроля.

В сфере муниципального земельного контроля предлагается вносить изменения в действующее законодательство, которые позволят исключить мероприятия по осуществлению муниципального земельного контроля из числа правоотношений, регулируемых нормами Закона № 294-ФЗ.

Также предлагается увеличить размер взыскания за нарушения земельного законодательства, либо дифференцировать его в зависимости от размера поднадзорного субъекта.

В сфере контроля за разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых предлагается отнести полномочия органов местного самоуправления в сфере регулирования отношений недропользования, в том числе и по осуществлению контроля за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, к вопросам местного значения.

## **8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ**

---

На основании настоящего доклада представляется целесообразным дать следующие поручения федеральным органам исполнительной власти.

### **1. Минэкономразвития России:**

1.1. Разработать проект закона о внесении изменений в КоАП РФ, предполагающий:

1) возврат к первоначальной редакции КоАП РФ, в части применения обеспечительной меры – временный запрет деятельности;

2) усиление административной ответственности за неповиновение законному распоряжению должностного лица органа, осуществляющего муниципальный контроль и невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего муниципальный контроль.

1.2. Подготовить изменения в Закон № 294-ФЗ в части следующих наиболее проблемных с точки зрения судебной практики вопросов:

а) уточнения периодичности (раз в три года) проведения плановых проверок в отношении юридических лиц с разветвленной филиальной сетью;

б) запрещения органам по контролю при проведении внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания выходить за рамки такого предписания;

в) возможности переноса срока проведения ежегодной плановой проверки, при возникновении обстоятельств неопределимой силы, а именно, болезнь или выезд по уважительной причине в отпуск руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя);

г) исключения из части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ определения «финансовый контроль» с учетом того, что указанный вид кон-

троля, в данной формулировке отсутствует в качестве государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) и является составной частью контроля и надзора в финансово-бюджетной сфере;

д) уточнения возможностей применения положений части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, устанавливающих порядок организации и проведения проверок на проведение Роспотребнадзором надзорных мероприятий в отношении банков;

е) уточнения продолжительности сроков проведения плановой проверки малых и средних предприятий, а также микропредприятий, предусмотрев, что определенный Законом № 294-ФЗ срок, распространяется только на нахождение проверяющих на объекте, в том числе и для отбора проб, при этом время проведения исследований объектов внешней среды, продуктов питания, предусмотренное методиками проведения исследований, превышающее 15 часов, не включается в срок проверки микропредприятий;

1.3. Росстату – провести оценку случаев непредставления в установленные сроки официальной статистической отчетности в сфере контроля и надзора (форма 1-Контроль) и применить предусмотренные законодательством меры административного взыскания к ответственным должностным лицам органов государственной власти и местного самоуправления.

1.4. Отметить ответственных должностных лиц органов государственной власти, местного самоуправления, представивших наиболее квалифицированно подготовленные доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

1.5. Разработать проект изменений в постановлении Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю» в части регламентации порядка оплаты услуг специалистов, аккредитованных в качестве экспертов органами государственного контроля (надзора), привлекаемых для проведения проверок.

1.6. Представить предложения по совершенствованию инструментария сбора статистической информации и правил подготовки

докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) и соответствующие изменения в профильное постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 в части:

а) включение в Доклады информации о количественных характеристиках объектов контроля с описанием предметов контроля (надзора) по типам объектов контроля;

б) необходимости отражения в Докладах распределения полномочий между центральным аппаратом и территориальными органами;

в) установления практики подготовки сводных Докладов администрациями субъектов Российской Федерации, администрациями муниципальных районов и городских округов об осуществлении государственного регионального контроля (надзора), муниципального контроля на управляемой ими территории с одновременной ликвидацией практики подготовки Докладов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, осуществляющими полномочия по контролю (надзору);

г) приведение статистического инструментария в соответствии с перечнем сведений, включаемых в доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля в части показателей эффективности контроля (надзора), а также уточнения статистического инструментария в соответствии с практикой заполнения форм федерального статистического наблюдения 1-Контроль;

д) определение приоритетности сведений об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, представленными в Минэкономразвития России посредством зарегистрированной федеральной государственной информационной системы «ИС Мониторинг» по сравнению с указанными сведениями, представленными в бумажном виде.

1.7. Обратиться в Пленум ВС РФ с просьбой о проведении соответствующих разъяснений судебной практики, складывающейся в системе трудового права в отношениях связанных с осуществлением Рострудом собственных контрольных полномочий.

1.8. Разработать проект федерального закона, предусматривающего установление:

а) дифференцированного подхода к наложению штрафов в зависимости от площади земельного участка, на котором установлен факт нарушения земельного законодательства;

б) критериев использования земель не по целевому назначению или неиспользования земельных участков, предназначенных для сельскохозяйственного производства;

в) срока неиспользования земельного участка, по истечении которого лицо может быть привлечено к административной ответственности, а также установить понятие сельскохозяйственного производства.

1.9. Разработать проект федерального закона о внесении изменений в законодательные и иные нормативные правовые акты, направленные на уточнение предмета государственного геодезического надзора за геодезической и картографической деятельностью и приведение их положений в соответствие с требованиями Закона № 294-ФЗ.

1.10. Направить текст Доклада федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разместить в федеральной государственной информационной системе «ИС Мониторинг», а также опубликовать на официальном сайте в сети «Интернет» для рассмотрения и принятия мер по устранению отмеченных в Докладе недостатков по исполнению Закона № 294-ФЗ.

1.11. Предложить органам власти субъектов Российской Федерации направить текст Доклада органам местного самоуправления находящимся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

**2. Минэкономразвития России совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления осуществляющими полномочия по государственному контролю (надзору) и муниципальному контролю:**

2.1. Организовать учет и раскрытие сведений об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в разрезе видов контроля.

2.2. Разработать и реализовать систему учета случаев причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, возникших в результате деятельности поднадзорных субъектов с разделением по видам случаев, причин возникновения указанных ситуаций, конкретных требований, нарушения которых привело к причинению вреда.

2.3. Разработать и реализовать систему оценки ущерба в результате случаев причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, возникших в результате деятельности поднадзорных субъектов.

### **3. Минэкономразвития России совместно с Ростехнадзором:**

3.1. Проанализировать практику назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности и представить в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад, содержащий предложения о сохранении (упразднении) указанного полномочия, осуществляемого должностными лицами Ростехнадзора.

3.2. Проанализировать практику применения диспозиций частей 1–3 статьи 9.1. КоАП РФ, в части назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности и представить в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад.

### **4. Минэкономразвития России совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации:**

Разработать проект федерального закона, предусматривающего внесение изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и Закон № 294-ФЗ в части разграничения проведения проверок в рамках прокурорского надзора и вне рамок прокурорского надзора.

## **5. Минрегиону России:**

5.1. Провести анализ системы регионального государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, включая исполнение полномочий Российской Федерации делегированных субъектам Российской Федерации (нормативно-правового регулирования, организационные структуры, регламентация порядка осуществления регионального контроля, наличие полномочий по применению административной ответственности и т.д.) и представить соответствующий доклад в Правительство Российской Федерации.

5.2. Разработать проект федерального закона о внесении изменений в Закон № 131-ФЗ, предусматривающий отнесение к вопросам местного значения муниципальных районов и городских округов осуществление контроля за разработкой месторождений общераспространенных полезных ископаемых и контроля за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и за ее качеством.

5.3. Разработать проект федерального закона о внесении изменений в Закон № 184-ФЗ и отраслевые законы в целях унификации видов регионального контроля, направленный на устранение несоответствий между перечнем полномочий по контролю, закрепленных в отраслевых федеральных законах (34 вида контроля) и перечнем контрольных полномочий, закрепленных в пункте 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ (8 видов контроля).

5.4. Организовать мониторинг нормативно-правового регулирования, касающегося регионального контроля, на уровне субъектов Российской Федерации с целью выявления примеров лучшей практики и информирования о них органы власти других субъектов Российской Федерации.

5.5. Совместно с Ростехнадзором разработать проект федерального закона о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, предусматривающий осуществление муниципального контроля по объектам капитального строительства, не подлежащих государственной экспертизе и государственному строительному надзору, в отношении которых органы местного самоуправления, выдают разрешения на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию.



5.6. Совместно с Минэкономразвития России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

- организовать мониторинг муниципальных правовых актов в области организации муниципального контроля и рекомендовать ОМСУ примеры лучшей практики;
- систематически проводить обучающие семинары по вопросам осуществления различных видов муниципального контроля.

#### **6. Минюсту России:**

Организовать мониторинг актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них прокуратуры с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

#### **7. Минфину России:**

Разработать методику оценки финансовых затрат на осуществление контрольно-надзорных функций.

#### **8. Минпромторгу России:**

Представить доклад о разграничении полномочий органов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, учитывая следующее:

- федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в областях деятельности, указанных в части 3 статьи 1 Федерального закона от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» необходимо определить в пределах их компетенции перечни измерений, относящихся к сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений и установить к ним обязательные метрологические требования, включая показатели точности измерений в соответствии с указанным Федеральным законом;
- статьей 3 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» установлено положение о недопустимости одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> В ряде технических регламентов, таких как «О безопасности машин и оборудования», «О безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах», «О безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе» надзорные функции возложены на несколько надзорных органов.

## **9. Минздравсоцразвития России:**

9.1. Разработать проект федерального закона, направленного на расширение перечня участников производства по делам об административных правонарушениях, наделив должностных лиц государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации, составивших протоколы об административных правонарушениях, правами участников производства по делам об административных правонарушениях.

9.2. Привести содержание Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» в соответствие с нормами Закона № 294-ФЗ путем внесения следующих изменений:

- уточнить содержание статей 50 и 52, устанавливающих права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор;
- внести дополнения в статью 42, наделив правом проводить экспертизу непосредственно должностными лицами Роспотребнадзора, и экспертами, экспертными организациями аккредитованными Роспотребнадзором;
- внести изменения в статью 44, определяющую содержание государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- установить порядок проведения расследования инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, принимая во внимание изъятие, предусмотренное частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ.

9.3. Привести в соответствие с рекомендациями и стандартами международных организаций (МКРЗ, МАГАТЭ и др.) основные нормы и правила санитарного нормирования по обеспечению безопасности персонала и населения (НРБ-99/2009, ОСПОРБ-99/2010, СПОРО-2002, СП АЭС-2003, СП ПУАП-2003, СП 2.6.1.2040-05, СП 2.6.1.11-02 и другие нормативно-методические документы) и представить в Правительство Российской Федерации соответствующий доклад.

9.4. Разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, утверждающий Порядок осуществления контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения.

## **10. Минтранс России:**

10.1. Разработать проект федерального закона о внесении изменений в КоАП РФ:

- дополнений в статью 11.1 КоАП РФ в части, касающейся ответственности юридических и должностных лиц, хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в области железнодорожного транспорта за бездействие, бесконтрольную в плане соответствия технической безопасности эксплуатацию и неустранение технических неисправностей подвижного состава, сооружений и устройств, повлекшее за собой возникновение угрозы безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и иные серьезные последствия;
- внесения изменений в статьи 3.5 и 11.4 КоАП РФ в части повышения ответственности за нарушение правил использования воздушного пространства;
- внесения изменений в статью 11.5 КоАП РФ в части введения ответственности граждан, должностных и юридических лиц за нарушение порядка допуска к выполнению полетов воздушных судов, правил подготовки и выполнения полетов, если эти действия (бездействия) привели к возникновению авиационного события.

10.2. Разработать проект федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. № 81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации», исключив из него надзорные функции Росрыболовства.

10.3. Внести изменения в Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 398, исключив функции контроля и надзора за обеспечением пожарной безопасности при эксплуатации морских судов, судов внутреннего водного транспорта и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов.

## **11. Минсельхозу России:**

11.1. Провести экспертизу ранее принятых нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы в сфере ветеринарии (прежде всего, ветеринарных правил), с последующей регистрацией их в Минюсте России.

11.2. Разработать проект постановления Правительства Российской Федерации, утверждающего Порядок осуществления государственного охотничьего контроля и надзора.

11.3. Совместно с Минрегионом России разработать проект Федерального закона «Об общих принципах организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации».

## **12. Минприроды России:**

Внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)» и постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю», которыми было бы четко определено разграничение объектов контроля по подведомственности.

**i. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим виды контроля и надзора, указанным в части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ:**

Подготовить изменения в профильные федеральные законы, устанавливающие особенности осуществления указанных видов контроля и надзора, в случае если указанные особенности данными федеральными законами не установлены.

**ii. Федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, осуществляющим полномочия по контролю (надзору):**

Разместить в свободном доступе в сети Интернет на официальном сайте контрольного органа исчерпывающий перечень нормативно-правовых актов, содержащих требования к подконтрольным субъектам по каждому из видов контроля.

**iii. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий:**

Проанализировать законодательство с целью выявления отсутствия федеральных либо региональных административных регла-

ментов исполнения делегированных контрольных полномочий и принять меры по утверждению соответствующих актов.

**16. Правительству Российской Федерации предложить Высшему арбитражному суду Российской Федерации (Пленуму Высшего арбитражного суда Российской Федерации):**

16.1. Сформировать соответствующую законодательству Российской Федерации позицию по вопросу о распространении требований Закона № 294-ФЗ на отношения по осуществлению государственного контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции с соответствующим внесением изменений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 июня 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

16.2. Обобщить судебную практику по делам о спорах о нарушении порядка осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

**17. Правительству Российской Федерации:**

17.1. Просить Генеральную прокуратуру Российской Федерации проверить соблюдение законности действий должностных лиц органов власти, осуществляющих наиболее массовое количество проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, при наделении контрольными полномочиями подведомственных учреждений, а также законности действий должностных лиц подведомственных учреждений при проведении проверок.

17.2. Обратить внимание руководителей федеральных органов исполнительной власти на недопустимо низкий уровень согласования внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

17.3. Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять публикацию обзоров по результатам контрольных мероприятий, проведенных в субъектах Российской Федерации, раскрывающих характер нарушений, механизм выявления, особенности формирования доказательной базы.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение № 1

**Перечень федеральных органов исполнительной власти, представивших в Минэкономразвития России доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)**

№	Наименование органа контроля	Разместили во ФГИС «Мониторинг» <sup>1</sup>	Представили на бумажном носителе	Срок представления <sup>2</sup>
1	МВД России	✓	✓	письмо от 24.03.2011 г. № 1/2257
2	МЧС России	✓	✓	письмо от 16.03.2011 г. № 43-1051-19
3	Минюст России	✓	✓	письмо от 14.03.2011 г. № 15/21193-АФ
4	Росреестр	✓	✓	письмо от 17.03.2011 г. № 18-1620-СВ
5	ФАС России	✓	✓	письмо от 01.04.2011 г. № ИА/1731-ПП
6	ФСКН России	✗	✓	письмо от 15.03.2011 г. № НЦ-1036
7	Роспотребнадзор	✓	✓	письмо от 15.03.2011 г. № 01/2761-1-23

<sup>1</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ № 215 размещение докладов во ФГИС «Мониторинг» является обязательным.

<sup>2</sup> В соответствии с постановлением Правительства РФ № 215 срок представления докладов в Минэкономразвития России – 15 марта 2011 г. Красным цветом выделены ведомства, представившие доклады по истечении указанного срока.

8	Роструд	X	V	письмо от 16.03.2011 г. № 1116-ТЗ
9	Рособрнадзор	V	V	письмо от 11.03.2011 г. № 03-п-5/11-114
10	Минпромторг России	X	V	письмо от 15.03.2011 г. № ДА-2326/14
11	Росстандарт	V	V	письмо от 11.03.2011 г. № ВК-101-26/1938
12	Роспатент	X	V	письмо от 31.03.2011 г. № 01/30-2605/09
13	Минобороны России	X	V	письма от 01.04.2011 г. № 205/2478; от 23.03.2011 № 205/2163
14	Росприрод- надзор	X	V	письмо от 15.03.2011 г. № ВК-06-04-29/2637
15	ФСТ России	X	V	письмо от 25.03.2011 г. № ДС-1950/4
16	Росфин- мониторинг	X	V	письмо от 14.03.2011 г. № 01-01-26/700
17	Росалкогольре- гулирование	V	V	письмо от 15.03.2011 г. № 2501/12
18	Росфиннадзор	V	V	письмо от 15.03.2011 г. № 43-01-05-23/1156
19	Россельхоз- надзор	V	V	письмо от 25.03.2011 г. № ФС-НВ-4/3384
20	Ространснадзор	V	V	письмо от 11.03.2011 г. № АК-10/7-683
21	Минфин России	X	V	письмо от 24.02.2011 г. № 05-06-10/4-13
22	ФНС России	X	V	письмо от 14.03.2011 г. № АС-20-2/289
23	Росрыболовство	V	V	письмо от 17.03.2011 г. № 1326-ВВ/У02
24	Росгидромет	X	V	письмо от 14.03.2011 г. № 140-1197

*Продолжение таблицы*

<b>№</b>	<b>Наименование органа контроля</b>	<b>Разместили во ФГИС «Мониторинг»</b>	<b>Представили на бумажном носителе</b>	<b>Срок представления</b>
25	Ростехнадзор	<b>V</b>	<b>V</b>	письмо от 11.03.2011 г. № 00-06-04/599
26	Роскомнадзор	<b>V</b>	<b>V</b>	письмо от 24.02.2011 г. № СС-03310
27	ФСТЭК России	<b>V</b>	<b>V</b>	письмо от 14.03.2011 г. № 240/3/1035дсп
28	Росздравнадзор	<b>X</b>	<b>V</b>	письмо от 05.03.2011 г. № 04-2172/11
29	ФМБА России	<b>V</b>	<b>V</b>	письмо от 15.03.2011 г. № 32-03/284
30	ФТС России	<b>X</b>	<b>V</b>	письмо от 15.04.2011 г. № 01-10/17633
31	Минкультуры России (Росохранкультура)	<b>X</b>	<b>V</b>	письмо от 15.04.2011 г. № 1463-01-49-АБ
32	ФМС России	<b>X</b>	<b>V</b>	письмо от 13.05.2011 г. № ЕЕ-1/4-6517



**Перечень федеральных органов исполнительной власти,  
не представивших в Минэкономразвития России  
доклады об осуществлении государственного контроля  
(надзора), муниципального контроля в соответствующих  
сферах деятельности и об эффективности такого контроля  
(надзора)**

№	Наименование органа контроля
1	Росстрахнадзор
2	ФСФР России

**Перечень субъектов Российской Федерации,  
представивших в Минэкономразвития России доклады  
об осуществлении государственного контроля (надзора),  
муниципального контроля в соответствующих сферах  
деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)**

<b>№</b>	<b>Наименование субъекта Российской Федерации</b>	<b>Представили доклады менее 6 контрольно-надзорных органа</b>	<b>Полностью исполнили обязанность по представлению доклада<sup>1</sup></b>
1	Республика Адыгея (Адыгея)	<b>X</b>	<b>V</b>
2	Республика Башкортостан	<b>X</b>	<b>V</b>
3	Республика Дагестан	<b>V</b>	<b>X</b>
4	Кабардино-Балкарская Республика	<b>V</b>	<b>X</b>
5	Республика Калмыкия	<b>X</b>	<b>V</b>
6	Карачаево-Черкесская Республика	<b>X</b>	<b>V</b>
7	Республика Карелия	<b>V</b>	<b>X</b>
8	Республика Коми	<b>X</b>	<b>V</b>
9	Республика Марий Эл*	<b>X</b>	<b>V</b>
10	Республика Мордовия	<b>V</b>	<b>X</b>
11	Республика Татарстан (Татарстан)	<b>X</b>	<b>V</b>
12	Республика Тыва	<b>V</b>	<b>X</b>
13	Удмуртская Республика	<b>X</b>	<b>V</b>
14	Республика Хакасия	<b>V</b>	<b>X</b>
15	Чеченская Республика	<b>X</b>	<b>V</b>
16	Чувашская Республика – Чувашия*	<b>X</b>	<b>V</b>

<sup>1</sup> При формировании данного столбца исходили из данных о представлении докладов 7 и более контрольно-надзорных органов региона.

Продолжение таблицы

№	Наименование субъекта Российской Федерации	Представили доклады менее 6 контрольно-надзорных органа	Полностью исполнили обязанность по представлению доклада
17	Алтайский край*	X	V
18	Забайкальский край	X	V
19	Камчатский край*	X	V
20	Краснодарский край*	X	V
21	Красноярский край	X	V
22	Пермский край	V	X
23	Приморский край	V	X
24	Ставропольский край	V	X
25	Хабаровский край	V	X
26	Амурская область	X	V
27	Архангельская область	V	X
28	Астраханская область	X	V
29	Белгородская область	X	V
30	Брянская область	V	X
31	Волгоградская область	X	V
32	Воронежская область	X	V
33	Иркутская область	V	X
34	Калининградская область	X	V
35	Калужская область	X	V
36	Вологодская область*	X	V
37	Кемеровская область	V	X
38	Кировская область*	X	V
39	Костромская область	X	V
40	Курганская область	V	X

Продолжение таблицы

№	Наименование субъекта Российской Федерации	Представили доклады менее 6 контрольно-надзорных органа	Полностью исполнили обязанность по представлению доклада
41	Курская область	X	V
42	Ленинградская область*	X	V
43	Липецкая область	X	V
44	Магаданская область*	X	V
45	Московская область	X	V
46	Мурманская область	X	V
47	Нижегородская область	X	V
48	Новгородская область	X	V
49	Новосибирская область	X	V
50	Омская область	X	V
51	Оренбургская область	V	X
52	Орловская область*	X	V
53	Пензенская область	V	X
54	Псковская область	X	V
55	Ростовская область	X	V
56	Рязанская область*	X	V
57	Самарская область	X	V
58	Саратовская область*	X	V
59	Сахалинская область*	X	V
60	Свердловская область*	X	V
61	Смоленская область*	X	V
62	Тамбовская область*	X	V
63	Тверская область*	X	V
64	Томская область	V	X
65	Тульская область*	X	V
66	Тюменская область	X	V

67	Ульяновская область	X	V
68	Челябинская область	X	V
69	Ярославская область	V	X
70	Москва	V	X
71	Санкт-Петербург	X	V
72	Еврейская автономная область	X	V
73	Ненецкий автономный округ	X	V
74	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	X	V
75	Чукотский автономный округ	V	X
76	Ямало-Ненецкий автономный округ	X	V

\* – Субъекты Российской Федерации, представившие Сводный доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) в регионе.

**Перечень субъектов Российской Федерации,  
не представивших в Минэкономразвития России  
доклады об осуществлении государственного контроля  
(надзора), муниципального контроля в соответствующих  
сферах деятельности и об эффективности такого контроля  
(надзора)**

<b>№</b>	<b>Субъект РФ</b>
1	Республика Алтай
2	Республика Бурятия
3	Республика Ингушетия
4	Республика Саха (Якутия)
5	Республика Северная Осетия – Алания
6	Владимирская область
7	Ивановская область

**I. Перечень собственных контрольных полномочий субъектов Российской Федерации. Контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Закона № 294-ФЗ**

1) Государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством Российской Федерации о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости

– часть 2 статьи 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»,

– подпункт 42.1 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ;

2) Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю

– статья 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», подпункт 5б пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ;

3) Государственный контроль (государственный экологический контроль) за охраной атмосферного воздуха, за исключением контроля на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (статья 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»);

4) Контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (статья 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»);

5) Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельно-

сти, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (статья 5 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

6) Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (подпункт 57 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ);

7) Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору (пункт 6 статьи 25 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, подпункт 59 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ);

8) Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства (часть 2 статьи 20 «Жилищный кодекс Российской Федерации» от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, подпункт 59 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ);

9) Региональный государственный контроль за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов (пункт 7 статьи 7 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», подпункт 66 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ);

10) Государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также физическими лицами (статья 28



Федерального закона от 23.ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

11) Контроль за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения (часть 4 статьи 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике» (далее – Закон № 35-ФЗ));

12) Контроль за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизированных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, в том числе урегулирование споров, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть 4 статьи 21 Закона № 35-ФЗ);

13) Контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 4 статьи 21 Закона № 35-ФЗ);

14) Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (часть 1 статьи 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»);

15) Государственный ветеринарный надзор (пункт 2 статьи 5 и статьей 8 Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»; постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации»);

16) Контроль деятельности специалистов в области ветеринарии (статья 3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»);

17) Контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты (пункт 1 часть 1 статьи 7.1 Закона Российской

Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»);

18) Контроль за доставкой обязательного экземпляра получателям документов (статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);

19) Контроль и надзор за качеством и безопасностью пищевых продуктов, осуществляемый совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (часть 2 статьи 6 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»);

20) Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области санитарно-эпидемиологического благополучия (статья 6 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»);

21) Контроль за исполнением принятых в соответствии с законодательством Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области обращения с отходами (статья 6 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»);

22) Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха (статья 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»);

23) Контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания (статья 6.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»);

24) Надзор и контроль за их соблюдением и исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны здоровья граждан (статья 6 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, утв. Верховным советом Российской Федерации 22 июля 1993 г. № 5487-1);

25) Контроль за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество (статья 5 Федерального закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»);

26) Контроль за проведением государственных региональных лотерей (статья 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»);

27) Контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения (пункт 1 статьи 12 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

28) Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований настоящего Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (часть 1 статьи 6 и статья 16 Федерального закона от 28 декабря 2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», подпункт 66 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ;

29) Государственный контроль при обращении лекарственных средств (часть 2 статьи 9 Федерального закона от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств»).

## **II. Контрольные полномочия, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, и в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности**

1) Государственный строительный надзор (пункт 4 статьи 7 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, подпункт 42 пункт 2 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ);

2) Контроль за применением регулируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию (часть 4 статьи 21 Закона № 35-ФЗ), в том числе контроль за применением цен (тарифов) в

сфере теплоснабжения и контроль за использованием инвестиционных ресурсов, включенных в регулируемые государством цены (тарифы) в сфере теплоснабжения (пункты 3 и 4 части статьи 7 Федерального закон от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»);

3) Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса (часть 4 статьи 3.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»);

4) Лицензионный контроль (статья 19 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

### **III. Контрольные полномочия, которые исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ**

1) Региональный финансовый контроль (статьи 266, 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ, статья 9 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»), в том числе контроль за использованием средств обязательного медицинского страхования на территориях субъектов Российской Федерации (пункт 5 части 1 статьи 6 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»);

2) Региональный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (статья 17 Федерального закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

## Об авторах

**Ковтун Евгений Вячеславович** (общая редакция, введение, гл. 1, 5.1, 5.2, 6, 8) – заместитель директора Департамента государственного регулирования экономики Минэкономразвития России

**Плаксин Сергей Михайлович** (гл. 1, 2.1, 5.4, 6, 7.1, 8) – к.э.н., заместитель директора Дирекции по экспертно-аналитической работе НИУ ВШЭ

**Кнутов Александр Владимирович** (гл. 2.1, 3, 5.1, 6, 7.1, 8) – научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти НИУ ВШЭ

**Чаплинский Александр Владимирович** (гл. 2.2, 2.3, 4, 5.1, 6, 7.2, 7.3, 8) – научный сотрудник Центра анализа деятельности органов исполнительной власти НИУ ВШЭ

**Завьялова Лиана Давидовна** (гл. 2.4, 5.3, 8) – ведущий советник Департамента государственного регулирования экономики Минэкономразвития России

**Соболь Дмитрий Викторович** (гл. 5.2) – заместитель начальника отдела Департамента государственного регулирования экономики Минэкономразвития России

Авторы выражают благодарность компании «**АйТи**» и лично Ярошко А.И., Усову В.Н., Гончарову А.Л. за разработку и поддержание бесперебойной работы информационной системы мониторинга контрольно-надзорной деятельности «ИС Мониторинг», а также Семенову С.В. за большой вклад в становление системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации.

*Научное издание*

КОВТУН Евгений Вячеславович, ПЛАКСИН Сергей Михайлович  
КНУТОВ Александр Владимирович, ЧАПЛИНСКИЙ Александр Владимирович,  
ЗАВЬЯЛОВА Лиана Давидовна, СОБОЛЬ Дмитрий Викторович

СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад – 2011

Подготовка оригинал-макета:

*Издательство «МАКС Пресс»*

Компьютерная верстка: *М.А. Комарова*

Корректор: *Д.Ю. Ментий*

Подписано в печать **XX.XX**.2011 г.

Печать офсетная. Бумага офсетная.

Формат 60x88 1/16. Усл.печ.л. 25,0. Тираж 1000 экз. Изд. № XXX. Заказ

Издательство ООО «МАКС Пресс»

Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,  
2-й учебный корпус, 627 к.

Тел. 939-3890, 939-3891. Тел./Факс 939-3891.