



**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минэкономразвития России)**

Департамент развития малого и среднего предпринимательства

Доклад

**«О состоянии системы государственного
контроля (надзора) и муниципального
контроля в Российской Федерации»**

Москва

2010 г.

Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» / Ответственный за содержание доклада: начальник отдела снижения административных барьеров в малом и среднем бизнесе Департамента развития малого и среднего предпринимательства Е.В. Ковтун.

Аналитический доклад посвящен актуальным проблемам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. В исследовании подведены первые 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», выявлены наиболее существенные проблемы правового регулирования в указанной сфере.

Доклад подготовлен Департаментом развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России. При подготовке доклада использованы материалы предоставленные Институтом государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, ОПОРОЙ РОССИИ, федеральными органами исполнительной власти.

Департамент развития малого и среднего предпринимательства
Минэкономразвития России, 2010 г.

Содержание:

Введение	4
I. Итоги контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти (III кв. 2009 г. – I кв. 2010 г.)	9
 1. Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти.....	9
 2. Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности (первые итоги)	30
 3. Анализ правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ	40
II. 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»: проблемы применения и ограничения сферы регулирования.....	78
 4. Место Закона № 294-ФЗ в системе регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	78
 5. Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации в рамках делегированных полномочий: делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий	116
 6. Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации	124
 7. Контрольная деятельность органов местного самоуправления	138
 8. Осуществление государственного контроля (надзора) и 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	152
 9. Распространение требований Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов	159
III. Организация контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации..	167
 10. Участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий подведомственных и экспертных организаций	167
 11. Техническое регулирование и государственный контроль (надзор): оценка соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов и объектов технического регулирования обязательным требованиям	218
 12. Перевод контрольно-надзорных полномочий в электронный вид	228
 13. Понятие «проверка» в Законе № 294-ФЗ.....	237
IV. Состояние нормативно-правовой базы в сфере государственного контроля ..	242
 14. Реализованные сопутствующие изменения нормативно-правовой базы (перечень актов, изданных в развитие Закона № 294-ФЗ).....	242
 15. Необходимые изменения нормативно-правовой базы.....	252
V. Предложения Минэкономразвития России по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.....	298

ВВЕДЕНИЕ

Первая попытка реструктуризации системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, ее дебюрократизации, 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»¹ 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)»² (далее – Закон № 134-ФЗ).

Законом № 134-ФЗ впервые в Российской Федерации были установлены:

- общие принципы защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора);
- ограничения при проведении мероприятий по контролю;
- требования к проведению и оформлению результатов контрольных мероприятий;
- право некоммерческих организаций обращаться в суд в защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

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 в итоге незначительно. Это связано как 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, а также низкая степень доступности информации о них;
- неприменением Закона № 134-ФЗ отдельными федеральными органами исполнительной власти (например, МВД России);

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

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

- 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 не была проведена в должной мере инвентаризация обязательных требований, что существенно повлияло на правоприменительную практику Закона № 134-ФЗ в реализации главного заложенного в законе принципа – презумпции добросовестности предпринимателя. Также неоправданно затянулась 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 нарушающих 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»¹ 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.².

Данным законом вводится преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, путем установления обязанности направления

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

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

всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями до начала осуществления предпринимательской деятельности (отдельных видов деятельности) уведомления о начале предпринимательской деятельности о соответствии обязательным требованиям, предъявляемым к данному виду деятельности законодательством. Вводится понятие «проверка», которое включает в себя два вида проверок: документарные и выездные, осуществляемых, как и ранее, в плановом и внеплановом режиме.

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

1) истечения срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устраниении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступления 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) нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) на основании приказа (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

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

предусматривается перечень грубых нарушений закона № 294-ФЗ, являющихся основанием для признания результатов проверки недействительной;

устанавливается 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 № 294-ФЗ 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 «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 мероприятий¹.

В данном Докладе, написанном по состоянию на 1 мая 2010 г. (если по тексту не указано иное), подробно рассказывается о первых итогах действия 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 проблем².

По итогам представления в Правительство Российской Федерации указанного доклада Председателем Правительства Российской Федерации В.В. Путиным дано поручение от 6 июля 2010 г. № ВП-П13-4512 в соответствии с которым федеральным органами исполнительной власти поручено исходя из предложений Минэкономразвития России (раздел 5 Доклада) организовать работу по выполнению мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации в 2011-2012 годах.

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

² Доклад актуализирован по состоянию на 20 июля 2010 г.

I. Итоги контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти (III кв. 2009 г. – I кв. 2010 г.)

1. Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти

В данном разделе приводятся сведения о количестве проведенных федеральными органами исполнительной власти плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе субъектов малого и среднего предпринимательства и бюджетных учреждений.

Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти подготовлена на основании данных о проведении проверок представленных федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития России, а также на основании данных о согласовании с органами прокуратуры внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, представленных Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Оценка проводилась только для федеральных органов исполнительной власти, располагающих полномочиями в сфере контроля предпринимательской деятельности. При этом стоит отметить, что отдельные федеральные органы исполнительной власти, не имеющие контрольно-надзорные полномочия, также представили данные о контрольных мероприятиях, являющихся на самом деле ведомственным контролем. Указанные данные, в связи с невозможностью разделения проверок в сфере государственного контроля (надзора) и внутриведомственного контроля по всем федеральным органам исполнительной власти, также включены в общие сводные таблицы.

Необходимо подчеркнуть, что не все федеральные органы исполнительной власти представили в Минэкономразвития России соответствующие сведения, а данные, представленные в Минэкономразвития России и в органы прокуратуры Российской Федерации (например, в части согласований внеплановых выездных проверок), существенно различаются между собой.

За исследуемый период федеральными органами исполнительной власти приведена информация о проведении порядка 1,6 млн. проверок¹.

¹ Здесь и далее, если не оговорено особо, приводятся статистические сведения за III кв. и IV кв. 2009 г., а также I кв. 2010 г.

Поскольку сведения о количестве проведенных мероприятий по контролю централизованно собираются с середины 2009 г. впервые, то корректно оценить динамику количества контрольных мероприятий не представляется возможным. Однако, если учитывать приблизительно равномерное распределение количества проверок по кварталам, в среднем составляющее около 500 тыс. проверок (рисунок 1.1), то общее число проверок информации о которых представляется федеральными органами исполнительной власти, составляет **в годовом исчислении 2,1 млн. проверок** (*без проверок финансового характера, таможенных органов, органов внутренних дел и отдельных видов контроля представленных в части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ*). Общие сведения за данный период представлены в таблице 1.1.

Таблица 1.1

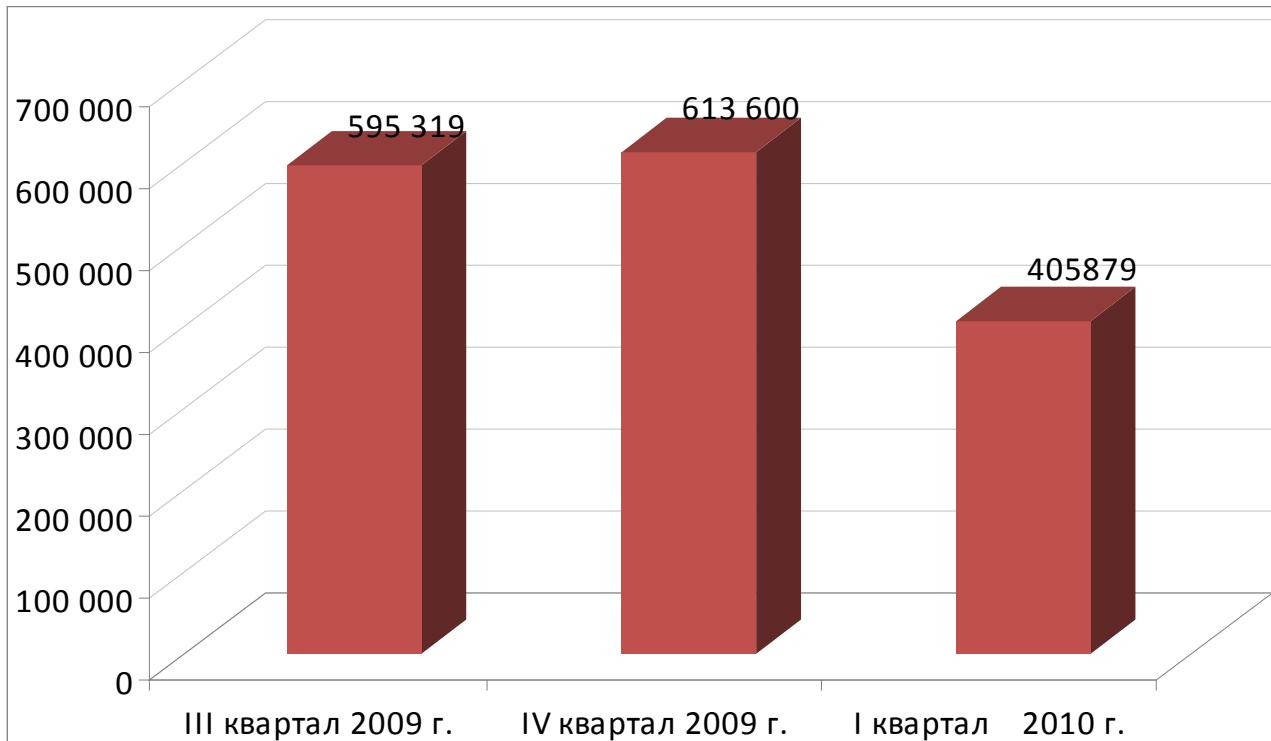
Количество проверок проведенных за исследуемый период

№	Квартал	Количество проведенных проверок за III-IV кв. 2009 г. и I кв. 2010 г. ¹								
		Плановые			Внеплановые			Всего проверок		
		Всего	В том числе субъектов МСП	В том числе бюджетных учреждений	Всего	В том числе субъектов МСП	В том числе бюджетных учреждений	Всего	В том числе субъектов МСП	В том числе бюджетных учреждений
1	III кв. 2009 г.	328 566	178 229	91 788	266 753	124 012	93 206	595 319	302 241	184 994
2	IV кв. 2009 г.	321 907	187 173	80 218	291 702	147 116	99 751	613 609	334 289	179 968
3	I кв. 2010 г.	204 115	124 404	53 284	201 764	118 748	57 422	405 876	243 130	110 705
	Всего	854 588	489 806	225 290	760 219	389 876	250 379	1 614 804	879 660	475 667

¹ Указывается общее количество проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, в том числе включая проверки субъектов МСП, бюджетных учреждений.

Рисунок 1.1

Распределение количества проверок по периодам наблюдения (количество проверок, сведения о которых представлены федеральными органами исполнительной власти, ед.)



По сравнению с III кварталом 2009 г. в I квартале 2010 г. произошло общее снижение количества проверок в среднем на 32%.

Стоит отметить, что в соответствии с частью 3 Закона № 294-ФЗ его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к действиям органов государственного контроля (надзора) по направлению запросов о предоставлении информации, необходимой при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства Российской Федерации и проведении административного расследования, к действиям государственных органов при проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия, осуществлении прокурорского надзора и правосудия, а также при проведении:

контроля за осуществлением иностранных инвестиций;

контроля за экономической концентрацией, анализа рынка, при определении состояния конкуренции;

финансового контроля и финансово-бюджетного надзора;

налогового контроля;
валютного контроля;
контроля за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
контроля на финансовых рынках;
банковского надзора;
страхового надзора¹;
контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком²;
расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве;
осуществлении государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации³.

По большинству данных видов государственного контроля (надзора) информация от федеральных органов исполнительной власти в Минэкономразвития России не поступила.

1. Распределение проверок по федеральным органам исполнительной власти.

Наибольшее число проверок проводят федеральные органы, осуществляющие контроль (надзор) не в рамках отдельной отрасли, а **по всем предприятиям и организациям всех отраслей экономики** (рисунок 1.2). Так, наибольшее количество проверок проведено МЧС России (514 тыс.), Роспотребнадзором (285 тыс.), Ростехнадзором (190 тыс.), ФМС России (145 тыс.), Рострудом (143 тыс.)

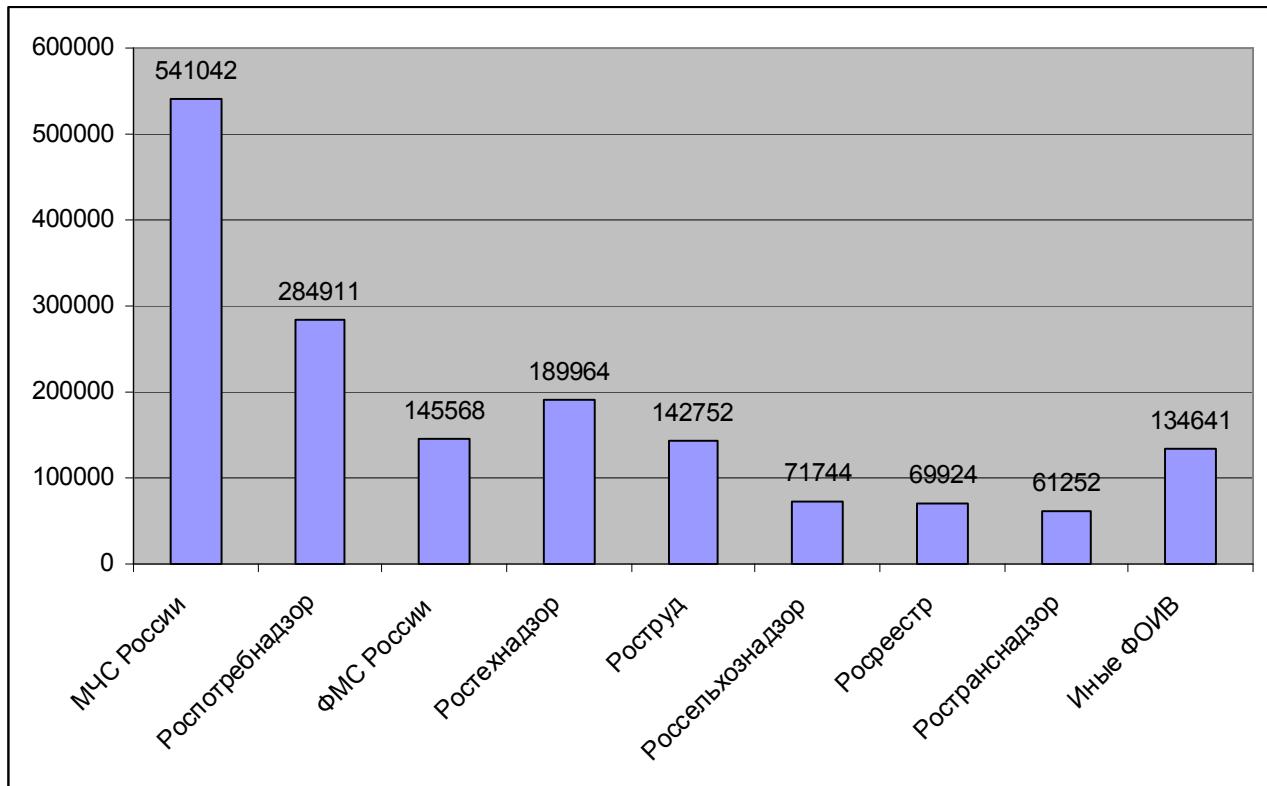
¹ ФЗ от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Вступает в силу с 27 июля 2010 г.

² ФЗ от 27 июля 2010 г. № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Не вступил в законную силу.

³ Часть 3 статьи 1 ФЗ от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Рисунок 1.2

Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по числу проведенных проверок (количество проведенных за исследуемый период проверок, шт.)



При этом распределение количества проверок по федеральным органам исполнительной власти очень неравномерно.

Почти 80% проверок проводится 5 федеральными органами исполнительной власти, представившими сведения о наибольшем числе проведенных проверок (рисунок 1.3, таблица 1.2).

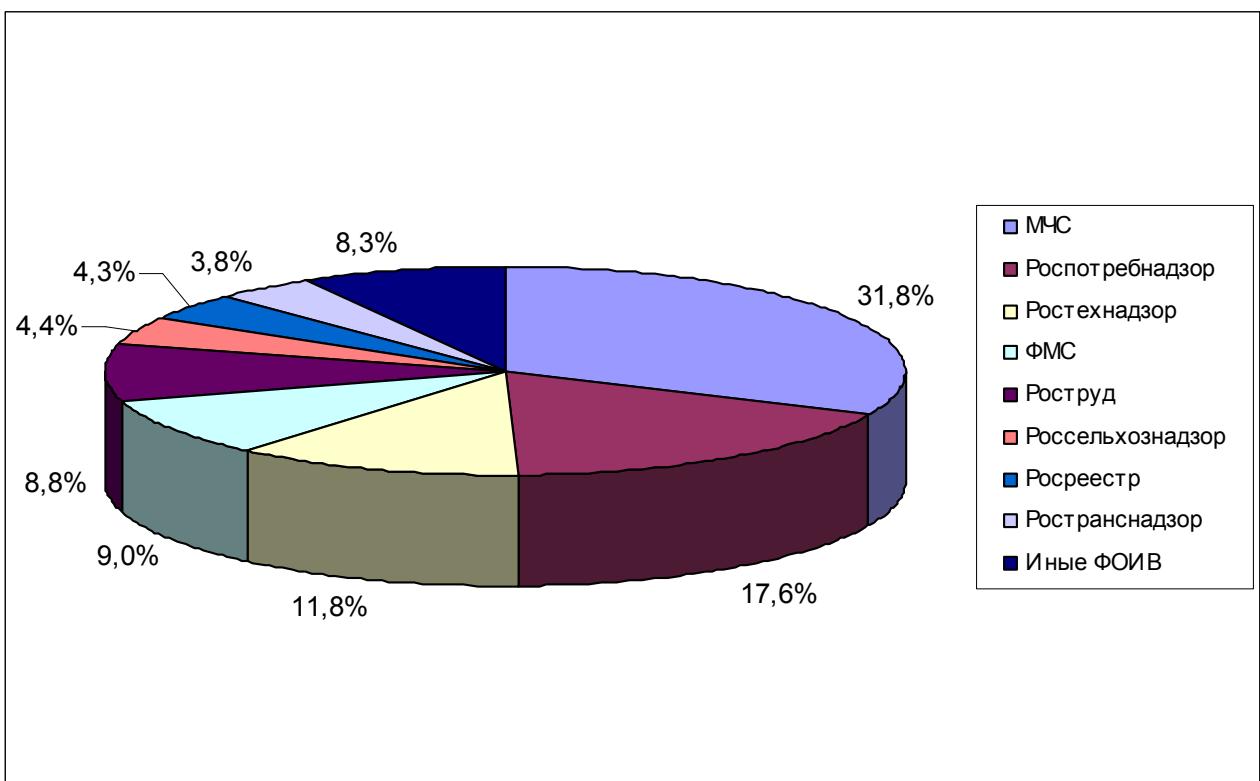
Таблица 1.2

Доля проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти - лидерами по числу проверок, от общего числа проверок

№	Орган власти	Количество проверок	Доля от общего числа проверок	Суммарная доля нарастающим итогом
1	МЧС России	514 042	31,8 %	31,8 %
2	Роспотребнадзор	284 911	17,6 %	49,5 %
3	Ростехнадзор	189 964	11,8 %	61,2 %
4	ФМС России	145 568	9,0 %	70,3 %
5	Роструд	142 752	8,8 %	79,1 %
6	Россельхознадзор	71 744	4,4 %	83,5 %
7	Росреестр	69 924	4,3 %	87,9 %
8	Ространснадзор	61 252	3,8 %	91,7 %
	Иные ФОИВ	134 641	8,3 %	100,0 %

Рисунок 1.3.

Доля проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти - лидерами по числу проверок, от общего числа проверок



Таким образом, в рамках мероприятий по сокращению административного давления на бизнес кроме принятия общесистемных мер следует уделить особое внимание федеральным органам исполнительной власти, имеющим наибольшее число поднадзорных субъектов.

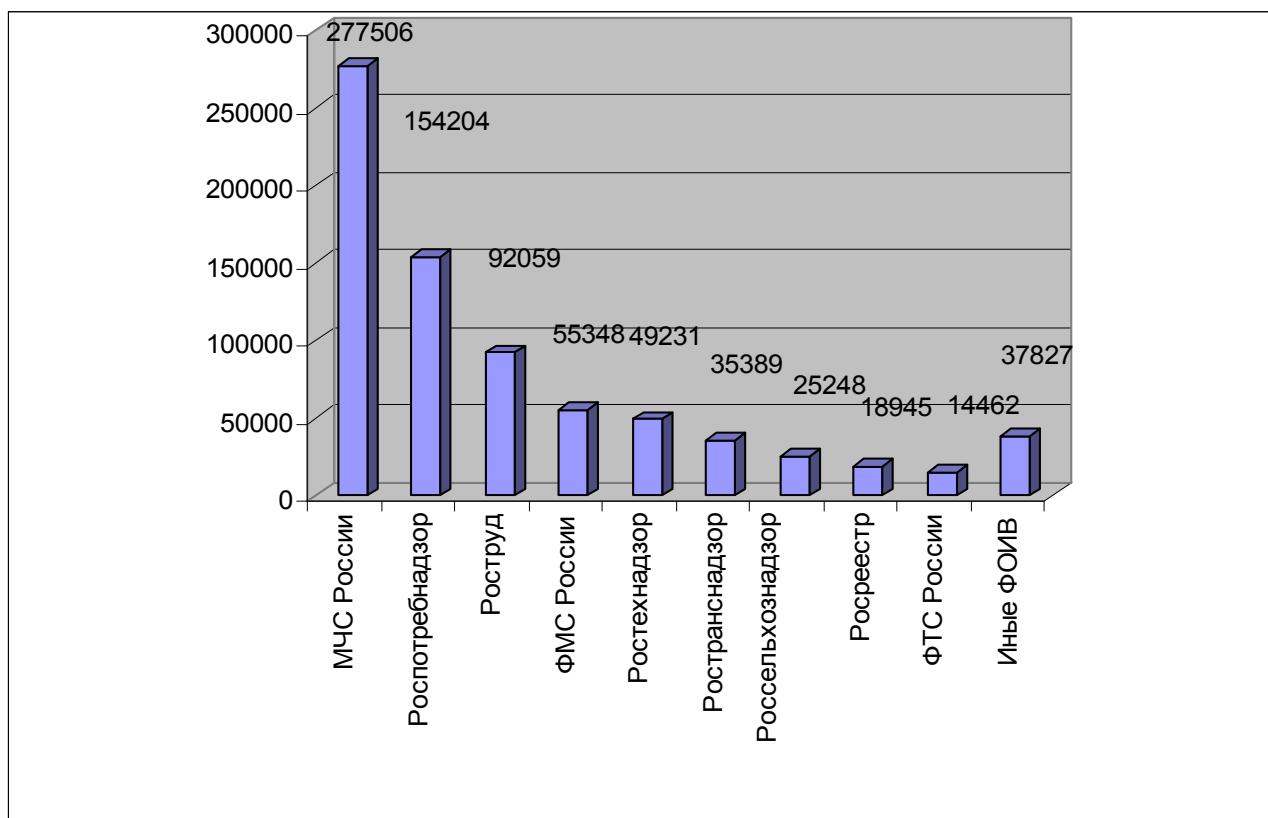
2. Плановые и внеплановые проверки

За исследуемый период федеральными органами исполнительной власти проведено **760 тыс. внеплановых и 854 тыс. плановых проверок**. Федеральные органы исполнительной власти, проводящие наибольшее число внеплановых проверок, в целом соответствуют органам власти – лидерам по общему числу проверок (рисунок 1.4).

Так, наибольшее число внеплановых проверок было проведено МЧС России (277 тыс.), Роспотребнадзором (154 тыс.), Рострудом (92 тыс.), ФМС России (55 тыс.), Ростехнадзором (49 тыс.).

Рисунок 1.4

Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по числу проведенных внеплановых проверок (количество проведенных за исследуемый период внеплановых проверок, шт.)



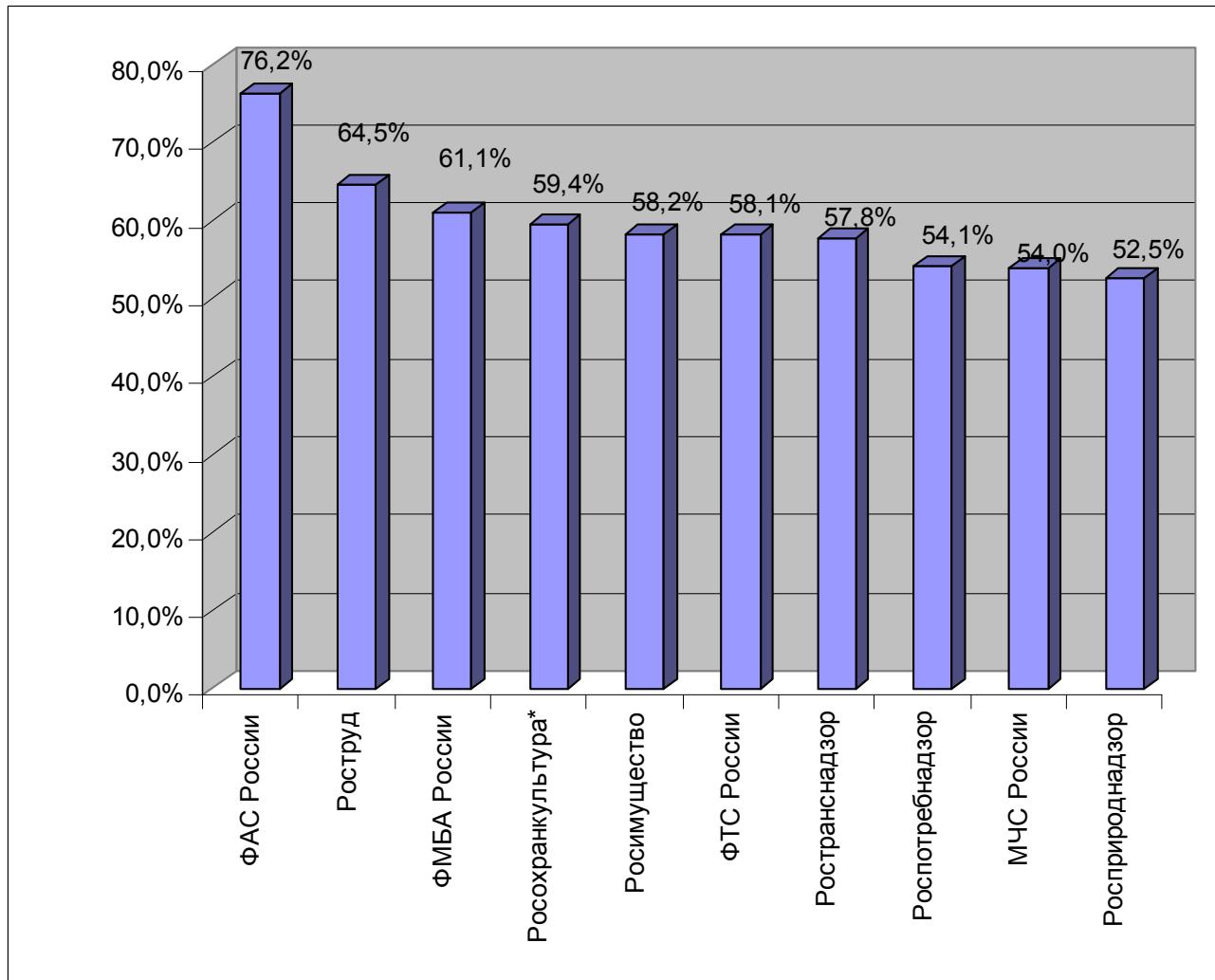
Однако если перейти от абсолютных значений к относительным показателям, то выясняется, что **около 47% всех проверок носят внеплановый характер**.

Для 10 федеральных органов исполнительной власти количество внеплановых проверок превышает половину от общего числа проводимых проверок (рисунок 1.5). Для более корректных оценок данное значение рассчитывалось только по тем

федеральным органам исполнительной власти, которые представили сведения о проведении более чем 20 проверок за исследуемый период.

Рисунок 1.5

Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок, являются внеплановыми (доля внеплановых проверок в общем числе проведенных проверок)



* информация данным органом власти представлена только за III-IV кв. 2009 г.

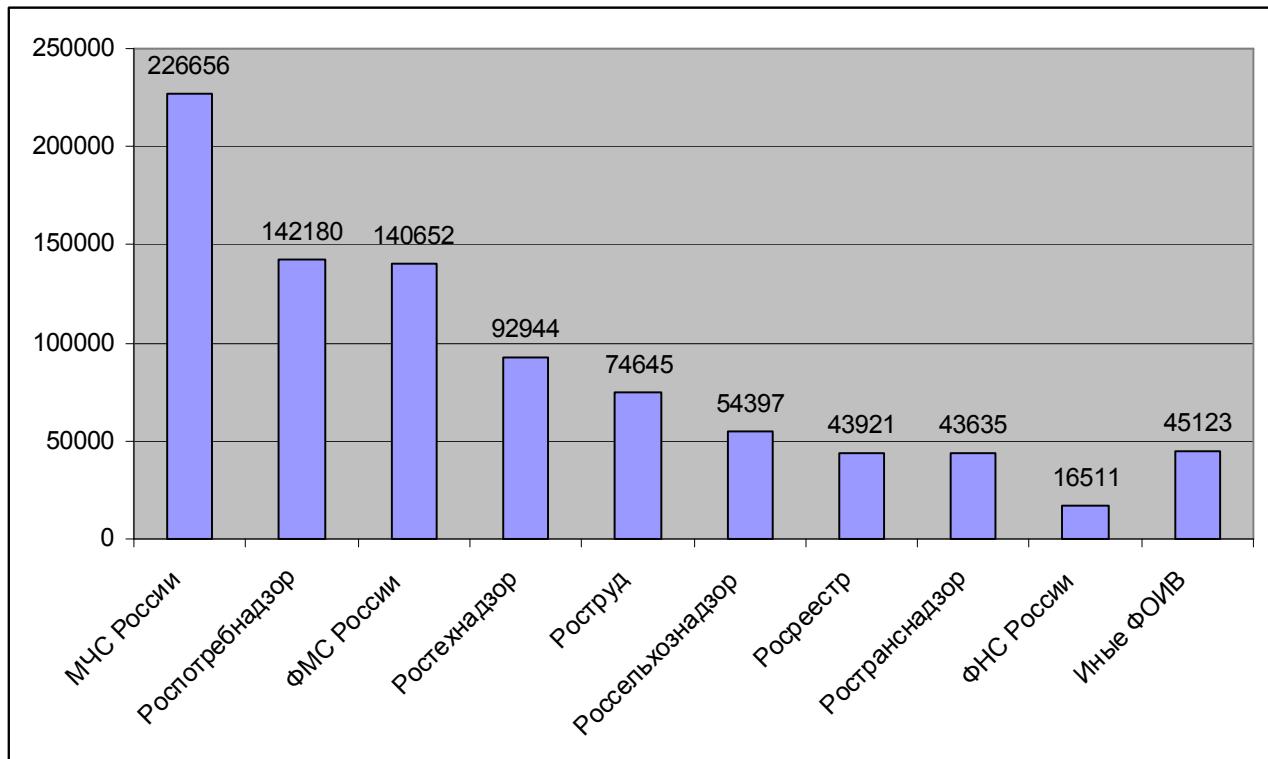
3. Основное административное бремя при проведении проверок ложится на предприятия малого и среднего бизнеса и организации бюджетного сектора.

Всего федеральными органами исполнительной власти представлены сведения о проведении **880 тыс. проверок** в отношении предприятий малого бизнеса, что составляет **около 54%** от общего числа проведенных проверок.

Наибольшее число проверок в отношении предприятий малого бизнеса проведено МЧС России (227 тыс.), Роспотребнадзором (142 тыс.), ФМС России (141 тыс.), Ростехнадзором (93 тыс.), Рострудом (75 тыс. руб.).

Рисунок 1.6

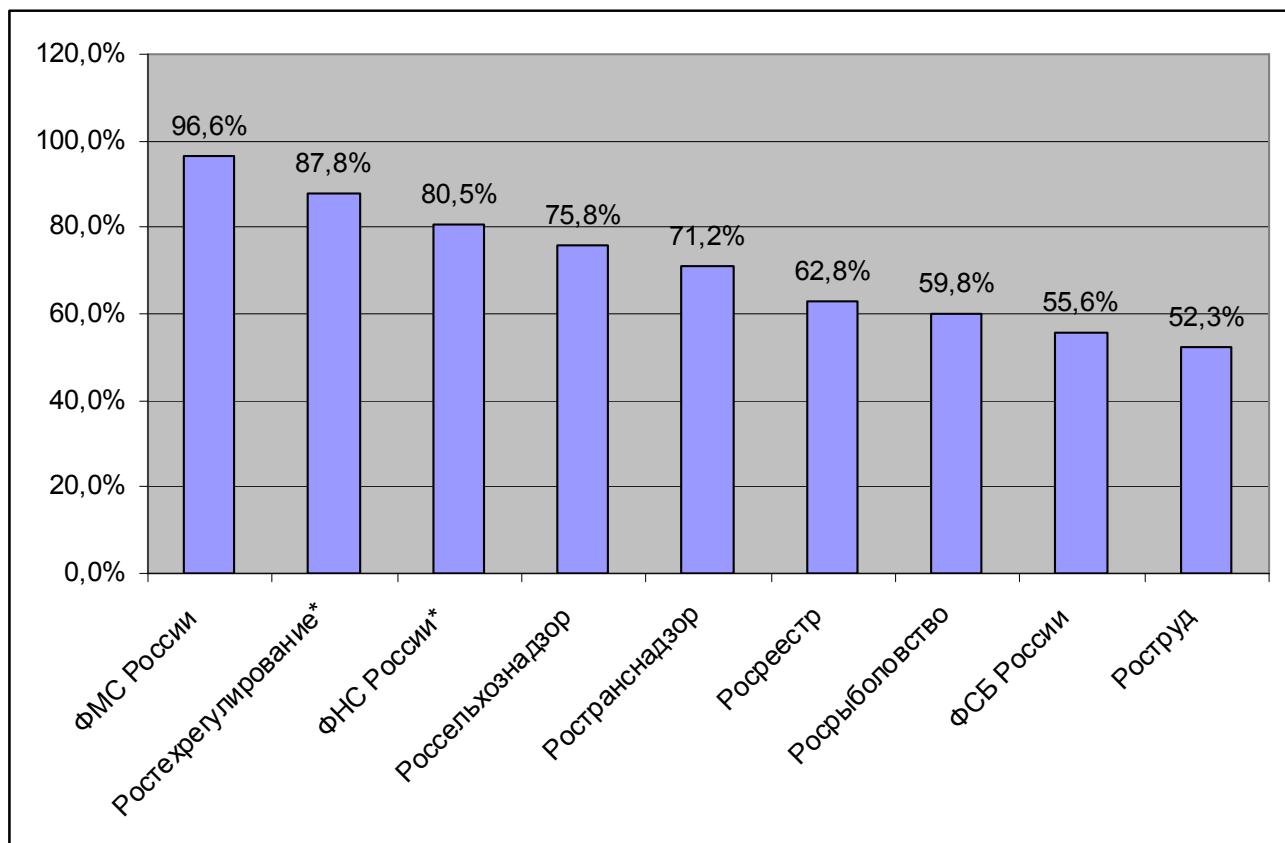
Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по числу проведенных проверок предприятий малого и среднего бизнеса (количество проведенных за исследуемый период проверок предприятий малого бизнеса, шт.)



Для некоторых федеральных органов исполнительной власти наблюдается аномально высокая доля проверок, приходящаяся на предприятия малого и среднего бизнеса (МСБ). Так, например, более 96% проверок ФМС России, 87% проверок Ростехрегулирования, 75% проверок Россельхознадзора, 71% проверок Ространснадзора осуществлялись в отношении предприятий МСБ.

Рисунок 1.7

Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок является проверками деятельности предприятий малого бизнеса (доля проверок предприятий малого бизнеса в общем числе проведенных проверок)



* информация данными органами власти представлена только за III-IV кв. 2009 г.¹

Однако для более полного составления «профиля контрольной деятельности» федеральных органов исполнительной власти следует также рассмотреть масштабы контрольно-надзорной деятельности в отношении бюджетных организаций.

Всего за исследуемый период федеральными органами исполнительной власти представлены сведения о проведении **476 тыс. проверок** бюджетных организаций, что составляет **около 29%** от общего числа проведенных проверок.

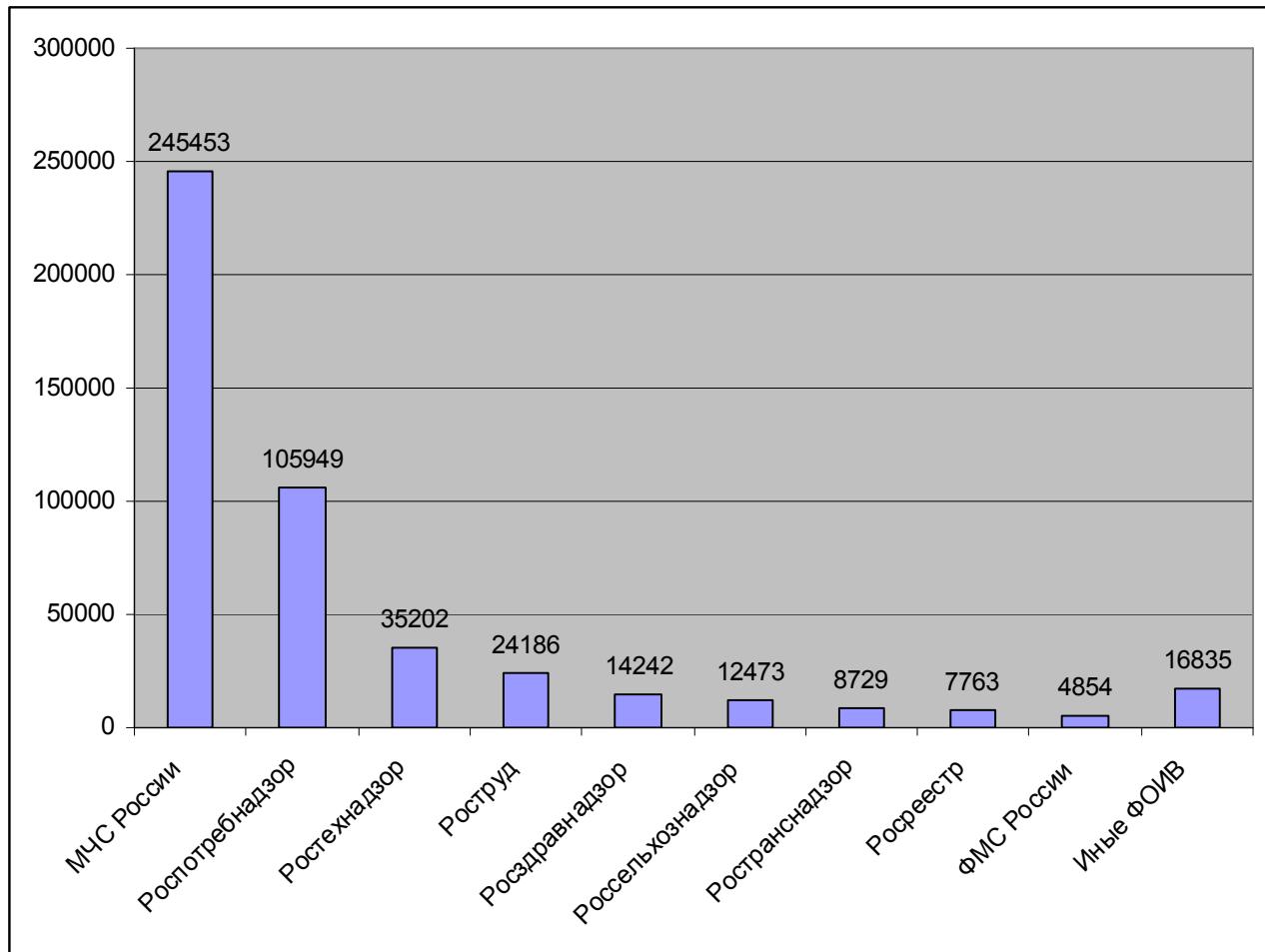
Наибольшее количество проверок проведено МЧС России (245 тыс. проверок или 52% от всех проверок бюджетных организаций), Роспотребнадзором (106 тыс. проверок или 22% от всех проверок бюджетных организаций), Ростехнадзором (35 тыс.), Рострудом (24 тыс.) и Росздравнадзором (14 тыс.). Иными словами, почти 75% проверок бюджетных организаций осуществляются МЧС России и

¹ Высокая доля ФНС России и ФСБ России объясняется тем, что представлялись сведения только о проверках в рамках видов контроля, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ.

Роспотребнадзором (Рисунок 1.8). Возможно, относительно низкий интерес к проверкам данной категории подконтрольных субъектов вызван характером их деятельности.

Рисунок 1.8

Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по числу проведенных проверок бюджетных организаций (количество проведенных за исследуемый период проверок бюджетных организаций, шт.)

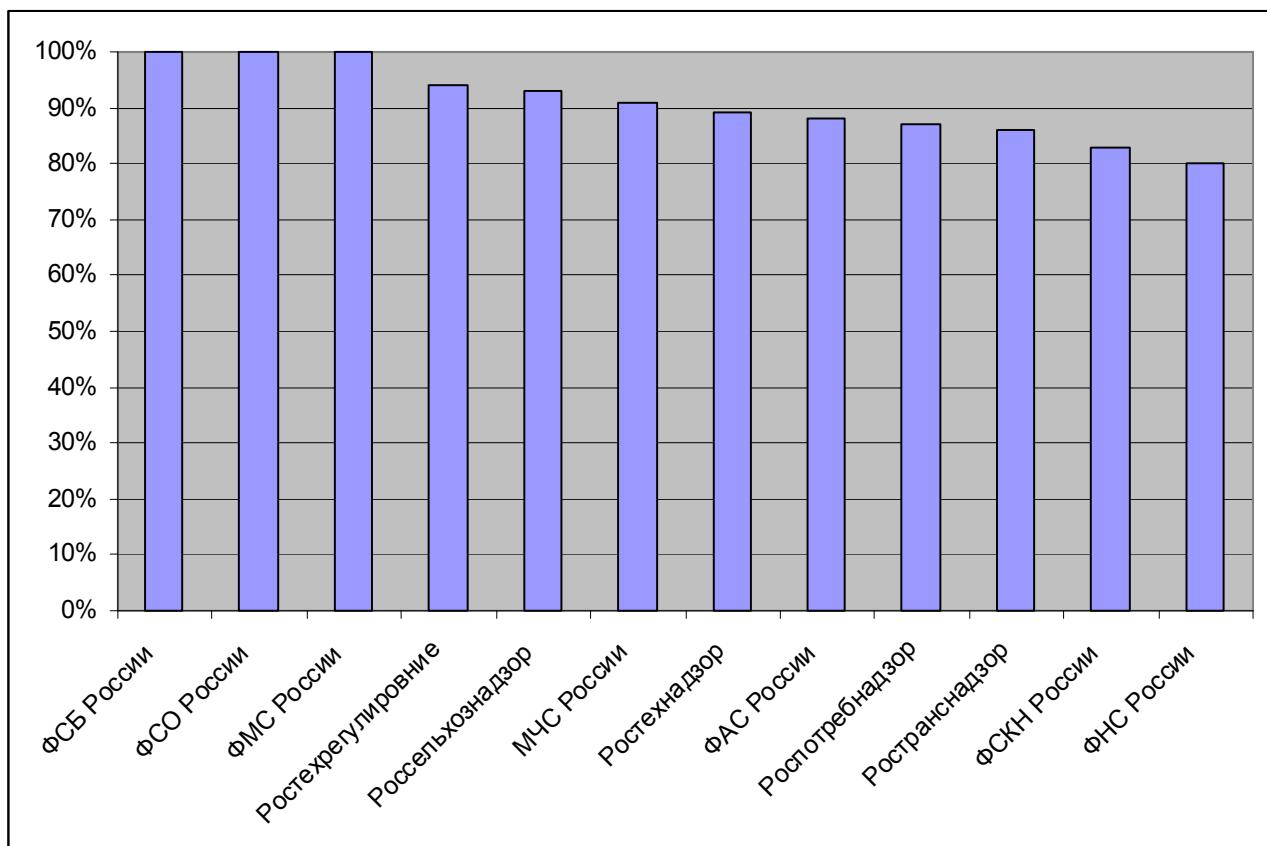


Наиболее существенные выводы могут быть сделаны после сопоставления данных о проведенных проверках предприятий малого бизнеса и бюджетных организаций.

Таким образом порядка **3/4 от всех проведенных проверок** приходится на проверки предприятий малого бизнеса и проверки бюджетных организаций.

Рисунок 1.9

Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок является проверками деятельности предприятий малого бизнеса или бюджетных организаций (доля проверок предприятий малого бизнеса и бюджетных организаций в общем числе проведенных проверок)



* информация данными органами власти представлена только за III-IV кв. 2009 г.

4. Чрезвычайно низкий уровень исполнения требований Закона № 294-ФЗ по согласованию внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса с органами прокуратуры

В соответствии со статьей 10 Закона № 294-ФЗ внеплановая выездная проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, относящихся в соответствии с законодательством Российской Федерации к субъектам малого или среднего предпринимательства¹, может быть проведена в случае, поступления в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей,

¹ С 9 мая 2010 г. (с момента вступления Закона № 66-ФЗ в силу) указанная норма применяется в отношении всех внеплановых выездных проверок, вне зависимости от статуса юридического лица, индивидуального предпринимателя.

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;

органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля после согласования с органом прокуратуры по месту осуществления деятельности таких юридических лиц, индивидуальных предпринимателей.

Кроме этого внеплановые выездные проверки по следующим основаниям могут проводиться без согласования с органами прокуратуры по следующим основаниям:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

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 фактах нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) на основании приказа (распоряжения) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданного в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹ в течение 2009 г. органами прокуратуры Российской Федерации рассмотрено 37,7 тыс.

¹ Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 73/3-172-10.

обращений контролирующих органов федерального, регионального и муниципального уровней о согласовании проведения внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства.

Наибольшее количество таких заявлений поступило в органы прокуратуры Центрального федерального округа - более 8,7 тыс. (24%) и Приволжского федерального округа - около 8 тыс. (22%). Далее в порядке убывания следуют Южный и Сибирский федеральные округа (по 13% каждый), а также Северо-Западный (12%), Уральский (10%) и Дальневосточный (6%) федеральные округа.

Кроме того, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации за I кв. 2010 г. было согласовано проведение 5363 проверок, в том числе федеральными органами исполнительной власти 4471 проверка. Одновременно, по данным Минэкономразвития России, за рассматриваемый период федеральными органами исполнительной власти проведено 117.021 внеплановых проверок предприятий малого и среднего бизнеса. Фактически, доля согласованных проверок составляет **за I кв. 2010 г. - 3,8%**.

Всего за III и IV кв. 2009 г. органами прокуратуры было согласовано 19.147 проверок субъектов малого бизнеса, из которых федеральными органами исполнительной власти согласовано 14.665 проверок, а доля согласований составила **2,3%**.

Генеральная прокуратура Российской Федерации отмечает, что прокурорами субъектов Российской Федерации наблюдается невысокая эффективность проверочных мероприятий в отношении субъектов предпринимательства, по которым не требовалось в силу закона согласование их проведения. Практически в 50% случаев контролерами не выявлялись нарушения законодательства, не выносились предписания и не возбуждались административные производства. При этом из согласованных прокурорами внеплановых проверок меры реагирования не принимались только в 10% случаев.

Анализ надзорной деятельности прокуроров показал, что типичными нарушениями, допускаемыми органами контроля являются: проведение внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры; нарушение порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о проведении плановых и внеплановых проверок; проведение проверки без распоряжения (приказа);

неправильное оформление распоряжения (приказа) о проведении проверки; превышение полномочий контролирующими органами при проведении проверок (проведение проверок за рамками предмета конкретной проверки); нарушение порядка оформления результатов проверок; проведение проверок в отсутствие оснований для их проведения, необходимого распоряжения на проверку; нарушения сроков проведения проверок.

Наиболее часто прокуроры отказывали в согласовании внеплановых выездных проверок в связи с отсутствием оснований для их проведения (45% случаев).

Факты обжалования решений об отказе в согласовании выездных внеплановых проверок вышестоящим прокурорам либо в суд зафиксированы более чем в 10 регионах (Республика Башкортостан, Чувашская и Удмуртская республики, Хабаровский край, Амурская, Вологодская, Новгородская области и др.).

Столь низкий уровень согласований не может быть объяснен тем, что в соответствии с Законом № 294-ФЗ не все выездные проверки предприятий малого бизнеса подлежат согласованию с органами прокуратуры и свидетельствует о неисполнении ответственными должностными лицами федеральных органов исполнительной власти требований Закона № 294-ФЗ. Важно подчеркнуть, что ситуация с направлением согласований за I кв. 2010 г. практически не улучшилась по сравнению с 2009 г.

Следует также отметить, что в I кв. 2010 г. от контрольно-надзорных органов всех субъектов Российской Федерации поступило на согласование 1965 обращений, а от всех контрольно-надзорных органов местного самоуправления лишь 163 обращения, что естественно представляет собой лишь очень незначительную долю от всех выездных проверок предприятий малого бизнеса, проводимых контрольными органами субъектов Российской Федерации и местного самоуправления и подлежащих согласованию.

Предлагается направить в Генеральную прокуратуру Российской Федерации обращение о проведении законности решений ответственных должностных лиц о проведении внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса, а также провести разъяснительную кампанию с использованием средств массовой информации, направленную на повышение уровня юридической грамотности субъектов малого бизнеса в области прав проверяемых лиц при проведении проверок.

Особенно данная проблема становится актуальной в связи с тем, что при согласовании с органами прокуратуры большинство обращений федеральных органов исполнительной власти отклоняются (см. ниже).

Кроме того Федеральным законом 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» внесены изменения в статью 10 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которыми согласование внеплановых выездных проверок органами контроля (надзора), происходит, начиная с 9 мая 2010 г. (с момента вступления Закона № 66-ФЗ в силу) в отношении всех проверок, вне зависимости от статуса юридического лица, индивидуального предпринимателя¹.

5. Основания для проведения внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса

За I кв. 2010 г. органами прокуратуры было рассмотрено 10.638 обращений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса, в том числе 8510 обращений от федеральных органов исполнительной власти. Органами прокуратуры было согласовано 5363 обращения, в том числе 4471 обращение со стороны федеральных органов исполнительной власти. Иными словами, **органами прокуратуры в силу отсутствия правовых оснований для проведения внеплановой проверки было отклонено практически половина (47%) от всех обращений со стороны федеральных органов исполнительной власти.**

При этом для некоторых федеральных органов исполнительной власти доля отказов составляет более 78%, фактически органами прокуратуры в силу отсутствия правовых оснований было отклонено 4 обращения из каждого 5 (рисунок 1.11).

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации 11 федеральных органов исполнительной власти направили в органы прокуратуры более 20 обращений о согласовании внеплановых проверок.

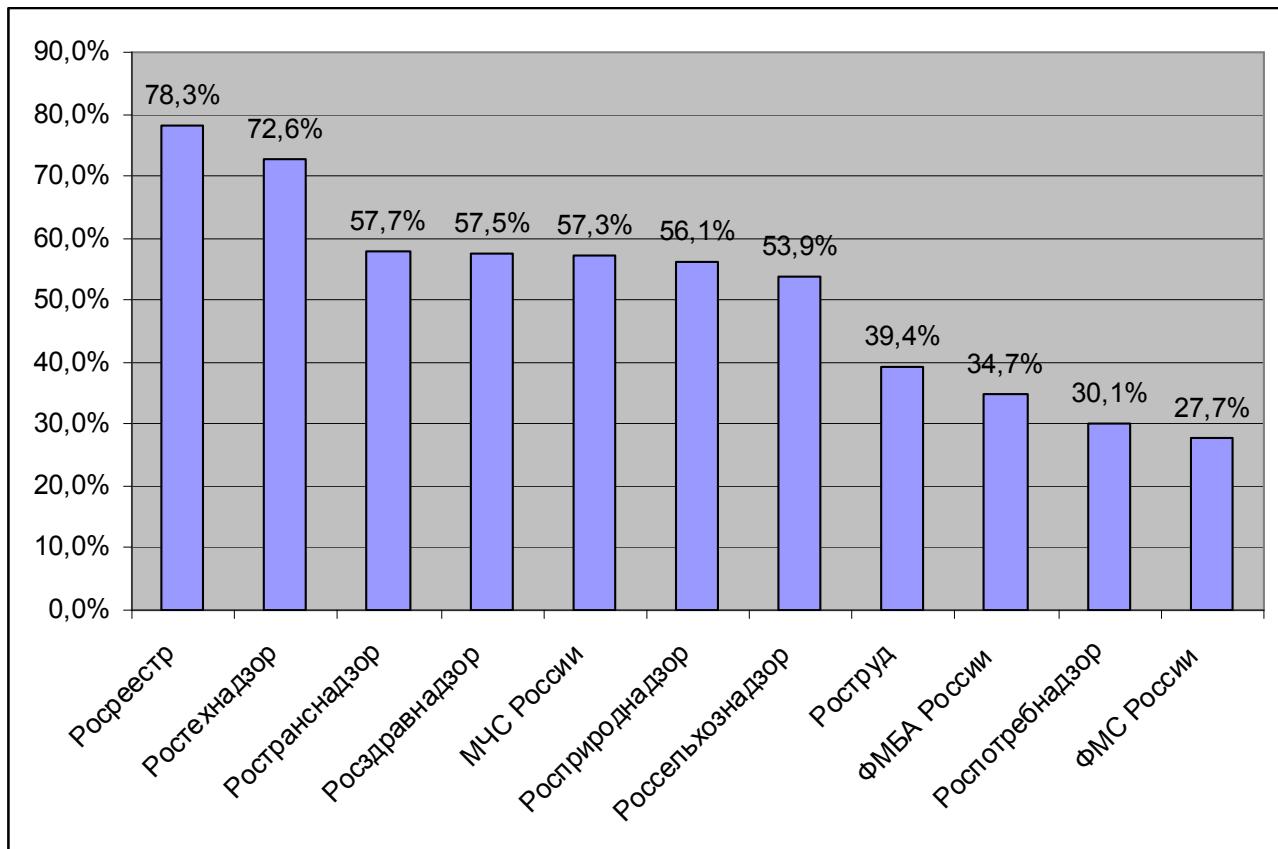
Наибольшая доля обращений была отклонена по обращениям таких федеральных органов исполнительной власти как Росреестр (отклонено 78% обращений), Ростехнадзор (72%), Ространснадзор (57%), Росздравнадзор (57%),

¹ 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».

МЧС России (57%). Наименьшее количество отклоненных обращений у ФМС России (отклонено 28% обращений), Роспотребнадзора (30%) и ФМБА России (35%).

Рисунок 1.11

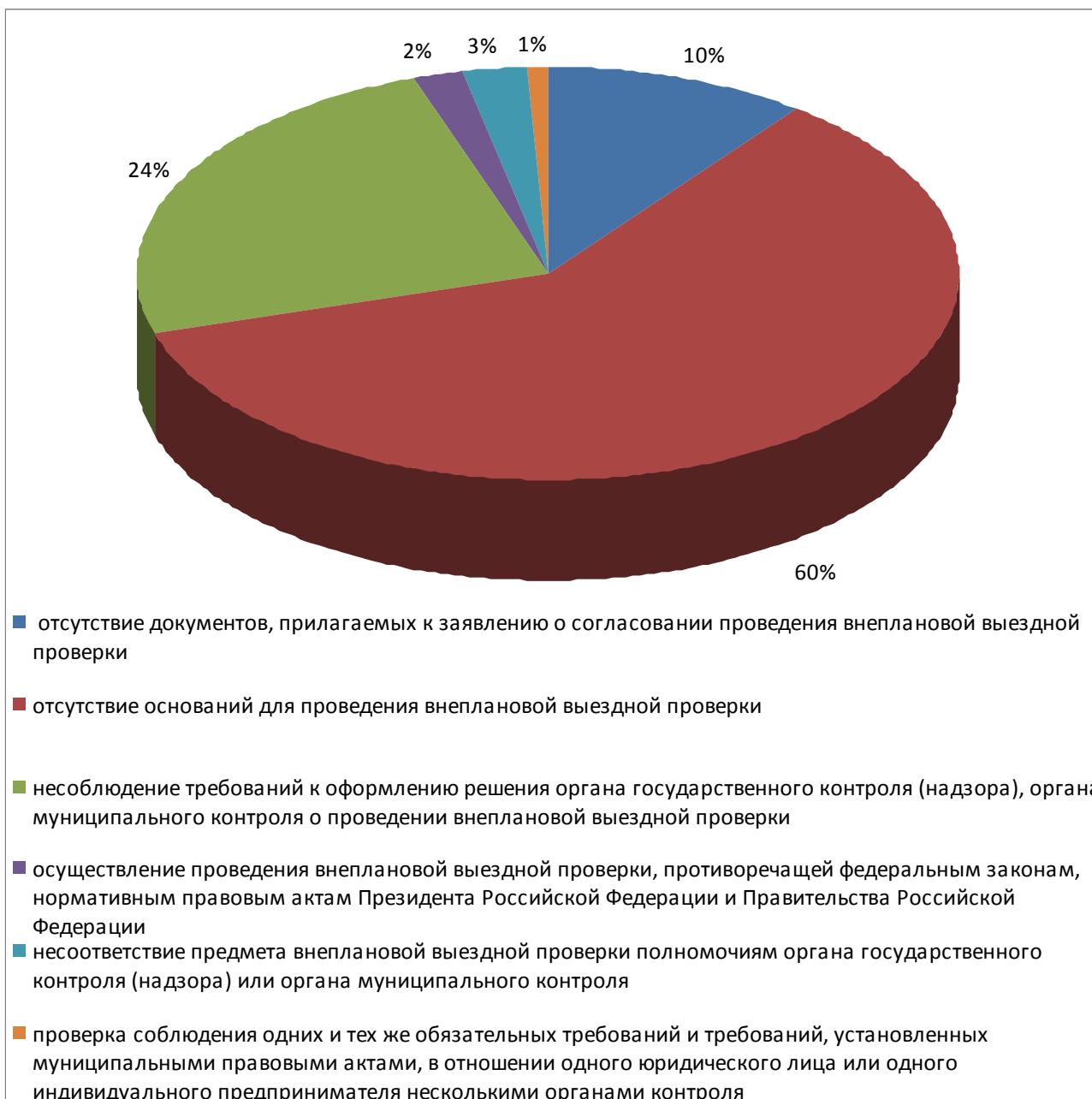
Доля обращений федеральных органов исполнительной власти о согласовании выездных внеплановых проверок предприятий малого бизнеса, отклоненных органами прокуратуры



Наиболее распространенной причиной для отказа в согласовании обращения о проведении внеплановой проверки (рисунок 1.12) является отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки (60% отказов в согласовании объясняются именно такой причиной). К другим распространенным причинам для отказа в согласовании обращения являются несоблюдение требований к оформлению решения контрольного органа о проведении внеплановой выездной проверки (24% случаев отказа), а также отсутствие документов, прилагаемых в заявлению о согласовании проверки (10% случаев отказа).

Рисунок 1.12

Причины отказа в согласовании обращения контрольного органа о проведении внеплановой выездной проверки предприятий малого бизнеса



Подводя итоги 2009 г. стоит отметить, что прокурорами всех уровней было отклонено более 18,7 тыс. заявлений, что составляет около 50%¹. При этом в 54 прокуратурах субъектов Федерации приняты решения об отказе от 50 до 86%. В свою очередь, самый высокий процент отказов в согласовании внеплановых выездных проверок зафиксирован в Дальневосточном федеральном округе (60%). Далее в

¹ За I полугодие 2010 г. в органы прокуратуры поступило немногим более 20.000 заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок, при этом количество отказов составляет те же самые 50%.

порядке убывания следуют Южный (53%), Центральный (51%), Приволжский (50%), Сибирский (49%) и Уральский (40%) федеральные округа.

Больше всего заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок поступило в органы прокуратуры: Московской области - 2394, г. Москвы - 1511, Краснодарского края - 1422, Самарской области - 1236, г. Санкт-Петербурга - 1228, Республики Татарстан - 1199, Свердловской области - 1189, Челябинской области - 944.

В указанный период органами прокуратуры г. Москвы рассмотрено 1511 обращений контролирующих органов о согласовании проведения выездных внеплановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, отказано в согласовании по 1158 заявлениям. Прокуратурами Краснодарского края из 1422 обращений отказано по 867, Республики Татарстан - из 1199 отказано по 730. В Ханты-Мансийском автономном округе из 931 рассмотренного заявления отказано по 466, в Саратовской области - из 629 по 343. Аналогичная ситуация наблюдается в прокуратурах республик Северная Осетия - Алания, Ингушетия, Бурятия, Башкортостан, в Ставропольском крае, Амурской, Кемеровской и Тамбовской областях и ряде других субъектов Российской Федерации.

Кроме того выявляются случаи проведения внеплановых проверок контролирующими органами без согласования с органами прокуратуры, а также при отсутствии законных оснований. Подобные случаи установлены в республиках Дагестан и Хакасия, Волгоградской, Омской и Саратовской областях, а также в ряде других субъектов Российской Федерации.

6. Раскрытие контрольно-надзорными органами сведений о проводимых контрольно-надзорных мероприятиях

В настоящий момент достаточно остро стоит проблема сбора сведений о проведенных контрольно-надзорных мероприятиях. Так, не все федеральные органы исполнительной власти представляют соответствующие сведения в Минэкономразвития России, не все из них представляют сведения регулярно.

Помимо недостаточно высокого уровня исполнительской дисциплины сотрудников отдельных федеральных органов исполнительной власти не менее, а скорее более существенной проблемой является отсутствие достоверных сведений о масштабах контрольно-надзорной деятельности. В частности, для формирования

выводов о наличии или отсутствии проблем с осуществлением того или иного вида контроля необходимо располагать сведениями о развитии подконтрольной сферы (например, количество поднадзорных субъектов), о результативности проверок (например, о числе выявленных нарушений), об организации проверок (например, о доле результатов проверок, отмененных в судебном порядке), включая указанные сведения в региональном разрезе, а также соответствующих сведений о масштабе контрольно-надзорной деятельности на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В этой связи по инициативе Минэкономразвития России принято 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)¹. Кроме того 29 апреля 2010 г. приказом Росстата № 175 утверждена форма статистического наблюдения «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», содержащей достаточно подробную информацию по проблемам контроля и надзора².

Помимо этого в связи с необходимостью повышения обоснованности принимаемых государственных управленческих решений в сфере контрольно-надзорных полномочий органов власти чрезвычайно актуальной задачей представляется создание системы мониторинга интенсивности, результативности и эффективности исполнения государственных (муниципальных) функций в сфере контроля (надзора) и разработка информационной системы, как основного инфраструктурного элемента системы мониторинга.

Мониторинг контрольных органов в процессе совершения ими своих полномочий позволит осуществить сбор данных о проводимых проверках, их результатах, дальнейшей классификации результатов деятельности контрольно-надзорных органов по определенным критериям и показателям эффективности.

¹ 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).

² Приказ Росстата № 175 от 29 апреля 2010 г. «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В настоящий момент Минэкономразвития России начата работа по разработке информационной системы мониторинга эффективности мероприятий по осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. На основании сведений, поступающих от органов государственной власти и местного самоуправления в форме докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), на основании результатов статистического наблюдения и, в перспективе с учетом результатов независимых исследований, проводимых Минэкономразвития России, будет проводиться анализ и обобщение данных о масштабах исполнения контрольно-надзорных полномочий, в том числе в разрезе отдельных отраслей и видов контроля, отдельных органов власти и регионов.

На основании проведенного анализа могут быть сделаны выводы об изменении структуры контрольно-надзорных органов и перераспределению полномочий между ними, а также между различными уровнями власти; об изменении численности государственных служащих в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий и обеспеченности контрольно-надзорных органов имуществом и финансовыми ресурсами. Кроме указанных организационных решений введение данной информационной системы в эксплуатацию позволит выявить реально осуществляемые виды контрольной деятельности, масштабы административной нагрузки на бизнес, выявить проблемные области регулирования, а также повысить уровень обоснованности решений, принимаемых в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности.

2. Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности (первые итоги)

Одной из наиболее значимых новелл Закона № 294-ФЗ, направленной на сокращение административных барьеров, является введение уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности в некоторых сферах.

Первоначально Законом № 294-ФЗ уведомительный порядок 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» (далее – Правила представления уведомлений) до 61 видов работ и услуг¹. Позднее, число видов предпринимательской деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, было увеличено до 20², а количество соответствующих видов работ и услуг расширено до 69³.

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 уполномоченным федеральными органами исполнительной власти по регистрации и учету уведомлений являются Роспотребнадзор, ФМБА России и Ространснадзор; регистрация уведомлений осуществляется бесплатно, а реестры уведомлений размещаются в свободном доступе.

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. Таким образом, уведомительный порядок затрагивает большинство наименее защищенных от административного давления предпринимателей Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 (ред. от 14 апреля 2010 г.) «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

² 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».

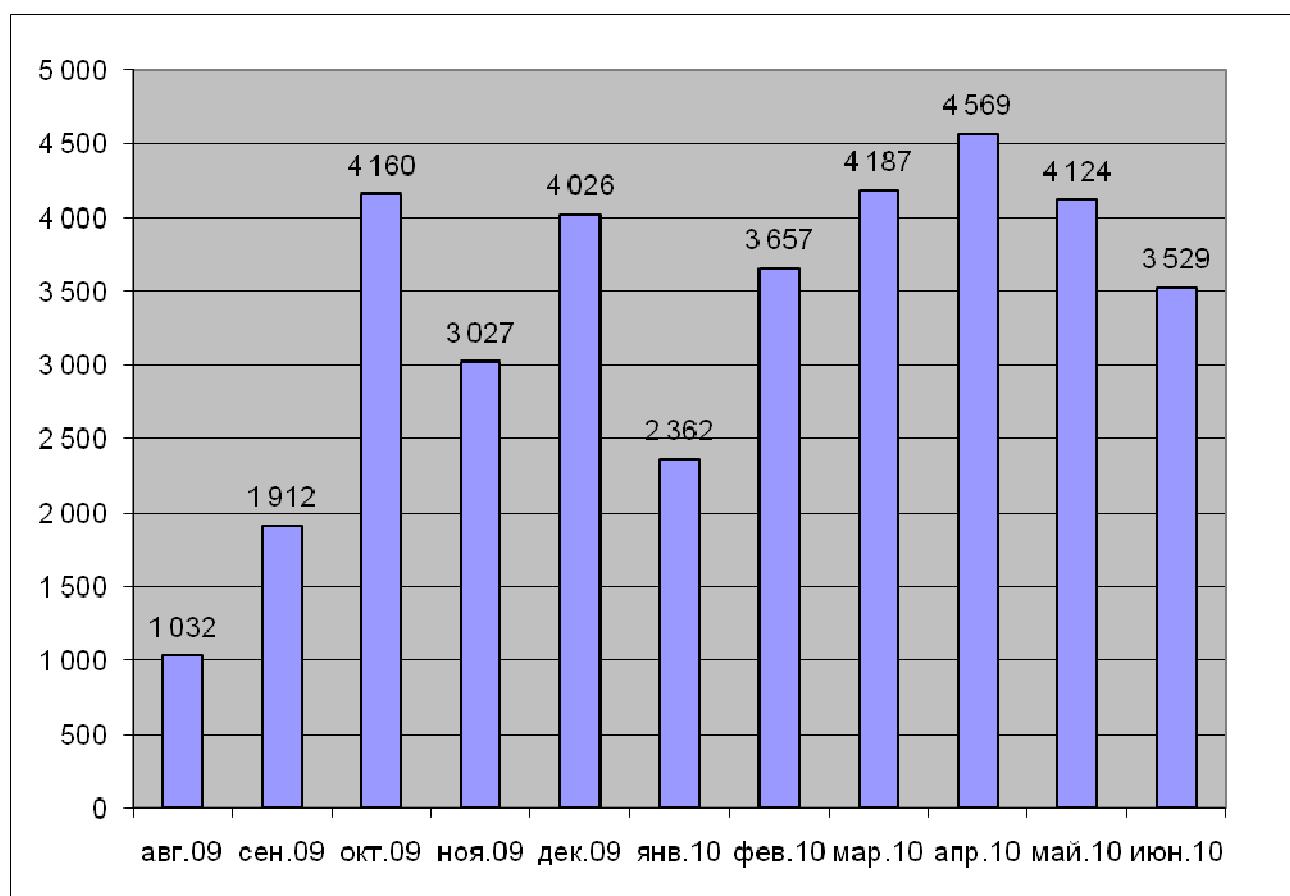
³ Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений».

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

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 июля 2010 г. подано более 36 тыс. уведомлений¹.

Рисунок 2.1

**Количество поданных уведомлений по видам деятельности, в месяц
(август 2009 г.– июнь 2010 г. включительно)**

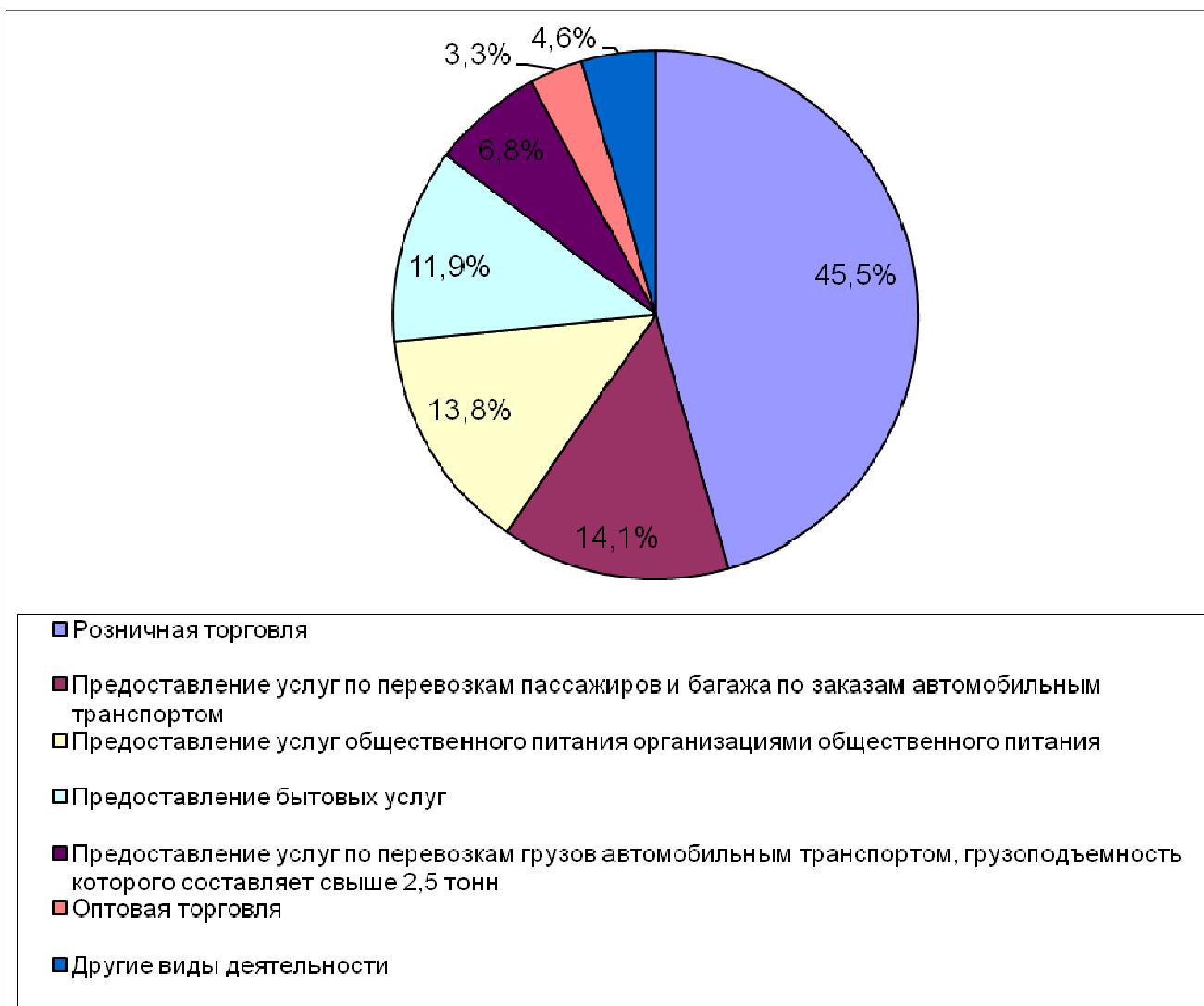


Наибольшее число уведомлений подано в апреле 2010 г. - 4,6 тыс., далее следует март 2010 г. – 4,2 тыс., октябрь 2009 г. и май 2010 г. – по 4,1 тыс.

¹ Стоит отметить, что отдельные юридические лица и индивидуальные предприниматели подают уведомление сразу по нескольким видам деятельности. Это характерно прежде всего при оказании транспортных услуг. Таким образом, реальное количество хозяйствующих субъектов перешедших на уведомительный порядок незначительно меньше и за исследуемый период составляет около 30 тыс.

Рисунок 2.2

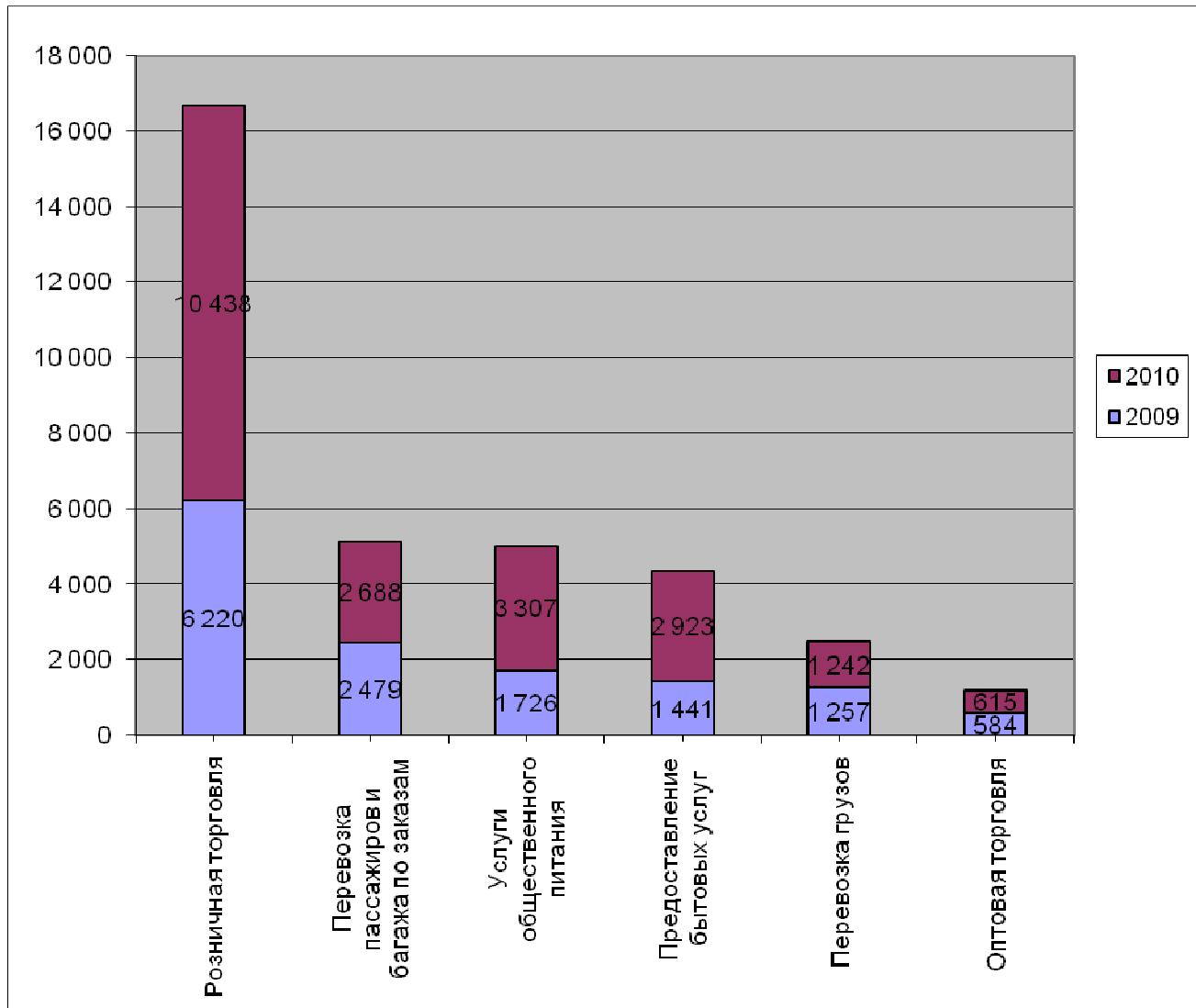
Распределение уведомлений по видам деятельности в % от общего числа поданных уведомлений



Наибольшее число уведомлений подано по виду деятельности «Розничная торговля» - 16,7 тыс. или 45,5% от общего числа уведомлений, далее следуют перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом – 5,2 тыс. или 14,1%, общественное питание – 5 тыс. или 13,8%, предоставление бытовых услуг – 4,4 тыс. или 11,9% (см. рис. 2.2 и рис. 2.3). На все остальные виды деятельности приходится 4,6% всех поданных уведомлений.

Рисунок 2.3

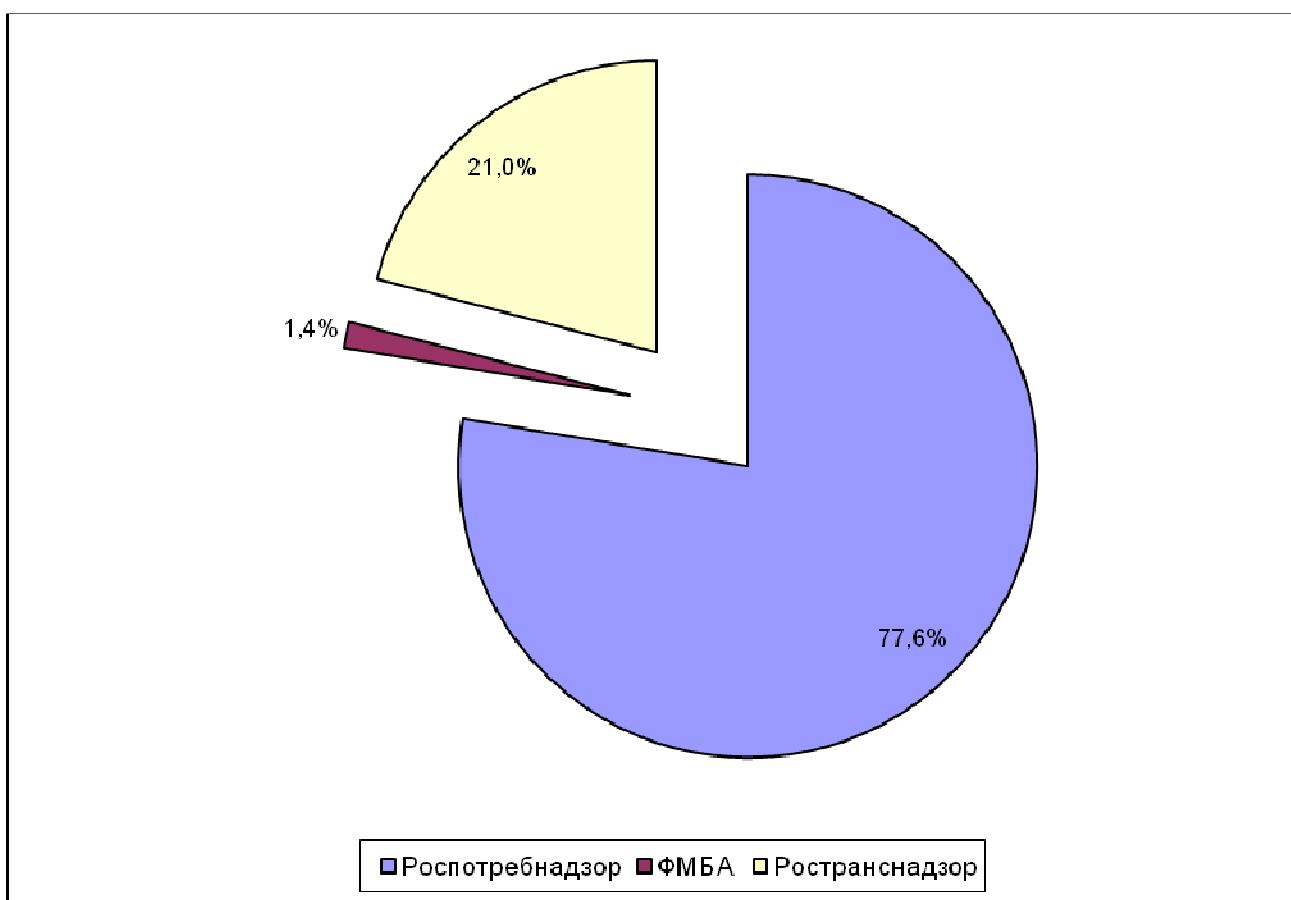
**Распределение уведомлений по видам деятельности с наибольшим количеством поданных уведомлений
(август-декабрь 2009 г. и январь-июнь 2010 г.)**



Наибольшее число уведомлений подано в Роспотребнадзор (28,4 тыс. или 77,6%), далее следуют Ространснадзор (7,67 тыс. или 21%) и ФМБА России (0,52 тыс. или 1,4%), см. рис. 2.4.

Рисунок 2.4

Распределение уведомлений по органам власти в % от общего числа поданных уведомлений



В начале 2010 г. ОПОРА РОССИИ провела опрос 200 предпринимателей различных регионов Российской Федерации по вопросам осуществления уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности¹.

Подавляющее большинство организаций (97,7%) не сталкивалось с проблемами в своей деятельности после подачи подобных уведомлений. От большинства предпринимателей не требовали получения каких-либо заключений и иных документов для начала осуществления предпринимательской деятельности. Только к 7% организаций для начала осуществления предпринимательской деятельности предъявлялись подобные требования. Процедура заполнения уведомления, а также подготовка необходимых документов воспринимаются большей частью представителей организаций малого и среднего бизнеса как простые (84,5%).

Более половины организаций не сталкивались с какими-либо проблемами при подаче уведомления непосредственно в уполномоченный орган (56,6%). Чаще всего возникающие проблемы были связаны с незнанием, куда конкретно нужно подавать

¹ Материалы опубликованы на сайте www.opora.ru.

уведомление (23,3%), так же в некоторых случаях в уполномоченном органе не ставят отметку с указанием даты получения уведомления и его регистрационного номера.

Подавляющее большинство организаций либо не сталкивались с проблемами при отправке уведомления почтой, либо не пользовались услугами почты, а подавали его лично (84,5% в сумме). Немногим более 15% руководителей организаций не получили второй экземпляр с отметкой о дате получения уведомления и регистрационного номера.

Процедура сообщения в уполномоченный орган сведений об изменении места нахождения/места жительства и/или места фактического осуществления деятельности, реорганизации юридического лица для организаций является «ни простой, ни сложной» (34% от всех респондентов), 17,1% оценили ее как простую, 41,1% организаций либо не сталкивались с такими изменениями, либо не сообщали в уполномоченный орган.

Более половины респондентов оценивают перечень видов предпринимательской деятельности, определенных для уведомительного порядке о начале ее осуществления, как достаточный (55%), треть затрудняется с ответом (32,6%), а 12,4% считают этот список недостаточным. Предприниматели в основном согласны, что использовать уведомительный порядок для начала отдельных видов предпринимательской деятельности просто (81,4%).

Таким образом, практически все предприниматели малого и среднего бизнеса, участвовавшие в исследовании, не сталкивались ни с какими проблемами в своей деятельности после подачи уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности. Те же, кто сталкивался, называли основной проблемой неясность процедуры работы с бумагами. Также следует отметить, что практически у всех предпринимателей не требовали получения каких-либо заключений и иных документов для начала осуществления предпринимательской деятельности.

Процедуры заполнения самого уведомления и подготовки необходимых документов кажутся представителям малого и среднего бизнеса довольно простыми. В целом вся процедура сообщения в уполномоченный орган сведений об изменении места нахождения/места жительства и/или места фактического осуществления деятельности, реорганизации юридического лица для руководителями организаций оценивается как «ни простая, ни сложная», то есть как обычная. Основной негативный

момент предприниматели видят в том, что данная процедура занимает слишком много времени. Предприниматели в основном согласны, что использовать уведомительный порядок для начала отдельных видов предпринимательской деятельности просто.

Уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности проходит в настоящий момент период становления, с которым связаны следующие проблемные вопросы.

1. Правилами представления уведомлений определено, что к уведомлению прилагаются копия выписки из ЕГРЮЛ или из ЕГРИП, а также копия свидетельства о постановке юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговых органах. Данная норма обязывает заявителя представлять дополнительные документы (хотя издержки их подготовки минимальны), причем сведения, содержащиеся в этих документах, уже находятся в распоряжении государственных органов (ФНС России).

Для дальнейшего сокращения издержек заявителя при подаче уведомлений считаем целесообразно предложить следующие направления совершенствования процедуры представления соответствующих сведений:

а) подача уведомлений в форме электронного документа сначала с дублированием на бумажном носителе, а с 1 января 2011 г. в форме электронного документа, подписанного ЭЦП.

В настоящий момент информационная система, позволяющая реализовать указанные функции разработана по заказу Минэкономразвития России и внедряется в Ространснадзоре.

В 2010 г. планируется введение в эксплуатацию аналогичной системы в Роспотребнадзоре и ФМБА России.

б) замена требований дополнительных документов у заявителя межведомственным взаимодействием федерального органа исполнительной власти, ответственного за регистрацию уведомления, и ФНС России.

Вместо требований о представлении копии выписки из ЕГРЮЛ (ЕГРИП) и копии свидетельства о постановке на налоговый учет федеральный орган исполнительной власти, ответственный за регистрацию уведомления, может затребовать у ФНС России информацию о наличии или отсутствии записи о юридическом лице или индивидуальном предпринимателе, направившем уведомление, в ФНС России. Поскольку в данном случае ФНС России предоставляет сведения

только о наличии или отсутствии соответствующей записи, а не выписку из реестров, то такое взаимодействие может осуществляться в электронной форме.

2. В соответствии со статьей 8 Закона № 294-ФЗ предъявление требований о получении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов для начала осуществления предпринимательской деятельности в отношении видов деятельности, переведенных на уведомительный порядок, не допускается.

Срок действия указанных положений еще не столь значителен, однако можно утверждать, что отмена правовых норм субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, устанавливающих необходимость получения разрешений, заключений и иных документов осуществляется недостаточно оперативно. Особенно это касается разрешений, выдаваемых органами местного самоуправления, например, разрешение на открытие точки общественного питания, разрешение на начало осуществления деятельности по розничной торговле.

3. В соответствии с Правилами представления уведомлений предприниматель, направляя уведомление, подтверждает «*соответствие территории, зданий, помещений, сооружений, оборудования, иных подобных объектов, транспортных средств, предназначенных для использования в процессе осуществления заявленной деятельности, персонала, иных условий осуществления предпринимательской деятельности обязательным требованиям*».

Между тем, с обязательными требованиями могут быть связаны существенные административные препятствия к началу осуществления предпринимательской деятельности. Действительно, соответствующие нормы достаточно часто фиксируют устаревшие и избыточные требования, такие требования предъявляются различными органами власти, могут противоречить друг другу. Более того, предприниматели могут быть не осведомлены о наличии каких-либо требований, либо документы, содержащие такие требования, могут предоставляться заявителям за плату.

Для дальнейшего сокращения административных издержек начала предпринимательской деятельности целесообразно поручить федеральным органам исполнительной власти, ответственным за регистрацию уведомлений, и иным федеральным органам исполнительной власти, выполняющим контрольно-надзорные функции, до 1 ноября 2010 г. разместить на своих официальных сайтах в сети «Интернет» исчерпывающий, структурированный в соответствии с видами

деятельности, перечень требований и содержание обязательных требований, предъявляемых указанными органами власти к предприятиям видов деятельности, переведенным на уведомительный порядок.

Кроме того в ходе правоприменительной практики уведомительного порядка выявлено ряд нарушений со стороны контрольно-надзорных органов, осуществляющих прием, учет и регистрацию уведомлений. Так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹ наиболее распространенными причинами, по которым уведомления об осуществлении отдельных видов предпринимательской деятельности, не регистрируются уполномоченными органами в установленном порядке, являются: отсутствие документов; виды деятельности не подлежат регистрации в органах Роспотребнадзора и Ространснадзора, т.к. не включены в перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление; вид деятельности подлежит регистрации не в той службе, куда подано уведомление; заявленный в уведомлении вид предпринимательской деятельности не соответствует сведениям о видах экономической деятельности предпринимателя.

В ходе проверок, проведенных прокуратурами субъектов, выявлен ряд нарушений законодательства, связанных с приемом и учетом уведомлений юридических лиц и индивидуальных о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Как правило, такие нарушения касаются необоснованного истребования непредусмотренных пунктом 9 Правил представления уведомлений при регистрации уведомлений; сроков направления заявителю второго экземпляра уведомления после его регистрации; порядка внесения сведений в реестр, установленного пунктом 13 Правил; отсутствия всех необходимых сведений в реестре уведомлений, предусмотренных пунктами 8, 12 Правил, а также принятия уведомлений от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей без приложения копий свидетельств о постановке юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговых органах и копий выписок из Единого государственного реестра юридических лиц или из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, а также иные нарушения (Калужская, Курская, Московская, Ростовская, Оренбургская, Рязанская, Смоленская, Сахалинская,

¹ Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 73/3-172-10.

Тюменская, Ленинградская, Тульская обл., Республика Марий Эл, Башкортостан, Бурятия, Алтай и др.).

Как уже упоминалось ранее, обозначенные проблемные вопросы связаны скорее с относительной новизной предлагаемых механизмов действия уведомительного порядка. Учитывая рост числа уведомлений о начале предпринимательской деятельности, представляется необходимым с целью сокращения административных барьеров при начале предпринимательской деятельности продолжить дальнейшее расширение числа видов деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка о чём Правительством Российской Федерации дано соответствующее поручение Минэкономразвития России¹.

¹ Во исполнение п. 9 раздела I Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009-2010 годах, утвержденного распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р Минэкономразвития России поручено разработать проект федерального закона по вопросам установления уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности для всех видов деятельности с закреплением исчерпывающего перечня исключений.

Анализ правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ

Практика применения Закона № 294-ФЗ в основном складывается из результатов обжалования решений и действий (бездействия) 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 (бездействие) 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.

Анализ судебной практики

Судебная практика применения Закона № 294-ФЗ представляет наибольший интерес для анализа правоприменительной практики в целом. Суд как орган независимой власти наделен правом отменять незаконные решения и признавать незаконными действия (бездействие) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц в отличие, например, от прокуратуры Российской Федерации, которая может только требовать их отмены.

При этом суды также рассматривают дела о привлечении лиц к административной ответственности, применяют иные меры государственного принуждения (аннулирование лицензии, приостановление деятельности), что является, как правило, последствием осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В связи с тем, что рассмотрение описанных выше дел происходит как правило в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, анализируемые дела рассматривают арбитражные суды Российской Федерации.

Судебная практика применения Закона № 294-ФЗ складывается при рассмотрении следующих категорий дел:

- рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц (глава 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК 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 глава 25 АПК РФ);
- рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§2 глава 25 АПК РФ).

Наиболее распространенным поводом для проверки в судебном порядке решений и действий (бездействия) 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 примерно 80-85% от всех споров при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

Около 15% споров в анализируемой сфере составляют дела о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением ими предпринимательской и иной экономической деятельности, отнесенные федеральным законом к подведомственности арбитражных судов. Заявления о привлечении к ответственности подают органы государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностные лица, составившие протокол об административном правонарушении (административные органы).

Таким образом, рассмотрение судом описанной категории дел практически всегда связано с решением вопроса о правомерности проведения государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По данным официального сайта Высшего арбитражного суда¹ в 2009 г. наблюдается уменьшение числа рассмотренных дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях. В 2009 г. арбитражными судами было рассмотрено 86.473 таких дел, что на 2,6% меньше по сравнению с показателем 2008 г. (2007 г. – 82.666 дел, 2008 г. – 88.746 дел).

При этом если количество дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности возросло на 4,7% (2007 г. – 40.512 дел, 2008 г. – 43.558 дел, 2009 г. – 45.587 дел), то число дел о привлечении к административной ответственности уменьшилось на 9,5% (2007 г. – 42.154 дела, 2008 г. – 45.188 дел, 2009 г. – 40.886 дел), что во многом связано с вступлением в силу Закона № 294-ФЗ.

Среди дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности 33,9% составляют дела об оспаривании решений налоговых и таможенных органов, органов, осуществляющих контроль в сфере окружающей среды.

Анализ статистических данных по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности свидетельствует, что в 2009 г. доля дел, по которым требования заявителей были удовлетворены, составляла в среднем 60,3% (2008 г. – 59,4%, 2007 г. – 55,7%). Чаще всего отменялись решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли (68,9%), налоговых органов (67,4%), органов, осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды (64,2%).

Что касается дел о привлечении к административной ответственности, то необходимо отметить следующее. Как и в течение двух предыдущих лет в 2009 г. наиболее часто арбитражными судами рассматривались дела по заявлениям государственных органов о привлечении к административной ответственности:

- за осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации – 16.664 или 40,8% дел;
- за незаконное использование товарного знака – 3571 или 8,7% дел;

¹ http://www.arbitr.ru/_upimg/19AC8193F09FEFA2920F1B5A22A16132_1.pdf

- за нарушение требований по производству, обороту, продаже этилового спирта, алкогольной продукции – 3141 или 7,7% дел;
- за нарушения законодательства о банкротстве – 3011 или 7,4% дел.

Стоит отметить, что по сравнению с ранее действовавшим Законом № 134-ФЗ (период 2002-2003 гг.) количество судебных разбирательств возросло, что свидетельствует о более понятных предпринимателю процедурах обжалования решений органов государственного контроля (надзора). Одним из главных катализаторов увеличения количества арбитражных дел является наличие в Законе № 294-ФЗ главы «Недействительность результатов проверки, проведенной с грубым нарушением...», в которой прямо перечислены грубые нарушения со стороны контролирующих органов, влекущие недействительность результатов проведенных проверок. При этом, с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 273 указанная норма синхронизирована с КоАП РФ.

Далее в настоящем разделе будет приведен анализ отдельных блоков вопросов практики применения судами Российской Федерации Закона № 294-ФЗ.

3.1. Соотношение административного расследования и осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля

Наиболее спорным вопросом правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ в настоящее время является вопрос разграничения административного расследования и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

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 такого контроля (надзора).

В данной части уместно привести доктрины (концепции) уголовного процесса, выработанные наукой и практикой.

Так, в ряде стран в уголовном процессе действует концепция «плодов отравленного дерева» (fruit of poisonous tree doctrine), которая означает безусловную недопустимость доказательств при нарушении установленного порядка собирания и закрепления доказательств. Кроме того, признанное таким образом недопустимо собранное доказательство влечет также признание недопустимыми и все доказательства, полученные на его основе.

Отчасти данной концепции противостоит модель «правила исключения недопустимых доказательств» (exclusionary rule). Согласно данному правилу недопустимыми признаются конкретные доказательства по решению суда, если такое доказательство получено с нарушением закона.

Применительно к данной теме эти концепции ставят следующий вопрос. Допустимо ли признавать незаконными решения административных органов о привлечении к административной ответственности, если факт административного правонарушения и вина правонарушителя полностью доказана, самим правонарушителем не оспариваются, однако доказательства такого правонарушения, полученные в установленном законом порядке, были закреплены при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля с нарушением Закона № 294-ФЗ (например, был нарушен срок уведомления о проведении проверки или время отведенное на проведение проверки).

Закон № 294-ФЗ воспринял именно концепцию «плодов отравленного дерева».

Так, согласно части 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.

Судебная практика в описанной части носит противоречивый характер.

Так, постановлением ФАС Уральского округа от 19 февраля 2010 г. № Ф09-650/10-С1 по делу № А76-16197/2009-62-329 изменена мотивированная часть решения нижестоящего суда об отмене решения административного органа о привлечении к административной ответственности в связи с несоблюдением административным органом порядка проведения плановой проверки, предусмотренного Федеральным законом № 294-ФЗ.

При этом суд указал следующее: «*Те либо иные нарушения положений 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 неопровергаемого определения при оценке собранных доказательств состава административного правонарушения в действиях (бездействии) привлекаемого к ответственности лица*».

ФАС Волго-Вятского округа (постановление от 12 марта 2010 г. по делу № А17-9487/2009) при рассмотрении аналогичного дела указал, что ссылка заявителя жалобы на проведение надзорным органом проверки с нарушением требований Закона № 294-ФЗ подлежит отклонению, поскольку в рассматриваемом случае проверка проводилась в рамках КоАП РФ, а доказательства проведения проверки в рамках Закона № 294-ФЗ не представлены. При этом в самом решении суда указано, что на основании распоряжения от 29 октября 2009 г. № 84 должностное лицо ОГПН проводило внеплановую проверку ООО «СППБ» по вопросу соблюдения лицензионных требований и установлено, что Общество при установке автоматической пожарной сигнализации в помещении ОГСУСО «Плесский

психоневрологический интернат», расположенного по адресу: Ивановская область, Приволжский район, г. Плес, допустило грубые нарушения лицензионных требований.

В постановлении ФАС Поволжского округа от 24 ноября 2009 г.

№ А65-14866/2009 указано, что порядок производства по делу об административном правонарушении установлен КоАП РФ, нарушение Закона № 294-ФЗ не может быть истолковано как нарушение процедуры привлечения к административной ответственности и может служить лишь основанием для исключения ряда собранных в ходе проверки доказательств из числа допустимых. Если при этом административным органом представлены иные достаточные доказательства, позволяющие установить обстоятельства совершения правонарушения и вину заявителя, привлечение к ответственности может быть оценено судом как законное и обоснованное.

В постановлении Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа от 16 марта 2010 г. № Ф07-1278/2010 по делу № А26-10188/2009 при рассмотрении дела о признании незаконным решения административного органа о привлечении к административной ответственности (осуществление предпринимательской деятельности без лицензии) указано, что ссылка заявителя на нарушения при проведении проверки требований Закона № 294-ФЗ не может быть принята судом, так как на правоотношения, связанные с привлечением лица к административной ответственности, его положения не распространяются.

Аналогичная позиция содержится в **постановлении ФАС Уральского округа от 1 марта 2010 г. № Ф09-980/10-С1 по делу № А50-23877/2009**, **постановлении ФАС Северо-Западного округа от 11 марта 2010 г. № Ф07-808/2010 по делу № А21-10292/2009**, **постановление ФАС Центрального округа от 5 ноября 2009 г. № а54-2910/2009С8.**

Необходимо отметить, что такая позиция встречается не только в решениях арбитражных судов по конкретным делам, но в рекомендательных письмах судебных органов.

Так, в рекомендациях ФАС Волго-Вятского округа¹ на вопрос *имеют ли право сотрудники милиции в настоящее время проводить проверки организаций (индивидуальных предпринимателей), направленные на выявление административных правонарушений и если такое право у сотрудников милиции имеется и должны ли они*

¹ Текст рекомендаций опубликован не был. Данные рекомендации выработаны Научно-консультативным советом при ФАС Волго-Вятского округа по итогам работы заседания Совета от 8 октября 2009 г. в г. Костроме. Рекомендации одобрены Президиумом ФАС Волго-Вятского округа (протокол заседания Президиума № 7 от 25 ноября 2009 г.)

при проведении проверок руководствоваться Законом № 294-ФЗ, даны следующие рекомендации Научно-консультативного совета при ФАС Волго-Вятского округа:

сотрудники милиции в настоящее время имеют право проводить проверки организаций (индивидуальных предпринимателей), направленные на выявление административных правонарушений и должны при их проведении руководствоваться Законом Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» и статьи 28.3 КоАП РФ.

Следует отметить, что подобные решения вызваны тем, что норма статьи 20 Закона № 294-ФЗ (о последствиях грубого нарушения указанного закона) не была имплементирована в административное право, не имеет длительной практики применения, в отношении нее отсутствуют разъяснения и рекомендации Высшего арбитражного суда Российской Федерации. В основном суды при рассмотрении дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей руководствуются постановлением Пленума ВАС РФ от 2 июля 2004 г. № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях».

Согласно пункту 10 указанного постановления, нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для отказа в удовлетворении требования административного органа о привлечении к административной ответственности (часть 2 статьи 206 АПК РФ) либо для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (часть 2 статьи 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Данная норма по аналогии применяется к процедурным нарушениям требований Закона № 294-ФЗ при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Между тем, арбитражные суды принимают и иные решения, содержащие противоположные выводы.

Так, ФАС Уральского округа (**постановление от 16 ноября 2009 г. № Ф09-8901/09-С1**) был рассмотрен следующий спор.

Как следует из материалов дела, Уральским управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – управление) в период с 22 апреля 2009 г. по 30 апреля 2009 г. проведена проверка открытого акционерного общества «Российские железные дороги» в лице филиала – «Южно-Уральская железная дорога» (далее - общество) по вопросу соблюдения законодательства о градостроительной деятельности, норм, правил и проектной документации при реконструкции пассажирской платформы на станции «Чебаркуль».

В ходе проверки управлением установлено, что общество осуществляло реконструкцию объекта капитального строительства - платформы № 1 на станции Чебаркуль, заблаговременно не направив извещение о начале работ в орган, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, чем нарушило пункт 2 статьи 51 Градостроительного кодекса РФ.

По итогам проверки управлением составлены акт проверки от 23 апреля 2009 г. № 428-Р, протокол об административном правонарушении от 30 апреля 2009 г. № 204р и вынесено постановление от 13 мая 2009 г. № 204р о привлечении общества к административной ответственности по части 2 статьи 9.5 КоАП РФ в виде взыскания штрафа в сумме 100.000 руб.

При рассмотрении данного дела суд кассационной инстанции указал, что частью 12 статьи 9 Закона № 294-ФЗ установлено, что 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.

Оценив представленные в материалы дела доказательства по правилам, предусмотренным статьей 71 АПК РФ, суд установил, что уведомление управления о дате проведения проверки в нарушение требований части 12 статьи 9, части 16 статьи 10 Закона № 294-ФЗ не содержит периода времени проведения проверки. О том, что проверка общества будет проводиться 23 апреля 2009 г., оно не извещалось.

Следовательно, данные проверки, положенные в основу оспариваемого постановления, не могут быть приняты в качестве допустимых доказательств.

Аналогичная позиция содержится в постановлении ФАС Уральского округа от 10 марта 2010 г. № Ф09-1320/10-С1 по делу № А47-8311/200, постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 10 февраля 2010 г. по делу № А32-28371/2009-5/543-77АЖ, постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31 августа 2009 г. № 13АП-6460/2009, постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 декабря 2009 г. № 17АП-11259/09, постановлении Второго арбитражного апелляционного суда от 18 сентября 2009 г. № 02АП-4311/2009.

При анализе выше описанных дел следует прийти к выводу о том, что в ряде случаев действительно затруднительно установить имело ли место в том или ином случае осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, в отношении которого применяются нормы Закона № 294-ФЗ, или только имело место административное разбирательство (например, составление протокола об административном правонарушении при нарушении правил дорожного движения).

В этой связи следует описать дело, рассмотренное ФАС Западно-Сибирского округа (**постановление от 11 марта 2010 г. по делу № А70-9923/2009**).

Как следует из материалов дела, 3 июля 2009 г. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области (далее - Управление) на основании обращения Тюменской городской общественной организации утверждения и сохранения трезвости «Трезвая Тюмень» от 6 мая 2009 г. № 15 о распространении рекламы пива и прокуратуры по Тюменской области от 28 мая 2009 г. № 7-р возбуждено дело по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе № Р09/91-01.

По результатам рассмотрения дела № Р09/91-01 Управлением вынесено решение от 18 июля 2009 г., согласно которому реклама товарного знака «Балтика», размещенного на мусорной урне, на крыльце у входа в магазин «Живой хлеб», по адресу: 625002, г. Тюмень, ул. Профсоюзная, 30, принадлежащего индивидуальному предпринимателю П.Е.Н., признана ненадлежащей, поскольку нарушены требования части 3 статьи 22 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

Указанные обстоятельства послужили основанием для составления Управлением в отношении предпринимателя протокола от 26 июля 2009 г. № А09/162-01 об административном правонарушении, на основании которого вынесено постановление от 28 июля 2009 г. № А09-162-02 о привлечении

предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной статьей 14.3 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 4000 руб.

Не согласившись с постановлением о назначении наказания, и посчитав, что при проведении проверки были нарушены требования Закона № 294-ФЗ, предприниматель в судебном порядке оспорил привлечение его к административной ответственности.

Суд указал следующее.

Несостоителен довод заявителя жалобы о нарушении Управлением положений Закона № 294-ФЗ.

Указанным Федеральным законом, на который ссылается податель жалобы, устанавливаются:

- порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;

- права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц при проведении проверок;

- права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Статьей 2 Закона № 294-ФЗ определено, что проверка – совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами;

мероприятие по контролю – действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим Федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций 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.

Таким образом, Закон № 294-ФЗ регулирует отношения в сфере организации и проведения органами государственного контроля (надзора) или органами муниципального контроля проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Рассмотрение дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, осуществляется в соответствии с Правилами рассмотрения антимонопольным органом дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе (далее - Правила), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 508.

В силу требований пунктов 2, 12, 15, 16, 28, 37, 44 названных Правил, дела возбуждаются и рассматриваются по фактам распространения рекламы, содержащей признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе.

Следовательно, как обоснованно указали судебные инстанции, антимонопольный орган, при поступлении к нему заявления, указывающего на признаки нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, вправе возбудить на основании данного заявления дело по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, рассмотреть это дело и, в случае установления нарушения, вынести решение о признании рассматриваемой рекламы ненадлежащей.

Аналогичный спор разрешен постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 10 марта 2010 г. по делу № А43-37882/2009.

Как следует из материалов дела, 9 сентября 2009 г. в ходе систематического наблюдения (мониторинга) за состоянием благоустройства и санитарного содержания территории г. Дзержинска Инспекция административно-технического надзора

Нижегородской области (далее - Инспекция) установила, что в нарушение пункта 3.11 Правил производства инженерно-коммуникационных работ на территории г. Дзержинска, утвержденных постановлением Городской Думы г. Дзержинска от 12 ноября 2003 г. № 354 (далее - Правила), ОАО «Нижегородские коммунальные системы» в процессе производства земляных работ по адресу: г. Дзержинск, улица Октябрьская, у домов 26, 28 не установило ограждения вокруг места разрытия.

Усмотрев в действиях Общества состав административного правонарушения, предусмотренного частью 3 статьи 3.5 КоАП Нижегородской области, Инспекция составила протокол об административном правонарушении от 15 сентября 2009 г. № 09-116-122 и приняла постановление от 30 сентября 2009 г. № 09-116-983 о назначении ОАО «НКС» наказания в виде штрафа в размере 10.000 рублей.

Ссылка заявителя на нарушение Инспекцией при проведении проверки норм Закона № 294-ФЗ не может быть принята во внимание.

Действия Инспекции по проверке соблюдения юридическими лицами требований законодательства в сфере благоустройства, в частности организация мониторинга, проведены в рамках предоставленных ей полномочий (пункт 4.4 Положения об Инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 474). Нормы Закона № 294-ФЗ в рассматриваемых отношениях не применяются.

Таким образом, практика разграничения административного разбирательства (административного расследования) и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля носит весьма противоречивый характер.

Последнее описанное судебное дело (№ А43-37882/2009) затронуло вопросы осуществления мероприятий 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 (далее – дистанционный контроль), в отношении которых Закон № 294-ФЗ не применяется. В описанном деле нарушение (неогражденное разрытие) было выявлено в результате проведения систематического наблюдения (мониторинга) за состоянием благоустройства и санитарного содержания территории г. Дзержинска. Такое наблюдение возможно без какого-либо взаимодействия с юридическими

лицами, индивидуальными предпринимателями путем объезда города, его осмотра, в связи с чем Закон № 294-ФЗ к такого рода отношениям не применялся. Запрос же документов в последующем (уже после выявления нарушения) был произведен административным органом не в рамках осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, а в рамках проведения административного расследования с целью назначения административного наказания за выявленное правонарушение. Для указанных целей необходим как минимум устав, документы, подтверждающие полномочия представителя общества, письменные объяснения причастных лиц и представителя общества.

Таким образом, суд абсолютно верно установил неприменимость Закона № 294-ФЗ к описанному случаю.

Между тем, в ряде случаев, представляется затруднительно установить является ли осуществленный государственный контроль (надзор) или муниципальный контроль, в результате которого было выявлено то или иное нарушение, дистанционным видом контроля (надзора). Так, например, является ли дистанционным контролем контроль за благоустройством города, проверка в торговом зале магазина, в помещении кафе (когда проверяющие выступают под видом покупателей, клиентов), иные общественные места, в которых товары, работы, услуги, предоставляются, выполняются, оказываются на основании публичных договоров, публичной оферты. Этим вопросам посвящен анализ следующего блока вопросов правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ – «Определение дистанционного контроля».

По результатам же анализа судебной практики по вопросу о соотношении административного расследования и осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля необходимо сделать **следующие выводы**.

Имеющаяся правовая неопределенность по вопросу разграничения административного разбирательства (административного расследования) и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля описана выше перед анализом конкретных примеров судебной практики в анализируемой сфере. Арбитражная практика по этому вопросу носит противоречивый характер. Суды неуверенно применяют положения статьи 20 Закона № 294-ФЗ о последствиях проведения проверки с грубыми нарушениями требований данного закона.

Выше уже указывалось и обосновывалось, почему такие нарушения должны приводить к отмене результатов проверки, проведенной органом государственного

контроля (надзора), органом муниципального контроля, и соответственно к невозможности использования доказательств, полученных в результате такой проверки в доказывании обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении (см. описание концепции «плодов отравленного дерева»).

Формированию единообразной судебной практики по данному вопросу могли бы способствовать разъяснения Высшего арбитражного суда Российской Федерации нижестоящим судам.

Также для устранения правовой неопределенности разграничения административного разбирательства (административного расследования) и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля предлагается имплементировать норму статьи 20 Закона № 294-ФЗ в КоАП РФ.

Для этого статью 26.2 КоАП РФ («Доказательства») необходимо дополнить частью 4 следующего содержания:

«Не допускается использование доказательств, в случае если доказательства по делу об административном правонарушении были получены при проведении проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в порядке, предусмотренным законодательством Российской Федерации о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, и такая проверка проведена с грубыми нарушениями требований указанного законодательства».

3.2.Определение 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).

На практике к дистанционному контролю относятся следующие мероприятия – мониторинги, инвентаризации, обследования, исследования и т.д.

Вместе с тем в настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к дистанционному контролю затруднено в связи с отсутствием четких

признаков такого контроля, закрепленных в законе. Представленное в части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ определение «дистанционного контроля» чревато расширительным толкованием.

Ниже описана судебная практика отнесения того или иного вида контроля (надзора) к дистанционному. Порой сформулированные выводы судов носят спорный характер.

Так, ФАС Восточно-Сибирского округа (**постановление от 18 марта 2010 г. № А19-18099/09**) было рассмотрен следующий спор.

Из материалов дела следует, что налоговым органом проведена проверка соблюдения обществом законодательства в сфере реализации алкогольной продукции. По результатам проверки инспекцией составлен акт от 11 июля 2009 г. № 18-38/119. В соответствии с данным актом при проверке торговой точки общества (г. Иркутск, ул. Напольная, 119) установлен факт нахождения в розничной торговле алкогольной продукции (1 бутылка водки «Руссика» емкостью 0.5 л. стоимостью 199 руб.) без сопроводительных документов на товар, а именно: сертификата соответствия и товарно-транспортной накладной. На основании данного акта 12 июля 2009 г. в присутствии генерального директора общества Зарубина Ю.Б. составлен протокол об административном правонарушении № 18-45/119-1.

Заявитель ссылался, что при проведении проверки не был соблюден порядок, установленный Законом № 294-ФЗ.

Суд апелляционной инстанции отклонил данную ссылку заявителя, указав, что в соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Суд кассационной инстанции сделал следующий вывод:

«При этом, как правильно указано судом апелляционной инстанции, для установления факта правонарушения, вмененного ООО «Дэлсис Плюс», инспекции не требовалось участие представителей общества. Следовательно, вывод суда

апелляционной инстанции о том, что в данном случае указанный Закон не подлежит применению, является правильным».

ФАС Волго-Вятского округа (**постановление от 3 марта 2010 г. по делу № А31-5625/2009**), рассматривая дело об обжаловании решения административного органа о привлечении к административной ответственности юридического лица за нарушение норм и правил по обеспечению чистоты и благоустройства на территории Костромской области, указал следующее.

Доводы Общества о нарушении Инспекцией требований Закона № 294-ФЗ отклоняются судом кассационной инстанции в силу следующего. При осуществлении административно-технического надзора Инспекция руководствуется положениями Закона Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 292-4-ЗКО «О государственном административно-техническом надзоре на территории Костромской области». Как следует из материалов дела, проведенная Инспекцией проверка не является проверкой деятельности Общества и проведена в рамках предоставленных Инспекции государственного административно-технического надзора по Костромской области полномочий по контролю выполнения норм и правил по обеспечению чистоты и благоустройства на территории Костромской области, надлежащего состояния и содержания расположенных на ней объектов, в том числе при проведении земляных, ремонтных и иных видов работ.

Следовательно, действие норм Закона № 294-ФЗ на рассматриваемые контрольно-надзорные мероприятия не распространяется.

Как следует из **постановления ФАС Центрального округа от 19 января 2010 г. по делу № А23-4305/09А-180217**, в ходе проверки автозаправочной станции № 16, расположенной по адресу: Калужская область, г. Сухиничи, ул. Д., проведенной 30 июня 2009 г. старшим инспектором территориального отдела № 6 Управления охраны окружающей среды, административно-технического и экологического контроля Министерства природных ресурсов Калужской области К.Е.А., установлено, что в нарушение п. 3, п. 4.2.3, п. 4.3 Правил санитарного содержания и благоустройства территорий поселений в административно-территориальной единице «С», принятых решением районной Думы МО «С» от 31 июля 2006 г. № 40 ОАО «К» допустило ненадлежащее состояние фасадной части строительных элементов и инженерных сооружений АЗС № 16, а именно: разрушение бордюрного камня и потерю его потребительских качеств, разрушение отмостков здания заправки,

частичное разрушение асфальтового покрытия, разрушение островков безопасности и наличие на них следов разлива топлива, о чем составлен акт проверки от 30 июня 2009 г. № 226 и протокол об административном правонарушении от 17 июля 2009 г. № 50/к.

Довод общества о нарушении Управлением при проведении проверки положений Закона № 294-ФЗ судом отклонен, поскольку при осуществлении административно-технического контроля в сфере благоустройства не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Аналогичная позиция изложена в постановлении ФАС Поволжского округа от 15 января 2010 г. по делу № А57-17957/2009, постановлении ФАС Московского округа от 17 февраля 2010 г. № КА-А41/421-10 по делу № А41-25244/09.

Резюмируя описанные выше выводы арбитражных судов Российской Федерации, следует указать следующее.

В случае распространения на отдельные виды контроля (надзора), описанные выше, при которых проверяющие выступают первоначально в роли клиентов (покупателей), норм Закона № 294-ФЗ, невозможно станет выявлять такие нарушения, которые в том или ином виде выявляются с помощь контрольной закупки (например, факт продажи несовершеннолетним алкогольной, табачной продукции, факт продажи алкоголя в неустановленных для этого местах (на вокзале, объектах транспортной инфраструктуры) и т.д.). В указанных случаях, невозможно предварительное уведомление о проведении проверки, предъявление служебного удостоверения перед началом проверки и т.д. Вместе с тем, указанные виды контроля и надзора (при настоящей редакции Закона № 294-ФЗ) затруднительно отнести к дистанционному контролю, в связи с тем, что здесь осуществляется взаимодействия проверяющих и проверяемого еще до выявления какого-либо нарушения. Представляется, что арбитражные суды применяют к таким отношениям положения о дистанционным контроле, в связи с тем, что в настоящее время отсутствуют иные правовые способы выведения данных отношений за рамки сферы регулирования Закона № 294-ФЗ.

При настоящей редакции закона дистанционный контроль может иметь место только в том случае, если он проводится не на территории проверяемого юридического лица, индивидуального предпринимателя (при соблюдении и иных условий отнесения данного вида контроля (надзора) к дистанционному). Так, к дистанционному контролю можно отнести контроль за благоустройством города, если он проводится на территории общего пользования, а не на частной территории. В случае если контроль проводится на территории проверяемого лица, то возникает взаимодействие между проверяемым и проверяющим, и такой контроль уже нельзя отнести к дистанционному.

На практике же в связи с нечетким определением дистанционного контроля, данного в Законе № 294-ФЗ, положения, относящиеся к дистанционному контролю, применяются к видам контроля (надзора), которые таковыми не являются.

Данная правовая неопределенность может быть устранена закреплением в Законе № 294-ФЗ более четкого определения дистанционного контроля, которое отчасти расширяло бы существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля, а также делегированием Правительству Российской Федерации права утверждать перечни видов дистанционного контроля.

3.3. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на осуществление 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

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.

Позиция отдельных правоприменителей заключается в том, что такой контроль (надзор) не должен подчиняться Закону № 294-ФЗ. Согласно, данному 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.

Подробным образом данная проблема проанализирована в специальном разделе настоящего доклада, соответственно в данном разделе будут сформулированы основные выводы и предложения. В данном разделе будет описана лишь судебная практика по данному вопросу.

Изученная судебная практика в анализируемой сфере распространяет требования Закона № 294-ФЗ на осуществляемый контроль государственными (муниципальными) органами контроль (надзор), если такой контроль (надзор) основан на гражданско-правовых договорах (соглашениях), заключенных органами государственной (муниципальной) власти, в которых государство (муниципальное) образование выступает продавцом имущества или права.

Так, **определением СК по гражданским делам Верховного суда 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 обычай 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.

В постановлении ФАС Уральского округа от 24 февраля 2010 г. № Ф09-779/10-С1, также применены положения Закона № 294-ФЗ, несмотря на ссылку органа муниципального контроля о том, что спорная проверка была проведена в рамках контроля за исполнением условий договора от 29 апреля 2008 г. № 10-04-06/25.

Из материалов дела следует, что Государственная инспекция внедомственного контроля Пермского края обратилась в Арбитражный суд с требованием привлечь ООО «Управляющая компания «Пермская модель комфорта» к административной ответственности.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд исходил из недоказанности административного правонарушения, поскольку доказательства совершения обществом вменяемого ему правонарушения получены с нарушением требований Закона № 294-ФЗ.

Инспекция ссылалась на неприменимость к спорным отношениям Закона № 294-ФЗ, поскольку проверка соблюдения требований к содержанию жилого дома была проведена администрацией г. Березники (собственником жилого фонда) в рамках контроля за исполнением условий договора от 29 апреля 2008 г. № 10-04-06/25.

Суд отклонил довод административного органа об осуществлении администрацией г. Березники контроля за исполнением с обществом условий договора от 29 апреля 2008 г. № 10-04-06/25 управления многоквартирным домом, поскольку названный акт проверки не содержит ссылок на данный договор и его условия.

3.4. Распространение требований Закона № 294-ФЗ при проведении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов

После внесения изменения в часть 1 статьи 1 Закона № 294-ФЗ¹ и исключения из нее ссылки о применении Закона № 294-ФЗ только на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) муниципального контроля юридических лиц при осуществлении ими именно предпринимательской деятельности, с новой актуальностью стал вопрос о применимости Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю в сфере государственного и муниципального заказа.

В настоящее время практика применения Закона № 294-ФЗ исключает распространение требований Закона № 294-ФЗ при проведении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов.

Так, ФАС Уральского округа (**постановление от 19 февраля 2010 г. № Ф09-666/10-С1**) был рассмотрен следующий спор.

Как следует из материалов дела, Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Свердловской области обратилось в Арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании незаконными решения от 12 мая 2009 г. № 361 и предписания от 12 мая 2009 г. № 361, вынесенных УФАС по

¹ 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».

Свердловской области в связи с допущенными ГУФСИН нарушениями Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при размещении заказа на поставку автозапчастей для нужд ГУФСИН.

Заявление было мотивировано тем, что у УФАС по Свердловской области отсутствовали основания для проведения внеплановой проверки, предусмотренные Законом № 294-ФЗ.

Суд кассационной инстанции отклонил доводы кассационной жалобы об отсутствии у антимонопольного органа оснований для проведения внеплановой проверки. Положения Закона № 294-ФЗ не применяются при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов. Компетенция антимонопольного органа по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов определяется статьями 17, 60 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченным на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд».

Выводы и предложения по данной проблематике представлены в соответствующем разделе Доклада

3.5. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по инициативе прокурора

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении прокурорского надзора.

Согласно Закону от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации», прокурорский надзор включает в себя:

надзор за исполнением законов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Таким образом, прокурорский надзор может осуществлять практически в любой сфере общественных отношений, в том числе в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона «О прокуратуре», прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать от руководителей и других должностных лиц органов власти, коммерческих и некоммерческих организаций представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений; выделения специалистов для выяснения возникших вопросов; проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизий деятельности подконтрольных или подведомственных им организаций.

Согласно части 4 статьи 22 указанного закона, должностные лица федеральных министерств, государственных комитетов, служб и иных федеральных органов исполнительной власти, представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, органов военного управления, органов контроля, органов управления коммерческих и некоммерческих организаций обязаны приступить к выполнению требований прокурора или его заместителя о проведении проверок и ревизий незамедлительно.

Таким образом, прокурор имеет право поручать проведение проверки другим органам, которые обязаны исполнить требование прокурора. При этом возникает «опосредованный» прокурорский надзор.

На практике прокурорский надзор может осуществляться:

- силами работников прокуратуры;
- совместными усилиями работников прокуратуры и должностных лиц иных органов власти (при проведении проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подконтрольных таким органам) – «совместная проверка по инициативе прокурора»;

- по поручению прокурора только силами иных органов власти в отношении подконтрольных им юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В настоящее время судебная практика исключает применение требований Закона № 294-ФЗ при осуществлении прокурорского надзора во всех его проявлениях, что является спорным.

Так, как следует из **постановления ФАС Поволжского округа от 1 марта 2010 г. по делу № А65-17419/2009**, зам. Главного государственного инспектора Республики Татарстан по охране природы, начальник управления Мухаметшин Ф.К. издал распоряжение № 34 без даты о поручении государственному инспектору Галееву Н.Ф. в период с 14 мая 2009 г. по 24 мая 2009 г. проведения внеплановых мероприятий по экологическому контролю деятельности автозаправочной станции предпринимателя.

Основанием для вынесения распоряжения явилось письмо прокуратуры начальнику управления Мухаметшину Ф.К. от 24 апреля 2009 г. № 2.1.1 «Л» о проверке ряда автозаправочных станций по вопросу исполнения природоохранного законодательства.

По результатам проверки природоохранной деятельности на автозаправочной станции предпринимателя должностным лицом управления составлен акт от 15 мая 2009 г., который послужил основанием для вынесения прокуратурой постановления от 20 мая 2009 г. о возбуждении административного производства и привлечения предпринимателя к административной ответственности по статье 8.1 КоАП РФ.

Не согласившись с вынесенным постановлением, предприниматель обратился в арбитражный суд.

Суд кассационной инстанции указал следующее. Согласно положениям части 1, 2 статьи 28.4 Кодекса при осуществлении надзора за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации, прокурор вправе возбудить дело о любом административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена настоящим Кодексом или законом субъекта Российской Федерации. О возбуждении дела об административном правонарушении прокурором выносится постановление, которое должно содержать сведения, предусмотренные статьей 28.2 КоАП РФ.

В соответствии с пунктом 2 статьи 22 Закона № 2202-1 «О прокуратуре», прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает

уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Таким образом, прокурор действовал в рамках предоставленных ему полномочий.

Довод заявителя о нарушении положений Закона № 294-ФЗ не может быть принят во внимание, поскольку в соответствии с частью 3 статьи 1 этого закона его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю при осуществлении прокурорского надзора и правосудия.

Аналогичное дело рассмотрено ФАС Уральского округа (**постановление от 25 января 2010 г. № Ф09-11281/09-С1**).

Как следует из материалов дела, 27 июля 2009 г. отделом контроля по Южному управленческому округу Управления государственной жилищной инспекции Свердловской области на основании поручения прокуратуры г. Каменска-Уральского Свердловской области (далее - прокуратура) от 20 июля 2009 г. № 3452 проведена проверка технического состояния жилого дома, расположенного по адресу: г. Каменск-Уральский, бульвар Парижской коммуны, д. 16.

В ходе проверки отделом установлено нарушение ООО «Управляющая компания «Дирекция единого заказчика» п. 4.8.1, 4.8.4, 4.1.3, 5.8.5, 4.8.14, 4.7.1, 4.7.2, 4.4.1, 3.2.16 Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденных постановлением Госстроя России от 27 сентября 2003 г. № 170.

По итогам проверки отделом составлены акт 27 июля 2009 г. № Ю-01/254, протокол от 28 июля 2009 г. № Ю-05/35 об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена статьей 7.22 КоАП РФ.

По итогам рассмотрения материалов административного дела Управлением государственной жилищной инспекции Свердловской области вынесены постановление от 7 августа 2009 г. № Ю-07/51 о привлечении общества к административной ответственности по статье 7.22 КоАП РФ и предписание от 27 июля 2009 г. № Ю-02/254 об устранении выявленных нарушений.

Делая вывод о нарушении административным органом порядка привлечения общества к административной ответственности, суд первой инстанции исходил из

того, что акт проверки составлен отделом с нарушением требований статьи 16 Закона № 294-ФЗ.

Суд кассационной инстанции указал, что судом первой инстанции не учтено следующее. В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю при осуществлении прокурорского надзора и правосудия.

Из материалов дела следует, что проверка общества была проведена на основании поручения прокуратуры от 20 июля 2009 г. № 3452.

Подобное решение принято также ФАС Поволжского округа (**постановление от 12 января 2010 г. по делу № А12-13443/2009**) при рассмотрении аналогичного дела.

Данная судебная практика является спорной.

По смыслу статей 4, 21, 22 Закона от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации», прокурорский надзор осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами.

В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона «О прокуратуре», прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе требовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов (в том числе должностных лиц государственных органов контроля (надзора) и муниципальных органов контроля), проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям подконтрольных или подведомственных им организаций.

В случае если по результатам проведенных совместных проверок прокурор (его заместитель) самостоятельно оформляет результаты проверок (составляет акт проверки, принимает меры прокурорского реагирования, возбуждает дело об административном правонарушении), то можно согласиться, что в этом случае проверка проводилась в рамках прокурорского надзора.

В случае же если результаты проведенной проверки оформляют привлеченные прокурором органы контроля (в том числе самостоятельно реагируют на выявленные нарушения), то в этом случае такая проверка проводилась не в рамках прокурорского надзора, а в рамках контрольно-надзорных полномочий привлеченного органа контроля. К таким проверкам должны предъявляться требования Закона № 294-ФЗ.

Предлагается подготовить обращение в ВАС РФ и к Генеральному прокурору Российской Федерации, в котором описать выявленную правовую неопределенность и

предложить направить соответствующие разъяснения нижестоящим судам и прокурорам соответственно.

3.6. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на лиц занимающихся профессиональной деятельностью

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 применяются 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 создает 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 проводятся в соответствии с иным порядком, так как полномочия по проведению

контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих, закреплено 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 в настоящее время 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.

Ниже рассмотрены примеры по анализируемому вопросу из судебной практики.

Так, согласно **постановлению ФАС Северо-Западного округа от 22 октября 2009 г. № А21-1699/2009**, арбитражный управляющий Пасько В.П. обжаловал в Арбитражный суд Калининградской области направление ему уведомления о проведении проверки.

В уведомлении сообщается о поступлении в УФРС по Калининградской области жалобы Комитета по управлению имуществом и земельными ресурсами Пионерского городского округа Калининградской области, что послужило основанием для проведения проверки в отношении арбитражного управляющего Пасько В.П. в период с 3 марта 2009 г. по 20 марта 2009 г. В уведомлении перечислены обстоятельства, подлежащие проверке, а также предложено в срок до 3 марта 2009 г. в целях содействия в проведении проверки подготовить документы согласно заявке на представление документов и прибыть 12 марта 2009 г. в 12.00 в Управление для составления, ознакомления и подписания определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или протокола об административном правонарушении по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ.

По мнению подателя жалобы, УФРС по Калининградской области не имеет права осуществлять внеплановую проверку деятельности арбитражного управляющего Пасько В.П., так как жалоба в УФРС подана ненадлежащим лицом.

Суд кассационной инстанции указал следующее. Суды правомерно отказали в удовлетворении заявления арбитражного управляющего о признании недействительным уведомления УФРС по Калининградской области о проведении

проверки внешнего управляющего, поскольку проведение проверки деятельности арбитражных управляющих относится к компетенции Федеральной регистрационной службы, оспариваемое уведомление действующему законодательству не противоречит, прав и законных интересов заявителя не нарушает.

Проведение проверки деятельности арбитражных управляющих относится к компетенции Федеральной регистрационной службы; арбитражный управляющий не представил доказательств того, что оспариваемое уведомление нарушает его права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагает на него какие-либо обязанности, создает иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Дело, при рассмотрении которого применены положения Закона № 294-ФЗ в отношении государственного контроля деятельности арбитражных управляющих, рассмотрено ФАС Восточно-Сибирского округа (**постановление от 26 февраля 2010 г. по делу № А10-4200/2009**).

Как следует из материалов дела, по результатам проведенной УФРС по Республике Бурятия проверки в отношении арбитражного управляющего Ербанова Р.Р. 3 сентября 2009 г. составлен протокол об административном правонарушении, предусмотренном частью 3 статьи 14.13 КоАП РФ, в котором зафиксирован факт нарушения арбитражным управляющим пункта 6 статьи 24, пункта 6 статьи 16, пункта 1 статьи 143 Закона «О несостоятельности (банкротстве)», выразившийся в неисполнении им обязанности по соблюдению правил ведения реестра требований кредиторов, а именно, в исключении из реестра требования кредиторов второй очереди при отсутствии законных оснований; неисполнении обязанности по ежемесячному предоставлению собранию кредиторов отчета о своей деятельности и иной информации о ходе конкурсного производства.

В соответствии со статьей 23.1 КоАП РФ УФРС обратилось в арбитражный суд с заявлением о привлечении арбитражного управляющего Ербанова Р.Р. к административной ответственности по части 3 статьи 14.13 КоАП РФ.

Принимая решение об отказе в удовлетворении заявленных УФРС требований, суд первой инстанции мотивировал его недоказанностью в действиях арбитражного управляющего события указанного правонарушения, в связи с чем сделал вывод об

отсутствии оснований для привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности.

Суд апелляционной инстанции, оставляя решение без изменения, посчитал выводы суда первой инстанции правомерными и соответствующими обстоятельствам дела. Кроме того, суд признал полученные УФРС в ходе проверки доказательства собранными с нарушением Закона № 294-ФЗ и не являющимися надлежащими доказательствами противоправной деятельности арбитражного управляющего.

В кассационной жалобе УФРС в качестве одного из доводов незаконности решения суда апелляционной инстанции указало, что Закон № 294-ФЗ к рассматриваемым отношениям по проверки деятельности арбитражного управляющего не применяется.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами нижестоящих судов, однако указал, что вывод суда апелляционной инстанции о том, что представленные УФРС доказательства получены при проведении проверки с нарушением порядка, предусмотренного Законом № 294-ФЗ, ввиду чего они не являются надлежащими доказательствами по делу об административном правонарушении, постановлен без учета положений части 2.1. статьи 27 названного закона, в силу которого положения данного закона не применяются к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих до 31 декабря 2009 г. включительно.

Таким образом, в настоящее время имеющаяся правоприменительная практика Закона № 294-ФЗ по распространению его требований на проведение проверок арбитражных управляющих носит противоречивый характер. В первом случае арбитражные управляющие настаивают на неприменении к ним положений Закона № 294-ФЗ (полагая, видимо, что в этом случае их деятельность не подлежит контролю на основании иных положений законодательства, кроме порядка, предусмотренного КоАП РФ), в иных случаях арбитражные управляющие наоборот считают, что требования Закона № 294-ФЗ применяются к отношениям по проверки их деятельности (обоснованно считая, что Закон № 294-ФЗ предоставляет им дополнительные гарантии защиты их прав).

Примечательно, что данная правовая коллизия была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (**Определение от 25 февраля 2010 г.**

№ 294-О-О). Однако при данном рассмотрении Конституционный Суд Российской Федерации 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.

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.

3.7. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на отношения по осуществлению государственного контроля исполнения законодательства о

применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов

В письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 9 июля 2009 г. № 03-01-15/7-327 указывается 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 указанном письме дается ссылка на часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой установленный Федеральным законом порядок организации и проведения проверок не применяется к мероприятиям финансового контроля и финансово-бюджетного надзора. При этом, предлагается относить мероприятия по контролю за применением контрольно-кассовой техники к осуществлению финансового контроля.

В действующем законодательстве Российской Федерации определение понятия «финансовый контроль» отсутствует, поэтому выводы, содержащиеся в письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России, носят рекомендательный характер. В связи с указанным, целесообразно проанализировать судебную практику по данному вопросу.

Так, в соответствии с **постановлением ФАС Поволжского округа от 2 марта 2010 г. по делу № А55-33712/2009**, 9 сентября 2009 г. на основании поручения от 9 сентября 2009 г. № 16-29/457 сотрудниками налогового органа была проведена проверка в принадлежащем ООО «Лазурное» солярии "SAN TROPE" (Самарская область, г. Тольятти, ул. Мира 74) по вопросу соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов.

В ходе проверки установлен факт неприменения контрольно-кассовой техники администратором Уницаевой М.А. при осуществлении наличного денежного расчета с покупателем Адаменко И.В. при продаже абонемента на посещение солярия общей стоимостью 600 рублей, что является нарушением требований статьи 2 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».

Довод общества о том, что налоговым органом нарушены положения Закона № 294-ФЗ, судом не принят, поскольку в силу части 3 статьи 1 указанного закона, его положения не применяются при проведении налогового контроля.

Как видно из решения, мероприятия по контролю за применением контрольно-кассовой техники отнесены к налоговому контролю (и по этой причине выведены из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ), а не к финансовому контролю, как это предлагается Минфином России.

Подобное решение принято также ФАС Северо-Кавказского округа (**постановление от 28 октября 2009 г. № А53-17396/2009**) по аналогичному делу.

Таким образом, в настоящее правоприменительная практика обоснованно пошла по пути исключения применения требований Закона № 294-ФЗ при осуществлении контроля за применением контрольно-кассовой техники, проводимых в рамках проверок соблюдения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций.

При этом необходимо отметить, что в случае если будут приняты предложения о закреплении в статье 2 Закона № 294-ФЗ определения скрытого дистанционного контроля, то этим также будет решена проблема применения требований Закона № 294-ФЗ при осуществлении контроля за применением контрольно-кассовой техники. Такие проверки проводятся, как правило, путем осуществления «контрольной закупки», в ходе которой фиксируется, был ли выбит кассовый чек, то есть, по сути, являются скрытым дистанционным контролем.

3.8. Практика взыскания расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

В соответствии с частью 3 статьи 10 ранее действовавшего Закона № 134-ФЗ, орган государственного контроля (надзора) имел право обратиться в суд с заявлением о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Однако еще в период действия Закона № 134-ФЗ, Конституционный Суд Российской Федерации постановлением от 18 июля 2008 г. № 10-П признал не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) взаимосвязанные положения абзаца 14 статьи 3 и части 3 статьи 10 Закона № 134-ФЗ в части, устанавливающей возможность

взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований.

Тем не менее, в письме Министерства финансов Российской Федерации от 6 ноября 2008 г. № 99-04-26/10-33 даны разъяснения в связи с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 10-П о том, в отношении юридических лиц не отменено возмещение расходов органа государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

В настоящее время Закон № 294-ФЗ не содержит положения, в соответствии с которым орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз.

На практике ряд органов государственного контроля (надзора) продолжают обращаться в арбитражные суды Российской Федерации с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Ниже представлен обзор решений, принимаемых по анализируемому вопросу.

Так, как следует из материалов дела, рассмотренного ФАС Волго-Вятского округа (**постановление от 1 марта 2010 г. по делу № А43-30283/2009**), ПМТУ Ростехрегулирования, как уполномоченный орган, провело проверку соблюдения ООО «Семеновское молоко» требований стандартов и правил обязательной сертификации при выпуске и реализации цельномолочной продукции, масла сладкосливочного, спреда растительно-сливочного.

По результатам испытаний отобранных проб установлено, что проверенная продукция не соответствует обязательным требованиям стандартов и требованиям нормативных документов, на соответствие которым она сертифицирована. Испытание проводило федеральное государственное учреждение «Нижегородский центр стандартизации, метрологии и сертификации» на основании государственного контракта № 4/08-001к, что подтверждается актом проверки от 4 апреля 2008 г. № 09-08 и протоколом испытаний от 4 апреля 2008 г. № 71284. Согласно счету-фактуре от 4 апреля 2008 г. № 12270 и платежному поручению от 15 апреля 2008 г.

№ 534 ПМТУ Ростехрегулирования уплатило за счет средств федерального бюджета 18.626 руб. 98 коп. за проведение испытаний.

ПМТУ Ростехрегулирования в адрес Общества направило требование от 4 апреля 2008 г. № 05 о возмещении 18.626 руб. 98 коп. расходов на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз. Данное требование Общество не исполнило, поэтому ПМТУ Ростехрегулирования обратилось в арбитражный суд с иском.

Отказывая в удовлетворении искового требования, суд руководствовался постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 10-П, а также тем, что Закон № 294-ФЗ не содержит положения, в соответствии с которым орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз.

Подобное решение принято также ФАС Уральского округа (**постановление от 17 июня 2009 г. № Ф09-4058/09-С5**) по аналогичному делу.

В настоящее время Закон № 294-ФЗ ясно указывает на недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (часть 8 статьи 3). Поэтому отсутствует какая-либо необходимость в детализации положений закона в части указания не неправомерность взимания такой платы, даже если были выявлены нарушения обязательных требований.

Вместе с тем, в целях исключения необоснованных обращений в суд органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля предлагается поручить Минфину России разъяснить органам государственного контроля (надзора), что проверки, мероприятия по контролю юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводимые такими органами, финансируются за счет средств соответствующих бюджетов независимо от факта выявления нарушений обязательных требований.

Применение мер прокурорского реагирования

Что касается мер прокурорского реагирования, то стоит отметить, что во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № Пр-2197 органами прокуратуры Российской Федерации был организован системный надзор за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти

и местного самоуправления, действующих в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также проводимой ими работой по приведению таких актов в соответствие с действующим законодательством.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹ в период с сентября 2009 г. по 31 декабря 2009 г. в результате принятых органами прокуратуры Российской Федерации мер в соответствие с нормами Закона № 294-ФЗ приведено **2313** уставов муниципальных образований, **465** нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов регионального государственного контроля, **7210** нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов муниципального контроля. Также принесено **8367** протестов, внесено **3071** представление, направлено в суд **160** заявлений, привлечено к дисциплинарной ответственности **548** должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления.

При этом только в I квартале 2010 г. органами прокуратуры выявлено **5872** незаконных правовых актов (**5372** – в органах местного самоуправления), в том числе два Устава субъектов Российской Федерации и **681** Устав муниципальных образований, содержащих противоречившие федеральному законодательству положения или требовавших внесения в них изменений. Для отмены незаконных актов принесено **4974** протеста, направлено в суд **270** заявлений, внесено **1495** представлений, привлечено к дисциплинарной ответственности **341** должностное лицо органов государственной власти и местного самоуправления, объявлено **138** предостережений о недопустимости нарушений закона.

Указанные показатели свидетельствуют о крайне низком уровне работы, прежде всего, органов местного самоуправления по приведению собственных актов в соответствие с Законом № 294-ФЗ.

Весьма распространены нарушения законодательства об осуществлении государственного либо муниципального контроля, связанные с изданием незаконных нормативных правовых актов либо, наоборот, с отсутствием правового регулирования тех или иных видов регионального, а также муниципального контроля. Подавляющим большинством прокуратур отмечены факты наличия противоречащих положениям Закона № 294-ФЗ муниципальных правовых актов, регулирующих вопросы осуществления органами местного самоуправления земельного контроля.

¹ Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12 апреля 2010 г. № 73/3-172-10

Грубым нарушением положений статьи 2 Закона № 294-ФЗ является осуществление государственными и муниципальными учреждениями функций по государственному контролю (надзору) либо муниципальному контролю. Подобные нарушения выявлены прокуратурами Белгородской, Ивановской, Псковской и других областей.

Зачастую нарушается установленный частью 5 статьи 3 Закона № 294-ФЗ принцип недопустимости проведения 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.

Так, прокуратурой г. Санкт-Петербурга внесено представление в ГУ МЧС России по Санкт-Петербургу по факту заключения данным органом соглашения о взаимодействии со службой государственного строительного надзора и экспертизы правительства Санкт-Петербурга, согласно которому ГУ МЧС России предоставлено право проводить на объектах капитального строительства, реконструкции и капитального ремонта мероприятия по контролю в отношении физических и юридических лиц, осуществляющих строительство, что также противоречит принципу, установленному частью 5 статьи 3 Закона № 294-ФЗ.

Прокурорами регионов отмечаются многочисленные факты неполноты выявляемых органами контроля нарушений и недостаточного контроля за их фактическим устранением, а также непринятия надлежащих мер к нарушителям.

Нередки случаи, когда факты своего бездействия при выявлении нарушений должностные лица контролирующих органов пытаются компенсировать незаконной повторной проверкой, нарушающей права предпринимателя на защиту от излишнего контроля.

В целом в ходе проверок деятельности контролирующих органов прокурорами было выявлено **27645** нарушений закона. В целях их устраниния внесено **6596** представлений, объявлено **1464** предостережения, возбуждено **13** уголовных дел, к дисциплинарной ответственности привлечено **3141** лицо.

П. 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»: проблемы применения и ограничения сферы регулирования

4. Место Закона № 294-ФЗ в системе регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

4.1 Контрольно-надзорные полномочия федеральных органов исполнительной власти: общая статистика и лидеры общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах

Анализ нормативно установленной деятельности 78 действующих федеральных ведомств показал, что в Положениях о федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлениями Правительства Российской Федерации и указами Президента Российской Федерации, закреплено более 700 контрольно-надзорных полномочий¹.

Лидерами максимального количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, являются в основном федеральные службы, находящиеся в ведении Правительства Российской Федерации, а именно:

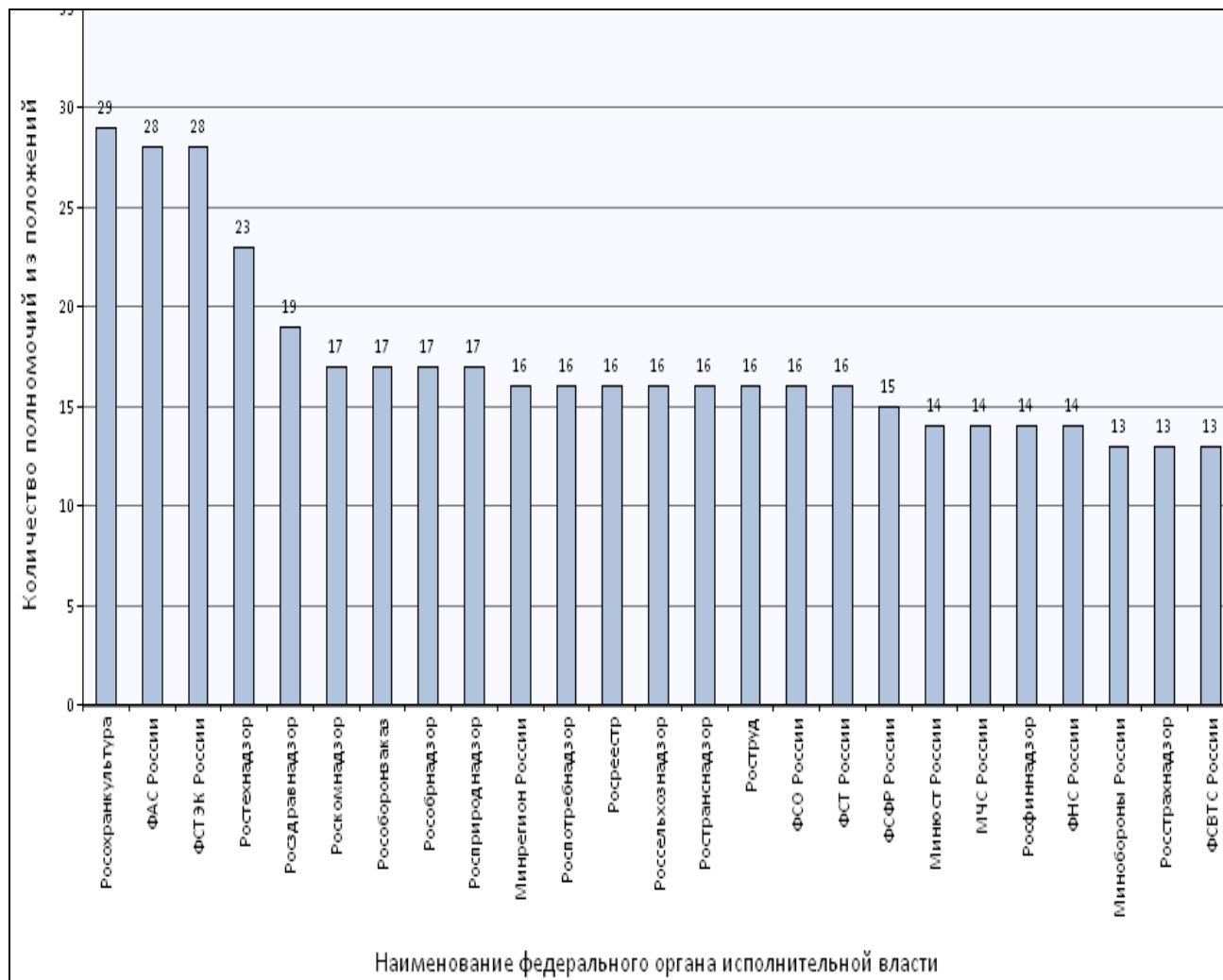
Ростехнадзор - 43, Россельхознадзор – 32, Ространснадзор - 32, Росздравнадзор - 30, Росохранкультура – 30, ФАС России - 28, ФСТЭК России - 24 (исключение), Рособоронзаказ – 23 (исключение), Рособрнадзор – 22, Росприроднадзор - 22, ФСФР России – 22.

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, представлены на Рисунке 4.1., а сведения о количестве зафиксированных контрольно-надзорных полномочий всех федеральных органов исполнительной власти – на Рисунке 4.2

¹ Статистические данные приведены по состоянию на 1 июля 2010 г. на основании данных, сформированных разработанной и поддерживаемой аналитической информационной системой Института государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ - Регистром полномочий федеральных органов исполнительной власти.

Рисунок 4.1

Федеральные ведомства - лидеры по количеству установленных в Положениях о ведомствах контрольно-надзорных полномочий (количество полномочий по каждому ведомству по всем видам контроля)



Лидерами максимального количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, являются в основном федеральные службы, находящиеся в подчинении Правительства Российской Федерации, а именно:

Росохранкультура – 29, ФАС России - 28, ФСТЭК России – 28 (исключение), Ростехнадзор - 23, Росздравнадзор - 19, Роскомнадзор - 17, Рособоронзаказ – 17 (исключение), Рособрнадзор - 17, Росприроднадзор – 17.

Между тем контрольно-надзорные полномочия федеральных ведомств содержатся не только в Положениях о федеральных ведомствах, а также в иных нормативных правовых актах, поэтому по состоянию на 12 июня 2010 г. лидерами максимального количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в

Положениях о ведомствах, иных нормативных правовых актах, занесенных в Регистр, являются следующие федеральные службы:

Росохранкультура – 29, Россельхознадзор – 29, ФАС России - 29, ФСТЭК России – 28, ФСФР России – 26, Ростехнадзор - 25, Росздравнадзор - 21, Росприроднадзор - 21, Роскомнадзор - 17, Рособоронзаказ – 17, Рособрнадзор - 17, Роспотребнадзор - 17, Ространснадзор - 17, ФСТ России - 17.

4.2. Типология контрольно-надзорных полномочий применительно к Закону № 294-ФЗ: виды государственного контроля и надзора, общая характеристика, статистика

Экспертная автоматизированная систематизация и анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, позволил установить, что федеральные ведомства уполномочены проводить мероприятия по контролю и надзору в отношении следующих типов субъектов:

- территориальных органов, находящихся в непосредственном подчинении федерального ведомства;
- подведомственных организаций, находящихся в непосредственном подчинении федерального ведомства;
- иных федеральных ведомств, их территориальных органов и подведомственных организаций;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им организаций;
- физических лиц;
- юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Процедурные правила проведения проверок, введенные Законом № 294-ФЗ, распространяются лишь на определенные подконтрольные (поднадзорные) субъекты и объекты, а также виды государственного контроля и надзора. Из сферы регулирования данного закона напрямую исключены отношения, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий, в которых не участвуют юридические лица и предприниматели, а также 21 вид государственного контроля (надзора).

Сфера распространения Закона № 294-ФЗ, определенная статьей 1, а также специфика статуса и состава подконтрольных (поднадзорных) субъектов обусловила необходимость обозначения следующих агрегированных групп государственного контроля и надзора:

1. Внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями;
2. Межведомственный контроль за деятельность государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственным организациям;
3. Государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями;
4. Государственный контроль и надзор, напрямую исключенный из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ);
5. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, особенности которого могут устанавливаться тематическими федеральными законами (часть 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ);
6. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, подпадающий под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ.

Подавляющее большинство контрольно-надзорных полномочий – **31%** относительно общего количества - сосредоточено в группе, включающей поименованные частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ виды государственного контроля и надзора, для которых особенности организации и проведения проверок (в части, касающейся вида, предмета, оснований, сроков и периодичности проведения проверок, уведомления о внеплановой проверки) могут устанавливаться тематическими федеральными законами.

- **26%** контрольно-надзорных полномочий не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и связаны с внутриведомственным контролем за территориальными органами и подведомственными организациями;
- **15%** контрольно-надзорных полномочий Закона № 294-ФЗ подпадают в единый процедурный порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- **14%** контрольно-надзорных полномочий напрямую исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ);

- 8% контрольно-надзорных полномочий не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и осуществляются в ходе реализации государственного контроля и надзора за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями;
- 7% контрольно-надзорных полномочий не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и связаны с проверками деятельности государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственным организациям.

4.3. Внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями: участники, количество и типы контрольно-надзорных полномочий

Внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями исключенный из сферы действия Закона № 294-ФЗ статьей 1 по причине иного подконтрольного субъектного состава, составил 28% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах.

Любой федеральный орган исполнительной власти обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну, служебную, коммерческую тайну, сведения конфиденциального характера, а также контроль и координацию деятельности территориальных органов и подведомственных организаций по защите таких сведений. Федеральные ведомства также осуществляют контроль за обеспечением мобилизационной подготовки.

55 федеральных ведомств, располагающих территориальными органами и подведомственными организациями, содержат в своих Положениях о ведомстве как минимум одно типовое полномочие, связанное с необходимостью проведения проверок финансово-хозяйственной деятельности территориальных органов и подведомственных организаций, а также использования ими имущественного комплекса.

21 ФОИВ не имеют территориальных органов и/или подведомственных организаций, поэтому полномочия, составляющих внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями, отсутствуют в Положениях о ведомстве.

Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, показывает, что **типовой**

внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями может включать в себя следующий набор типовых полномочий:

- проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса территориальными органами и подведомственными организациями;
- осуществление экономического анализа подведомственных организаций, утверждение программ и экономических показателей их деятельности (реестра экономических показателей)¹;
- контроль выполнения экономических показателей деятельности подведомственных организаций;
- контроль деятельности территориальных органов и подведомственных организаций - получателей бюджетных средств в части, касающейся обеспечения их целевого использования, представления отчетности и выполнения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;
- контроль за соблюдением подведомственными организациями законодательства Российской Федерации, в том числе путем проведения ревизий и иных проверок;
- отмена решений территориальных органов, принятых с нарушением законодательства России;
- контроль по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;
- контроль и координация деятельности подведомственных ведомств, территориальных органов, подведомственных организаций по их мобилизационной подготовке.

Положения о федеральных ведомствах за единичными исключениями не содержат полномочия:

¹ Данное полномочие относится к управленческим, однако по причине одинаковости субъекта анализа и проверки, а также перечисления указанных полномочий в одной строчке Положения о ведомстве, было принято решение рассматривать полномочия по анализу и утверждению показателей вместе с полномочиями по проверкам, то есть в одной однородной группе - внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями.

- по направлению предписаний территориальным органам и подведомственным организациям для устранения нарушений выявленных в ходе проверок нарушений,
- по применению санкций, иных мер ответственности к должностным лицам территориальных органов и подведомственных организаций в случае обнаружения нарушений.

Таким образом, по составу требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам, типовой внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями можно отнести к финансовому контролю, исключенному из сферы Закона № 294-ФЗ, а также к ведомственному контролю за защитой сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, регулируемого статьей 31 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-І «О государственной тайне».

К специальному внутриведомственному контролю за территориальными органами и подведомственными организациями можно отнести:

- контроль реализации планов строительства войск и воинских формирований, планирования применения и применения войск, воинских формирований и органов в области обороны, контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил, контроль состояния мобилизационной готовности войск, воинских формирований и органов (Минобороны России);
- контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием (Росрезерв);
- контроль за соблюдением тарифов на услуги федеральной фельдъегерской связи (ГФС России);
- специальные надзорные функции в области промышленной безопасности, охраны труда, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, пожарной безопасности, безопасной эксплуатации энергетических и тепловых установок, строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий, строений и сооружений и т.п. (ФСИН России, ФСО России, ФСБ России, Спецстрой, Управление Делами Президента Российской Федерации, ГУСП, Минобороны России);

- контроль за качеством применяемых и реализуемых лекарственных средств, расходных материалов и изделий медицинского назначения в подведомственных медицинских организациях (Управление Делами Президента Российской Федерации).

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий, составляющих внутриведомственный контроль, представлены на Рисунке 4.4, а сведения о количестве зафиксированных контрольно-надзорных полномочий данного типа всех федеральных органов исполнительной власти – на Рисунке 4.5.

Рисунок 4.4

**Федеральные ведомства - лидеры по количеству установленных в Положениях о ведомствах полномочий по ведомственному контролю
(количество полномочий по каждому ведомству)**

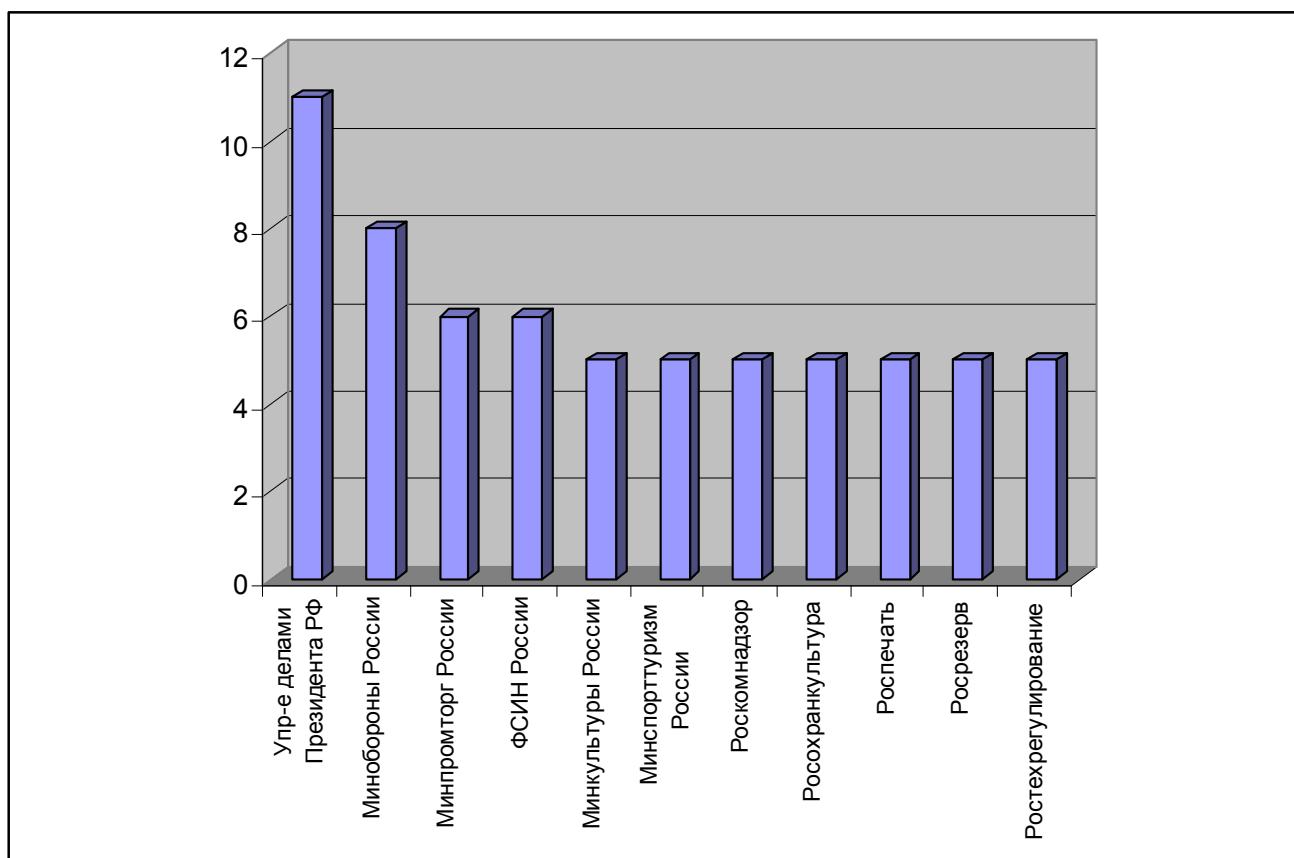
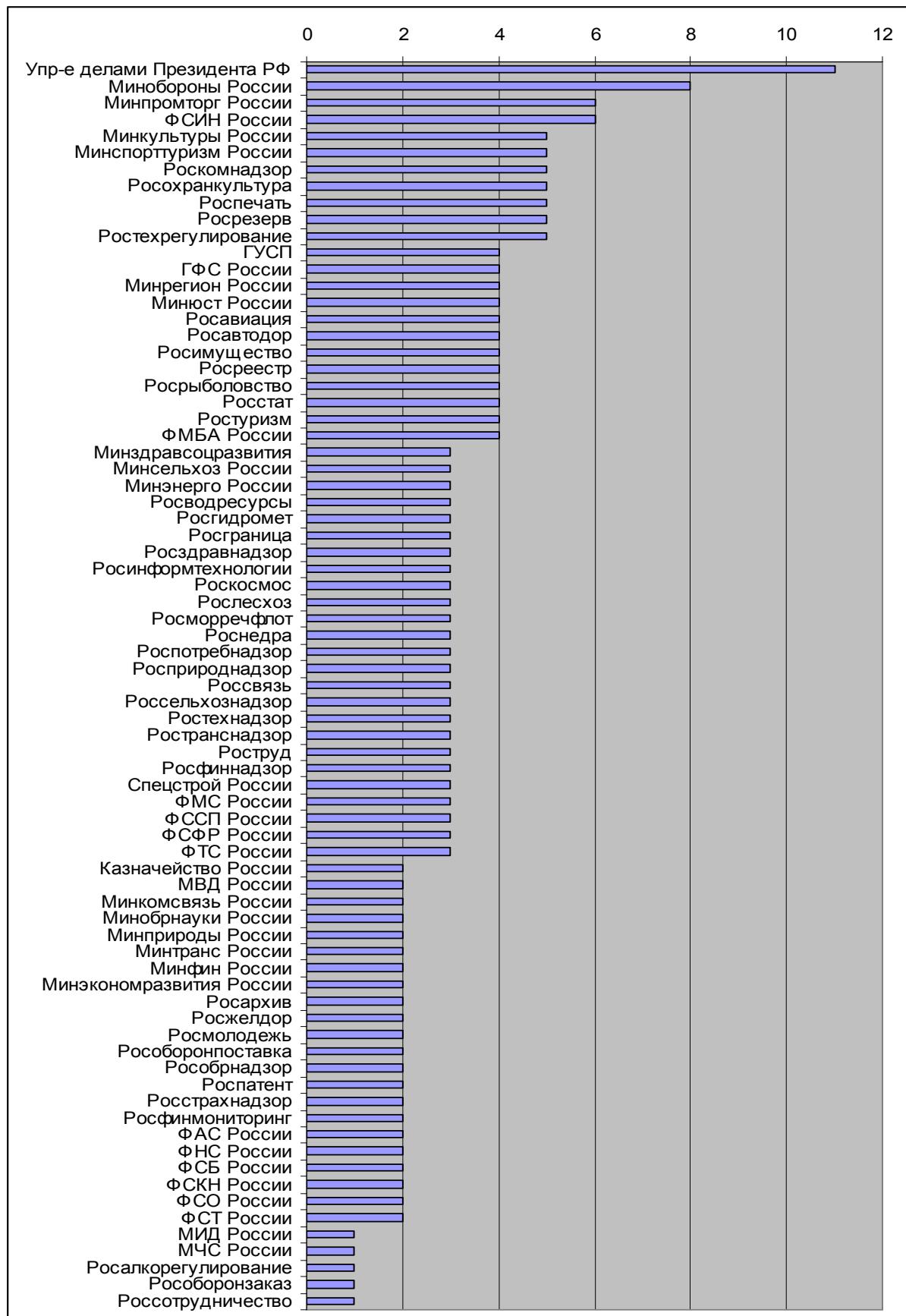


Рисунок 4.5

Количество полномочий, установленных в Положениях о ведомствах по ведомственному контролю



Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству полномочий, составляющих внутриведомственный контроль, являются:

Управление Делами Президента Российской Федерации - 11, Минобороны России - 8, Минпромторг России - 6, ФСИН России - 6, Минкультуры России - 5, Минспорттуризм России - 5, Роскомнадзор - 5, Росохранкультура – 5, Роспечать - 5, Росрезерв – 5, Ростехрегулирование - 5.

Всего 75 федеральных ведомств.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

Необходимо унифицировать порядок проведения типового внутриведомственного контроля за территориальными органами и подведомственными организациями в одном нормативном правовом акте, к примеру, в постановлении Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти», установить требования к планированию и обязательной публикации планов проведения внутриведомственных проверок, результатов и статистических материалов, формируемых по итогам внутриведомственного контроля за территориальными органами и подведомственными организациями.

Подведомственные организации являются юридическими лицами в организационно правовой форме государственных учреждений и унитарных предприятий. В случае, если федеральное ведомство осуществляет проверки финансовой деятельности подведомственных организаций, данный вид контроля исходя из содержания требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам, целесообразно отнести к финансовому, исключенному из сферы Закона № 294-ФЗ.

В отношении иных предметов проверки и в ходе оценки исполнения подведомственными организациями обязательных требований по пожарной, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, промышленной и иных видов безопасности, представляется логичным установить общий процедурный порядок их проведения, за некоторыми исключениями в части периодичности, сроков, оснований и т.д. внеплановых выездных проверок.

Межведомственный контроль за деятельностью государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций: участники, количество и типы контрольно-надзорных полномочий

Межведомственный контроль за деятельностью государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций исключен из сферы действия Закона № 294-ФЗ по причине иного подконтрольного субъектного состава, что составляет **8%** от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах.

Данный контроль осуществляется **23** федеральными органами исполнительной власти - Рособоронзаказ, ФСТЭК России, ФСО России, МИД России, МЧС России, Росимущество, ФАС России, Минобороны России, Минюст России, Россельхознадзор, Управление делами Президента Российской Федерации, ГУСП, Минэнерго России, Росавтодор, Росгидромет, Рособоронпоставка, Росохранкультура, Роспотребнадзор, Россотрудничество, Ростехнадзор, ФМБА России, ФСБ России, ФСВТС России.

К межведомственному контролю за деятельностью органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций были отнесены следующие виды государственного контроля и надзора:

- контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации (Минюст России, МИД России, ФСВТС России);
- проверки готовности федеральных органов исполнительной власти к осуществлению мероприятий гражданской обороны, контроль за реализацией федеральных целевых программ в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, преодоления последствий радиационных аварий и катастроф (МЧС России);
- контроль и надзор при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, включая государственный оборонный заказ (Рособоронзаказ, ФАС России, Рособоронпоставка, Роспотребнадзор, Россельхознадзор);

- контроль за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями (Росимущество, Росавтодор, Управление делами Президента Российской Федерации);
- контроль за соблюдением дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов, контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, российских государственных учреждений (МИД России);
- контроль за деятельностью авиационного персонала государственной авиации (Минобороны России);
- радиоконтроль и контроль за функционированием, развитием, эксплуатацией, надежностью и безопасностью систем специальной связи и информации, а также международной правительской и иных видов специальной международной связи (ФСТЭК России и ФСО России);
- контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов (ФМБА России)¹;
- контроль деятельности Российской антарктической экспедиции (Росгидромет);
- государственный контроль и надзор за состоянием Музейного фонда Российской Федерации (Росохранкультура)²;
- ряд контрольно-надзорных полномочий ФСО России;
- иные контрольно-надзорные полномочия за деятельность иных государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций.

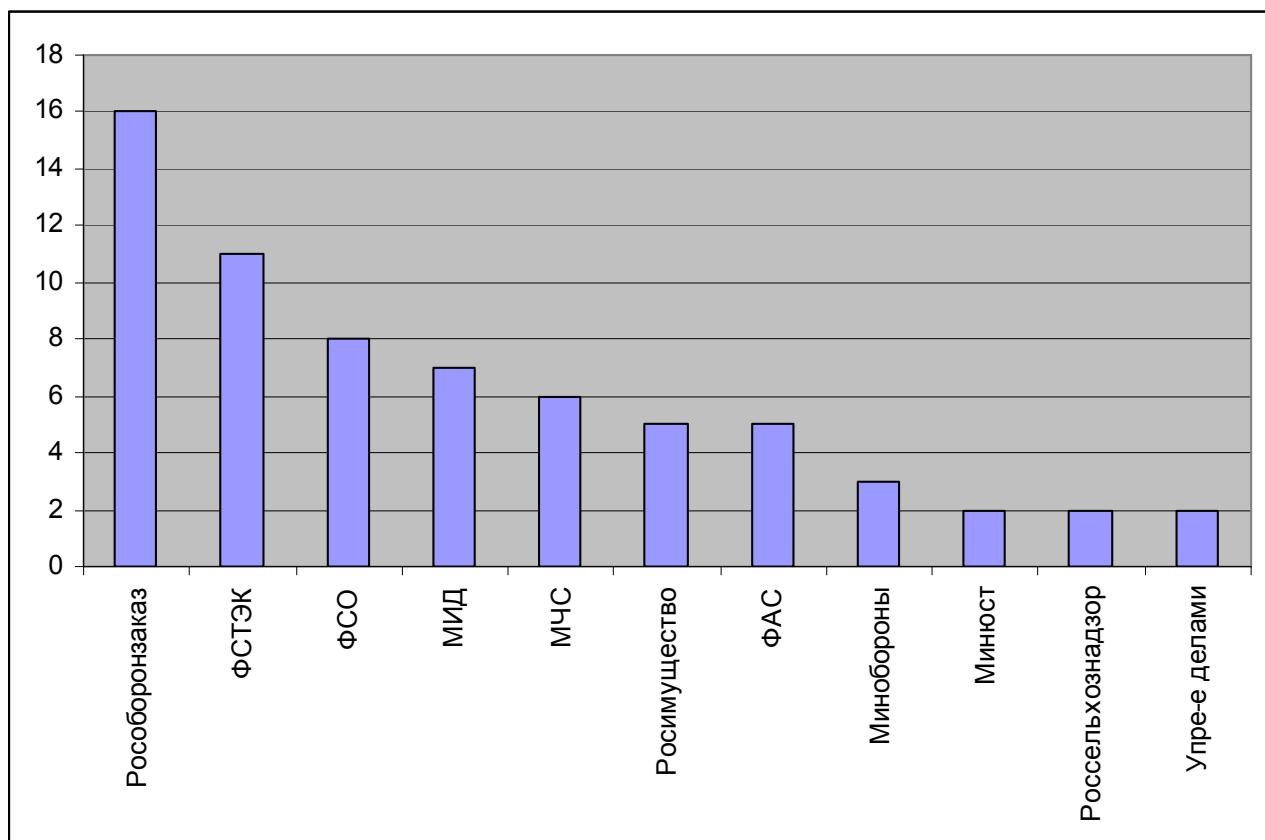
Сведения о количестве зафиксированных контрольно-надзорных полномочий данного типа всех федеральных органов исполнительной власти приведены на Рисунке 4.6.

¹ В части контроля за ведомственными организациями здравоохранения.

² В случае, если контроль осуществляется в отношении музейных учреждений, в которых представлены музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав музейного фонда Российской Федерации.

Рисунок 4.6

Количество полномочий, составляющих межведомственный контроль за деятельностью иных государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственным организациям, установленных в Положениях о ведомствах (количество полномочий по каждому ведомству)



Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству полномочий, составляющих межведомственный контроль, являются:

Рособоронзаказ - 16, ФСТЭК России – 11, ФСО России – 8, МИД России – 7, МЧС России – 6, Росимущество – 5, ФАС России - 5, Минобороны России -3, Минюст России – 2, Россельхознадзор – 2, Управление делами Президента Российской Федерации – 2.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

В постановлении Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» необходимо установить требования к планированию и обязательной публикации планов проведения межведомственных проверок, результатов и статистических материалов, формируемых по итогам межведомственного контроля за

деятельностью иных государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственным организациям.

Предлагается распространить гарантии и процедурные правила проведения проверок юридических лиц, установленные Законом № 294-ФЗ, в отношении контроля МИД России за работой находящихся за рубежом представительств юридических лиц.

Необходимо прямо поименовать исключение из сферы Закона № 294-ФЗ следующих видов государственного контроля и надзора, осуществляемого в отношении юридических лиц, включая подведомственные государственным органам исполнительной власти организации:

- контроль и надзор, при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, включая государственный оборонный заказ;
- контроль за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями.

4.3. Государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями, а также контроль за региональными органами: участники, количество и типы контрольно-надзорных полномочий

Государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями, исключен из сферы действия Закона № 294-ФЗ по причине иного подконтрольного субъектного состава, осуществляется 14 федеральными ведомствами, что составляет 7% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах.

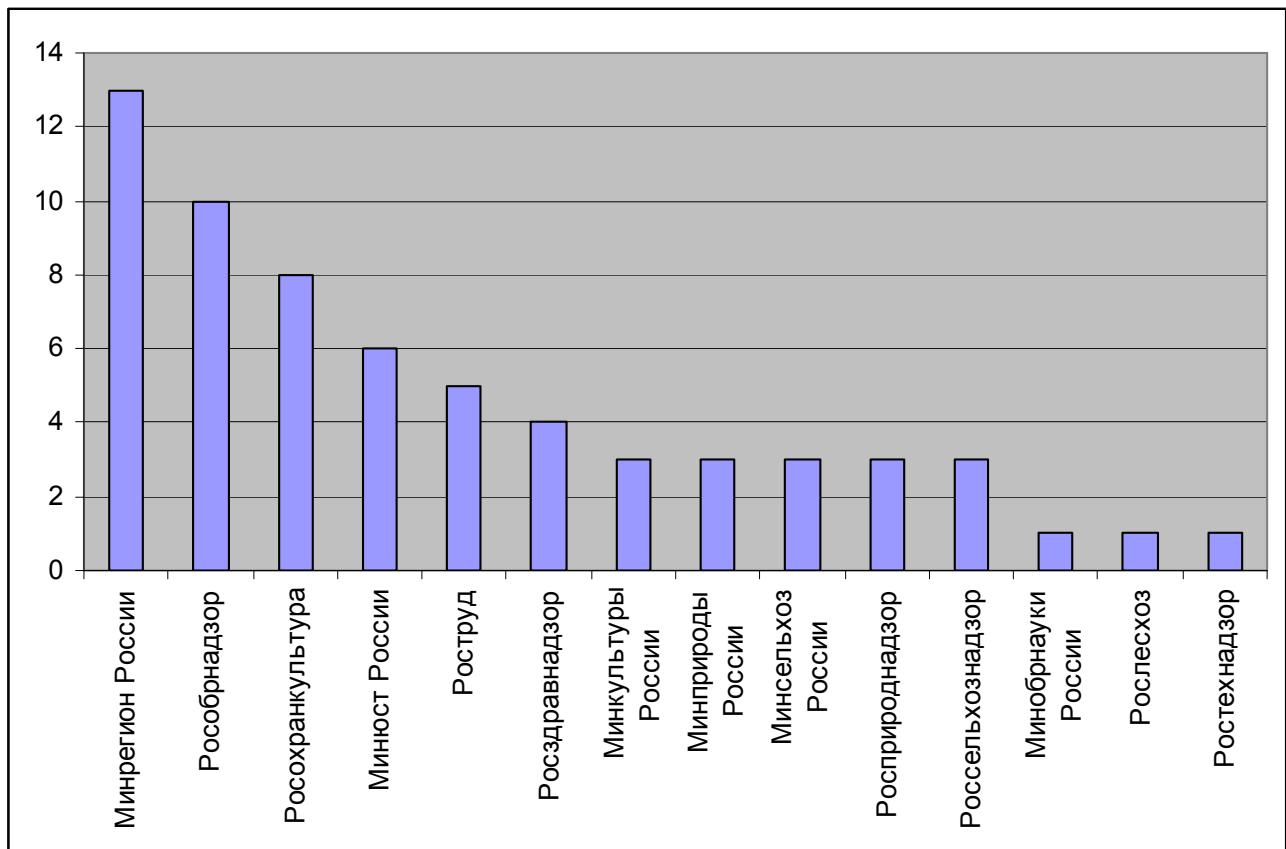
Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, показывает, что государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями может включать в себя следующий набор типовых полномочий:

- надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в установленной области (сфере деятельности) с правом направления обязательных для исполнения предписаний;
- надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации при осуществления переданных полномочий Российской Федерации в установленной области (сфере деятельности), в том числе проведение проверок деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, подведомственных им организаций, истребование документов и внесение предписаний об устранении нарушений законодательства Российской Федерации;
- контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в установленной области (сфере деятельности) с правом запроса необходимых документов, материалов и сведений, привлечения специалистов для выяснения возникших вопросов, направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий, отстранения от должности указанных должностных лиц;
- контроль за расходованием органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета на осуществление переданных полномочий;
- анализ причин выявленных нарушений при осуществлении органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий, принятие мер по устраниению выявленных нарушений;
- подготовка предложений об изъятии (временном изъятии) у органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации, соответствующих полномочий в установленной области (сфере деятельности) в случае ненадлежащего их осуществления, внесение их в Правительство Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами.

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий за делегированными на региональный уровень федеральными полномочиями, представлены на Рисунке 4.7.

Рисунок 4.7

Федеральные ведомства имеющие установленные в Положениях о ведомствах контрольно-надзорные полномочия за делегированными на региональный уровень федеральными полномочиями (количество полномочий по каждому ведомству)



По сравнению с иными федеральными ведомствами Минрегион России является безусловным лидером и наделен максимальным количеством поименованных в Положении о ведомстве контрольно-надзорных полномочий за делегированными на региональный уровень федеральными полномочиями – 13 полномочий.

Рособрнадзор, Росохранкультура, Минюст России, Роструд, Росздравнадзор, Минприроды России, Минсельхоз России, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Рослесхоз и Ростехнадзор также наделены полномочиями по государственному контролю и надзору в установленной области (сфере деятельности) за переданными органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями.

Между тем Минобрнауки России и Минкультуры России не имеют отдельного поименованного полномочия, устанавливающего право проведения государственного контроля и надзора за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями в области образования и культуры, кроме права подготовки предложений об изъятии у органов государственной власти субъекта Российской Федерации переданных им полномочий и внесение их в Правительство Российской Федерации.

Таким образом, 14 федеральных ведомств уполномочено осуществлять государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями на основании Положений о ведомстве.

Государственный контроль за деятельностью региональных органов вне системы передачи федеральных полномочий

В практике российского государственного управления предусмотрен также контроль за региональными органами и подведомственными организациями вне системы передачи федеральных полномочий. Например, контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляет Рособрнадзор (в отношении несовершеннолетних граждан) и Росздравнадзор (в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан). Рособрнадзор также осуществляет контроль за расходованием субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в части, касающейся назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

Необходимо установить требования к планированию и обязательной публикации планов проведения проверок, результатов и статистических материалов, формируемых по итогам государственного контроля и надзора за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями.

4.5. Государственный контроль и надзор, напрямую исключенный из Закона № 294-ФЗ: участники, количество и типы контрольно-надзорных полномочий

21 поименованный вид государственного контроля и надзора напрямую исключен из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ), что составляет **14%** от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах.

Данный контроль осуществляется **31** федеральным органом исполнительной власти - ФСФР России, Росстрахнадзор, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, ФНС России, ФМС России, ФСБ России, ФССП России, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, ФАС России, Казначейство России, МВД России, Минфин России, Минюст России, ФСКН России, ФСО России, ФТС России, Роструд, МИД России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, МЧС России, Росграница, Росздравнадзор, Росинформтехнологии, Рособрнадзор, ФМБА России, ФСИН России, ФСТЭК России.

Большая часть контрольно-надзорных полномочий, исключенных из Закона № 294-ФЗ, сформулирована для проведения:

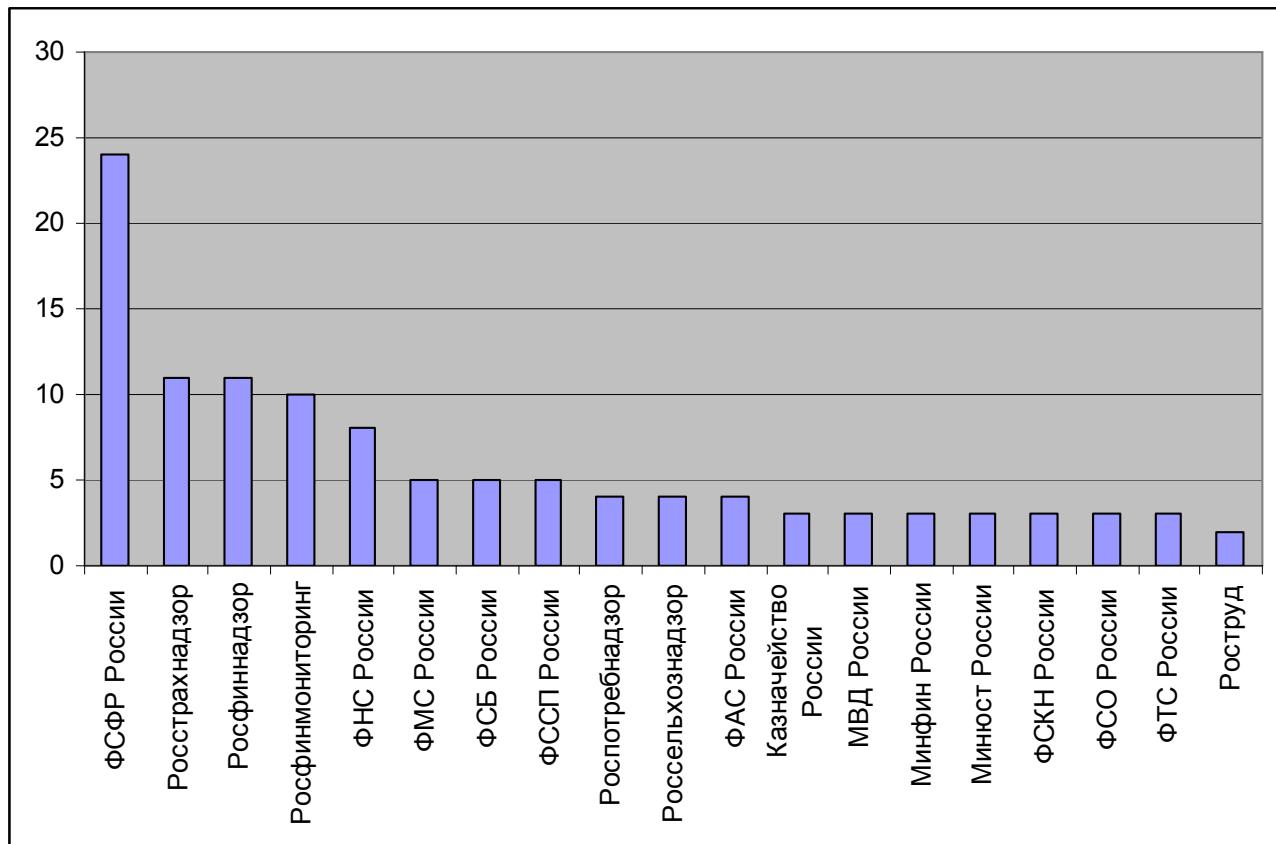
- контроля на финансовых рынках (ФСФР России, Минфин России);
- страхового надзора (Росстрахнадзор);
- контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Росфинмониторинг, Росстрахнадзор);
- финансово-бюджетного контроля и надзора (Росфиннадзор);
- налогового контроля (ФНС России);
- оперативно-розыскных мероприятий, производства дознание, предварительного следствия (ФСБ России, МВД России и ГИБДД, ФСКН России, ФТС России, ФСО России, ФСИН России, ФССП России);
- государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (Россельхознадзор, Роспотребнадзор – санитарно-карантинный контроль, ФСТЭК России, ФСБ России);
- валютного контроля (ФНС России, Росфиннадзор, ФТС России);

- расследования причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве (Роструд, Росздравнадзор).

Сведения о количестве зафиксированных контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ), представлены на Рисунке 4.8.

Рисунок 4.8

Количество контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ, установленных в Положениях о ведомствах



Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ), являются:

ФСФР России - 24, Росстрахнадзор – 11, Росфиннадзор – 11, Росфинмониторинг – 10, ФНС России - 8. ФМС России - 5, ФСБ России - 5, ФССП России – 5.

В График были также включены контрольно-надзорные полномочия Минюста России (в отношении адвокатов и нотариусов), Рособрнадзора (в отношении советов по защите диссертаций), ФМС России (в отношении физических лиц при проведении

контроля в сфере миграции), Роспотребнадзора, ФМБА России, Россельхознадзора (в отношении права по введению ограничительных и карантинных мер), ФСПП России (в отношении ведения исполнительного производства).

Представленная группа контрольно-надзорных полномочий отличается многообразием подконтрольных и поднадзорных субъектов. В их число входят федеральные и региональные органы исполнительной власти, подведомственные им организации, профессиональные участники - финансовые, страховые, кредитные организации, субъекты внешнеэкономической деятельности, физические лица.

Закон № 294-ФЗ не распространяется на порядок проведения проверок деятельности или действий (бездействий) этих субъектов. Обязательные требования к подконтрольным и поднадзорным субъектам, порядок организации и проведения мероприятий по контролю и надзору, включая основания проведения проверок, их виды (документарные, выездные), сроки и периодичность устанавливаются соответствующими отраслевыми федеральными законами.

Государственный контроль и надзор в отношении физических лиц, исключенный из Закона № 294-ФЗ: участники, количество и типы контрольно-надзорных полномочий

В соответствии с Положениями о федеральных ведомствах, а также Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации¹ 12 федеральных ведомств и ГИБДД осуществляют исполнение контрольно-надзорных полномочий в отношении исключительно физических лиц в ходе проведения:

- контроля за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей (Минюст России);
- контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации адвокатами (Минюст России);
- контроля и надзора за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений (Рособрнадзор);

¹ Положение утверждено Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

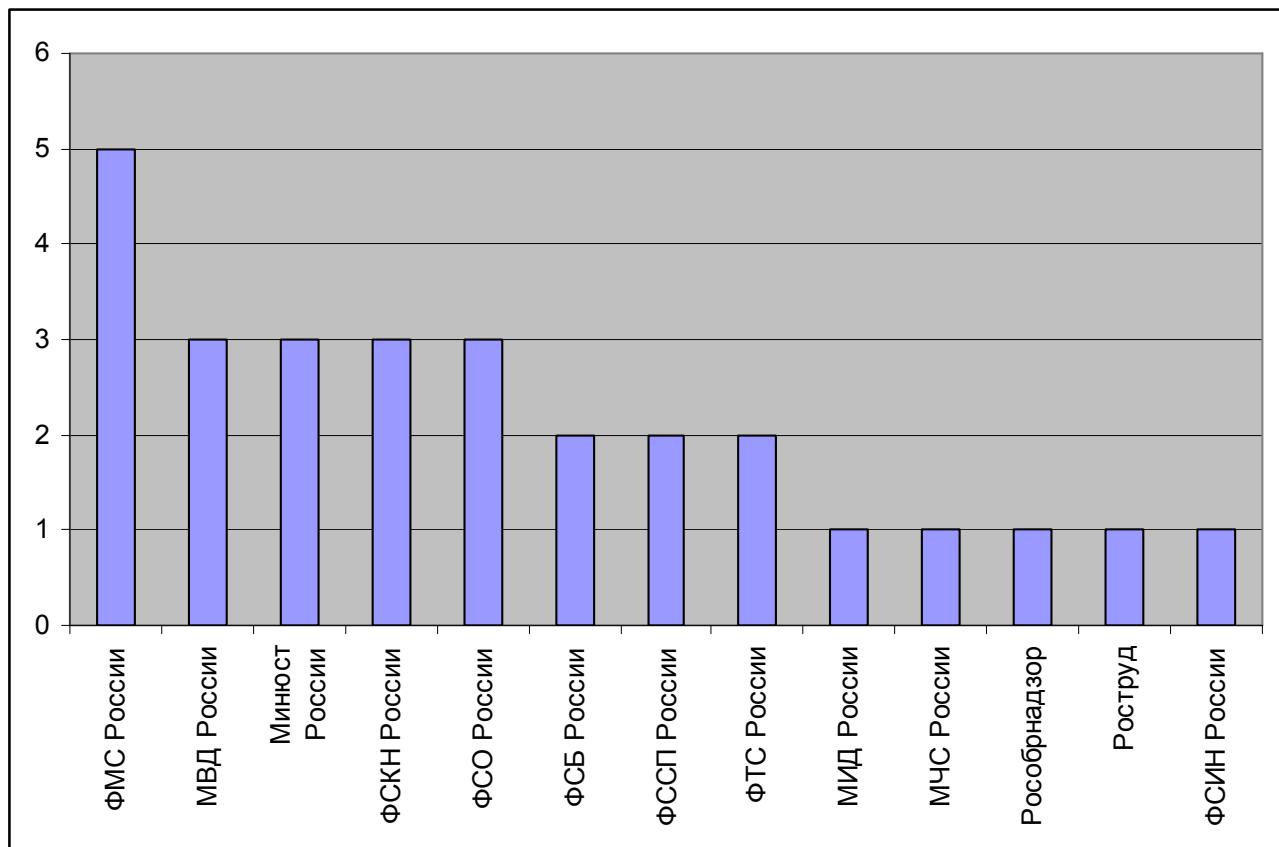
- иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, контроля и надзора за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, иного контроля и надзора в сфере миграции (ФМС России, МИД России, Минюст России);
- государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД);
- контроля за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее, в части контроля за гражданами (Роструд)¹;
- производства дознания, проведение предварительного следствия, оперативно-розыскных мероприятий (МВД России и ГИБДД, ФСКН России, ФСО России, ФТС России, ФССП России, ФСИН России).

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий в отношении физических лиц и не подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, представлены на Рисунке 4.9.

¹ Данный вид контроля распространяется как на работников, так и на работодателей.

Рисунок 4.9

Федеральные ведомства имеющие установленные в Положениях о ведомствах контрольно-надзорные полномочия в отношении физических лиц и не подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ (количество полномочий по каждому ведомству)



Федеральными ведомствами, имеющими контрольно-надзорные полномочия в отношении физических лиц, установленные в Положениях и исключенные по причине особенностей субъектного состава из сферы действия Закона № 294-ФЗ, являются:

ФМС России – 5, МВД России – 3 (хотя в Положении о ГИБДД предусмотрено 12 полномочий), Минюст России – 3, ФСКН России – 3, ФСО России – 3, ФСБ России – 2, ФССП России – 2, ФТС России - 2.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

Целесообразно прямо поименовать исключение из сферы Закона № 294-ФЗ отдельных видов государственного контроля и надзора, осуществляемого в отношении юридических лиц, включая подведомственные государственным органам исполнительной власти организации, например, контроля за управлением,

распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями.

4.6. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, особенности которого согласно части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ могут устанавливаться отраслевыми федеральными законами

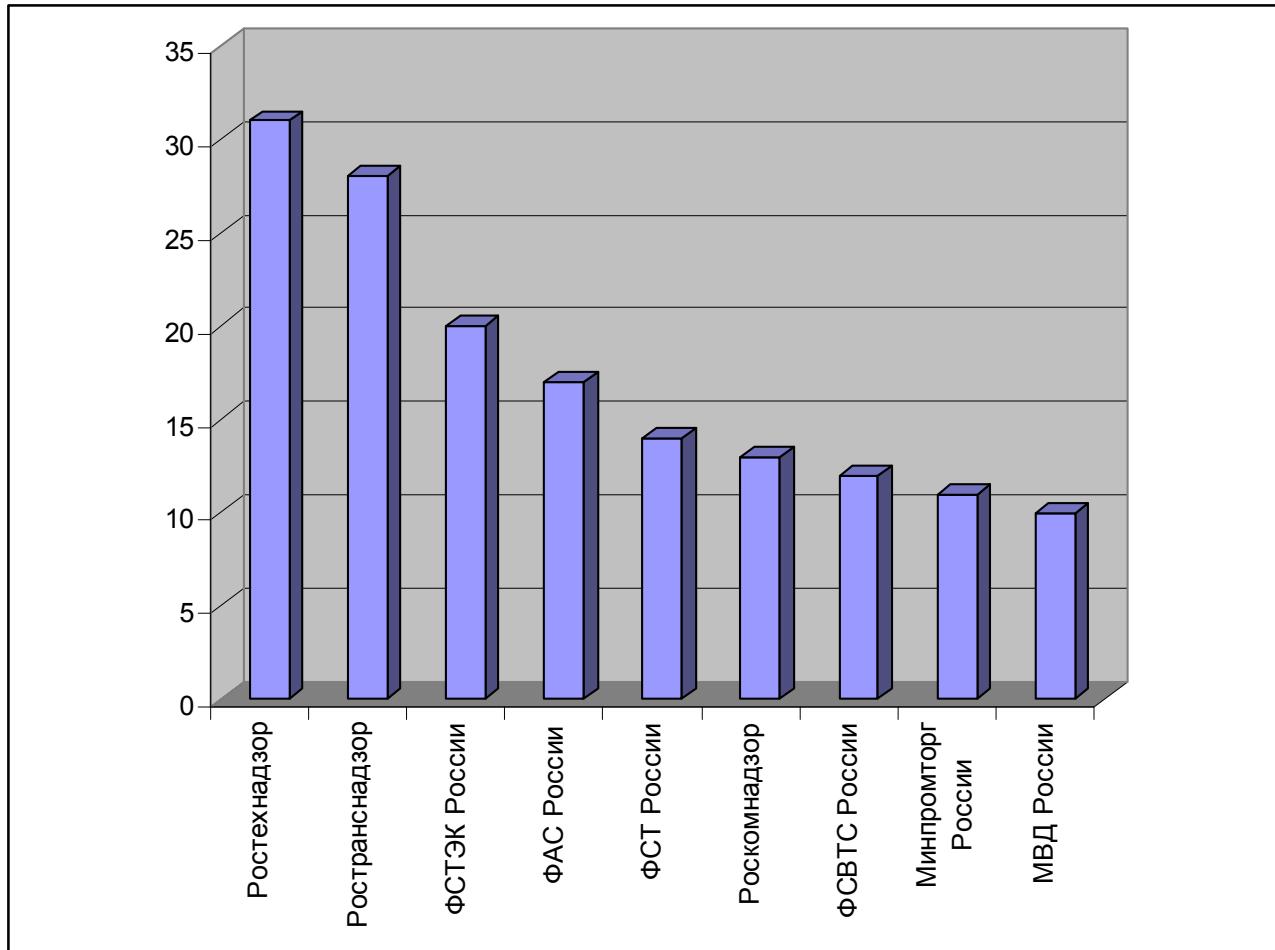
25 видов государственного контроля и надзора перечисленные в части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ – это виды государственного контроля и надзора, для которых особенности организации и проведения проверок (в части, касающейся вида, предмета, оснований, сроков и периодичности проведения проверок, уведомления о внеплановой проверки) могут устанавливаться тематическими федеральными законами. В данных сферах контрольно-надзорной деятельности, задействовано более 35 федеральных органов исполнительной власти, включено 31% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, иных нормативных правовых актах¹.

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий, перечисленных частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, представлены на Рисунке 4.10.

¹ По данным проведенной Институтом государственного и муниципального управления ГУ-ВШЭ экспертной автоматизированной систематизации и анализа полномочий федеральных органов исполнительной власти

Рисунок 4.10

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству контрольно-надзорных полномочий, перечисленных части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, установленных в Положениях о ведомствах



Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ), являются:

Ростехнадзор - 32, Ространснадзор - 29, ФСТЭК России - 22, ФАС России - 17, ФСТ России - 14, Роскомнадзор - 13, ФСБТС России – 12 (при условии включения контроля в сфере военно-технического сотрудничества в данный подраздел), Минпромторг России - 11, МВД России – 10.

Большая часть контрольно-надзорных полномочий сформулирована для проведения:

- лицензионного контроля (в лицензионном контроле задействовано более 28 федеральных ведомств);

- государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним (ФСТ России, ФАС России);
- экспортный контроль (ФСТЭК России);
- антимонопольный контроль, контроль за рекламой (ФАС России);
- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций (Росреестр, Минфин России, Ростехнадзор, ФСФР России, Минэнерго России);
- государственный контроль и надзор в сфере связи (Роскомнадзор, ФСО России);
- государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности (Ространснадзор, Росавиация);
- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций (Росреестр, Минфин России, Ростехнадзор, ФСФР России, Минэнерго России);
- государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности (Ростехнадзор, МЧС России);
- государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД и МВД России);
- контроль в сфере труда (Роструд, ФМС России);
- таможенный контроль (ФТС России);
- государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью (Ростехнадзор);
- государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения (Росавиация, Ространснадзор);
- контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ФСКН России);
- контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны (ФСТЭК России, ФСБ России, Роскомнадзор);
- надзор в сфере миграции (ФМС России);
- государственный строительный надзор (Ростехнадзор);
- государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности судоходства (Ространснадзор);

- надзор за безопасностью гидротехнических сооружений, включая судоходные гидротехнические сооружения (Ростехнадзор, Ространснадзор);
- контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему (МВД России)
- контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий (ФАС России);
- государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности железнодорожного движения (Ространснадзор).

Лицензионный контроль: участники, количество и виды лицензионной деятельности, подлежащей контролю

Почти половина контрольно-надзорной деятельности, особенности осуществления которой согласно части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ устанавливаются тематическими федеральными законами и посвящена проведению лицензионного контроля за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

По результатам анализа выявлено, что в лицензионном контроле задействовано **28** федеральных ведомств, из них - **20** федеральных ведомств осуществляют лицензионный контроль согласно правилам, установленным Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - 128-ФЗ).

Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривает лицензирование 80 видов деятельности. Остальные 14 отраслевых законов – более 190 видов деятельности (всего в Российской Федерации лицензируется 272 вида деятельности).

15 законов – устанавливают лицензирование более 270 видов деятельности:

1. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» - **базовый**;
2. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;
3. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;

4. Закон Российской Федерации от 20 февраля 1992 г. № 2383-1 «О товарных биржах и биржевой торговли»;
5. Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах»;
6. Закон от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»;
7. Федеральный закон от 22 августа 1996 г. № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;
8. Федеральный закон от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах»;
9. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»;
10. Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 176-ФЗ «О почтовой связи»;
11. Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела»;
12. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и частной охранной деятельности в Российской Федерации»;
13. Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»;
14. Федеральный закон от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»;
15. Основы законодательства Российской Федерации 11 февраля 1993 г. № 4462-1 «О нотариате».

Федеральные ведомства, лидирующие по количеству видов лицензионного контроля, установленного частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, представлены на Рисунке 4.11, а сведения о количестве зафиксированных контрольно-надзорных полномочий данного типа всех федеральных органов исполнительной власти – в Таблице 4.1.

Рисунок 4.11

**Федеральные ведомства - лидеры по количеству видов лицензионного контроля, установленного частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ
(количество полномочий по каждому ведомству)**

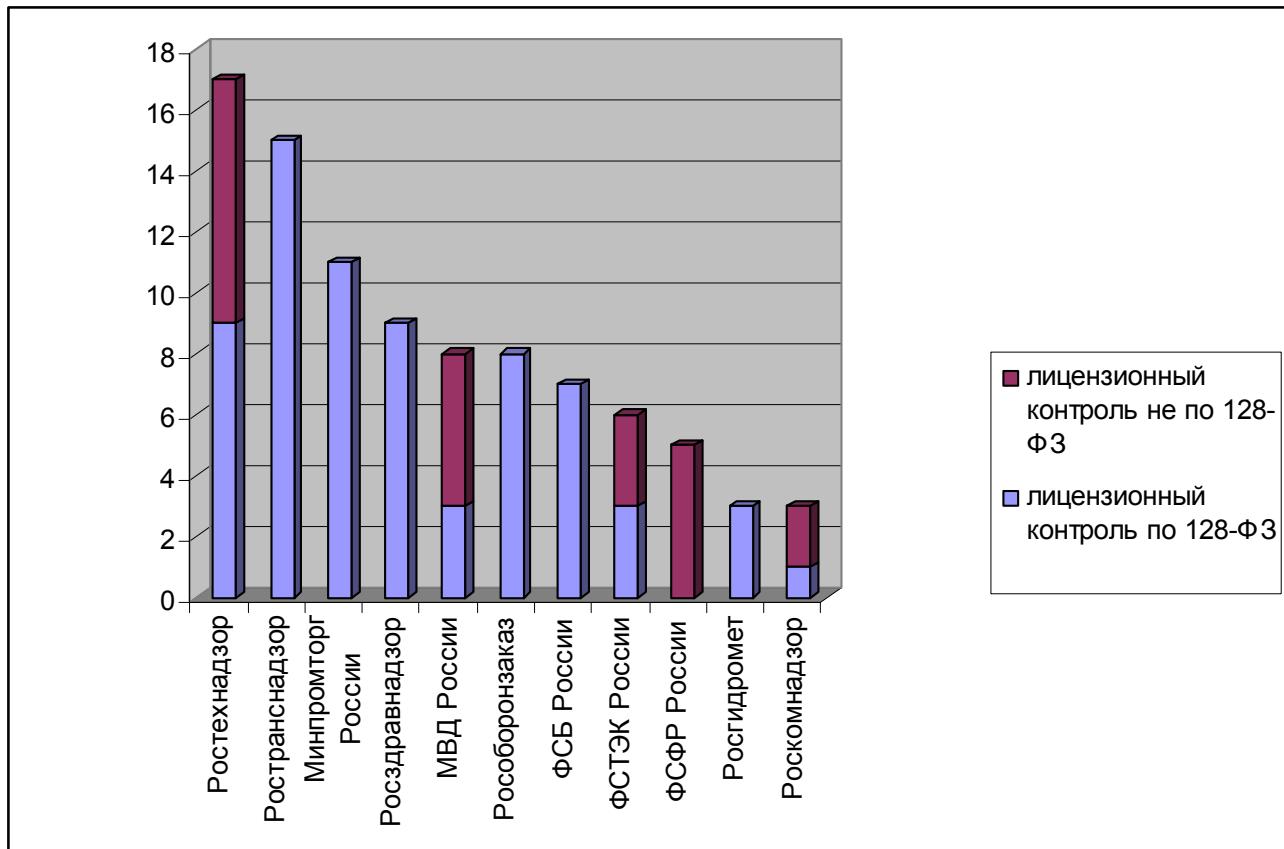


Таблица 4.1

Количество видов деятельности, осуществление которых подлежит лицензионному контролю, установленного частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, содержащихся в Положениях о ведомствах

№	ФОИВ	лицензионный контроль не по 128-ФЗ	лицензионный контроль по 128-ФЗ	Общие итоги
1	Ростехнадзор	8	9	17
2	Ространснадзор	-	15	15
3	Минпромторг России	-	11	11
4	Росздравнадзор	-	9	9
5	МВД России	5	3	8
6	Рособоронзаказ	-	8	8
7	ФСБ России	-	7	7
8	ФСТЭК России	3	3	6
9	ФСФР России	5	-	5
10	Росгидромет	-	3	3
11	Роскомнадзор	2	1	3
12	МЧС России	-	2	2
13	Рособрнадзор	2		2
14	Роспотребнадзор	1	1	2
15	Росреестр	-	2	2
16	Россельхознадзор	-	2	2
17	ФНС России	-	2	2
18	ГИБДД МВД России	1	-	1
19	Росавиация	-	1	1
20	Росалкогольрегулирование	1	-	1
21	Роскосмос	-	1	1
22	Роснедра	1	-	1
23	Росохранкультура	-	1	1
24	Росприроднадзор	1	-	1
25	Ростехрегулирование	-	1	1
26	ФМС России	-	1	1
27	ФСБТС России	1	-	1
28	ФСКН России	1	-	1
29	ФТС России	1	-	1

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству видов лицензионного контроля, установленного частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, являются:

Ростехнадзор - 17, Ространснадзор - 15, Минпромторг России - 11, Росздравнадзор – 9, МВД России – 8, Рособоронзаказ – 8, ФСБ России – 7, ФСТЭК России - 6, ФСФР России – 5, Росгидромет - 3, Роскомнадзор - 3.

МВД России, Минпромторг России, МЧС России, Росавиация, Росгидромет, Росздравнадзор, Роскомнадзор, Роскосмос, Рособоронзаказ, Росохранкультура, Роспотребнадзор, Росреестр, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ростехрегулирование, Ространснадзор, ФМС России, ФНС России, ФСБ России, ФСТЭК России исполняют полномочия по лицензионному контролю по 81 виду деятельности, подлежащему лицензированию по правилам, установленным Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Остальные федеральные ведомства осуществляют контроль согласно процедурам, установленным соответствующими тематическими федеральными законами в отношении видов подлежащей лицензированию деятельности, исключенной из сферы действия Закона № 128-ФЗ.

Во исполнение пункта 3 Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации, и пункта 64 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2010 г. Минэкономразвития России разработана новая концепция лицензирования отдельных видов деятельности.

Новая редакция необходима в связи созданием концептуально новой структуры закона, унификацией порядка лицензирования, а также повышения прозрачности лицензионных процедур и их совершенствования.

Соответствующий законопроект внесен в Правительство Российской Федерации, одобрен 19 июля 2010 г. на заседании Президиума Правительства Российской Федерации и внесен в Государственную Думу Российской Федерации распоряжением № 1268-р от 29 июля 2010 г.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

Предлагается рассмотреть возможность распространения гарантий и процедурных правил проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, установленных Законом № 294-ФЗ, с особенностями, установленными отраслевыми федеральными законами, в отношении:

- осуществляемого Государственной инспекцией по маломерным судам МЧС России надзора и контроля в области маломерных судов и базами для их стоянок – по аналогии с государственным надзором и контролем в области обеспечения безопасности дорожного движения;
- осуществляемого ФСВТС России, Минобороны России государственного контроля и надзора в области военно-технического сотрудничества - по аналогии с оборотом оружия и экспортным контролем;
- осуществляемого Роскомнадзором, ФСТЭК России, ФСБ России государственного контроля и надзора в сфере информационных технологий - по аналогии с контролем в области обращения и защиты информации.

Предлагается отнести к государственному контролю и надзору в области обеспечения транспортной безопасности:

- весовой контроль Ространснадзора в отношении автотранспортных средств, осуществляющих грузовые перевозки,
- контроль и надзор Ространснадзора за соблюдением пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река-море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава.

Требования по пожарной безопасности на подземных объектах и при ведении взрывных работ, проверяемых Ростехнадзором относятся также к государственному контролю и надзору за промышленной безопасностью.

4.7. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, подпадающий под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ

Закон № 294-ФЗ не установил конкретный и исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, подпадающих под его действие. Однако судебно-арбитражная практика и ведомственное нормотворчество свидетельствуют о необходимости постоянного разъяснения и уточнения видов государственного контроля (надзора), регулируемых Законом № 294-ФЗ.

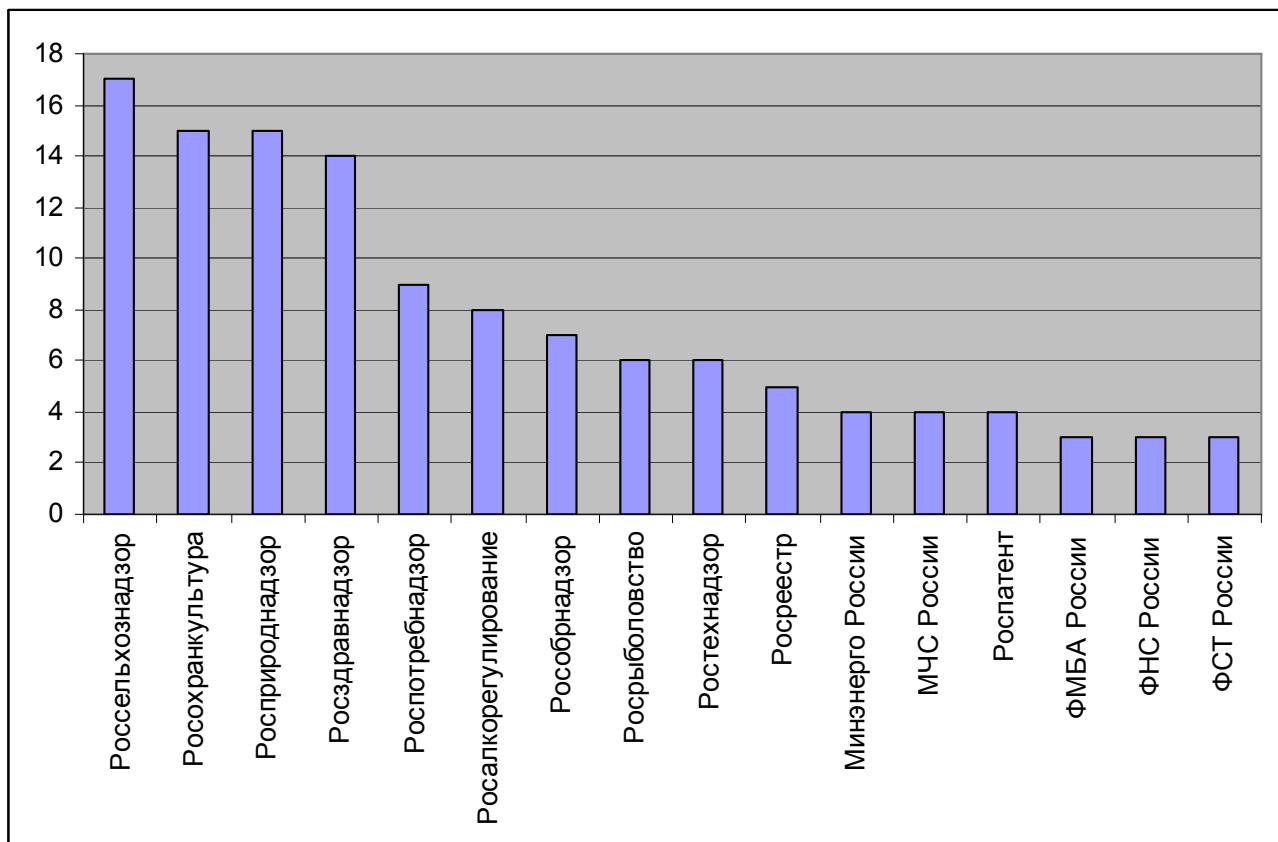
Экспертная автоматизированная систематизация и анализ нормативно установленной контрольно-надзорной деятельности **78** действующих федеральных

ведомств показал, что порядок исполнения **35** видов государственного контроля и надзора должен соответствовать положениям Закона № 294-ФЗ. В данных сферах контрольно-надзорной деятельности задействовано **28** федеральных органов исполнительной власти, включено **15%** от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах и не имеющих отношение к лицензионному контролю.

Количество контрольно-надзорных полномочий, подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, установленных в Положениях о ведомствах, представлены на Рисунке 4.12.

Рисунок 4.12

Количество контрольно-надзорных полномочий, подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, установленных в Положениях о ведомствах



Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному количеству контрольно-надзорных полномочий подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, являются:

Россельхознадзор - 17, Росохранкультура - 15, Росприроднадзор - 15, Росздравнадзор - 14, Роспотребнадзор - 9, Росалкогольрегулирование - 8, Рособрнадзор - 7, Ростехнадзор - 6, Росреестр - 5, Росрыболовство - 5.

К видам государственного контроля (надзора), регулируемым Законом № 294-ФЗ, отнесены:

- государственный ветеринарный и фитосанитарный надзор (Россельхознадзор);
- проведение сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных и лесных растений (Россельхознадзор, Минсельхоз России, Рослесхоз - в части принятия решения и организации контроля);
- государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами (Россельхознадзор);
- государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор, Россельхознадзор, ФМБА России);
- государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Роспотребнадзор);
- государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны (МЧС России);
- государственный геодезический надзор (Росреестр);
- государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства (Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор);
- государственный метрологический контроль и надзор (Росреестр, Ростехрегулирование);
- контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов (Ростехрегулирование, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, реально все ФОИВ);
- государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации (Росгидромет);
- государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок (Росздравнадзор, Россельхознадзор) – если контроль осуществляется вне лицензионного контроля;

- контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения (Росздравнадзор);
- контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов (Росздравнадзор);
- надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами (Росздравнадзор);
- контроль и надзор в сфере образования (Рособрнадзор);
- государственный контроль и надзор в сфере авторского права и смежных правах, интеллектуальной собственности (Роспатент, Росохранкультура, ФТС России);
- государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия (Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации (Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации (Росархив, Роскомнадзор, Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций¹, телевизионного вещания и радиовещания (Роскомнадзор);
- контроль в отношении резидентов особых экономических зон (Минэкономразвития России);
- контроль за деятельностью некоммерческих организаций (Минюст России);
- контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (Росалкогольрегулирование) - если контроль осуществляется вне лицензионного контроля;
- контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр (ФНС России);
- федеральный пробирный надзор (Минфин России)²;

¹ Кроме редакций и учредителей СМИ физических лиц.

² Поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации С.С. Собянина от 19 мая 2010 г. № СС-П16-3282 Минфину России, Минэкономразвития России, МВД России, ФСБ России и ФТС России поручено внести в Правительство Российской Федерации в установленном

- государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (Минэнерго России, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, ФАС России, ФСТ России);
- контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами (Росприроднадзор, Ростехнадзор);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (Росрыболовство);
- государственный лесной контроль и надзор (Росприроднадзор);
- контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира (Росприроднадзор);
- контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе (Росприроднадзор);
- контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса) (Росприроднадзор);
- контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды (Росприроднадзор);
- федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (Росприроднадзор).

Следует также учитывать, что частью 9 статьи 9 Закона № 294-ФЗ установлена возможность проведения плановых проверок в сфере здравоохранения, сфере образования, в социальной сфере два и более раза в три года. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок установлен постановлением 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». Плановые проверки соблюдения требований

порядке проект постановления Правительства РФ о передаче функций по осуществлению государственного контроля (надзора) в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней и изделий из них в ведение Росфиннадзора.

энергосбережения и повышения энергетической эффективности также могут проводиться два и более раза в три года. Таким образом, некоторые виды деятельности контролируются с особенностями, установленными статьей 9 Закона № 294-ФЗ.

Предложения к порядку регулирования и осуществления настоящей группы контрольно-надзорных полномочий

Предлагается в Законе № 294-ФЗ установить перечень видов государственного контроля, подпадающих в его сферу, в привязке к исполнителям, обновить составы КоАП РФ, исключить дублирование и параллелизм, опубликовать обязательные требования, предъявляемые к подконтрольным (поднадзорным) субъектам и объектам на официальных интернет-сайтах федеральных ведомств.

4.8. Типовой набор контрольно-надзорных полномочий

Типовой набор контрольно-надзорных полномочий включает в себя следующие полномочия:

- проведение проверок деятельности или действий (бездействий) подконтрольных (поднадзорных) субъектов;
- производство дел об административных, налоговых, иных правонарушениях;
- учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности, включая сбор, обработку и анализ информации, разработку и эксплуатацию автоматизированных информационных систем по контролю и надзору за субъектами, подготовку докладов о результатах контроля и надзора.

Производство дел об административных, налоговых, иных правонарушениях

Производство дел об административных и иных правонарушениях является ключевой составляющей контрольно-надзорной деятельности любого ведомства и включает в себя следующие полномочия:

- утверждение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;
- возбуждение дел об административных правонарушениях, составление протоколов об административных правонарушениях;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях;

- применение установленных законодательством мер по устраниению правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

Только 17 федеральных ведомств – МВД России и ГИБДД, МЧС России и ГИМС, Минюст России, Минобороны России, Росалкорегулирование, Рослесхоз, Росохранкультура, Росреестр, Роструд, Росфиннадзор, ФАС России, ФМС России, ФСКН России, ФСТ России, ФСТЭК России, ФСФР России, ФТС России – имеют установленные Положениями о ведомстве полномочия по рассмотрению дел и составлению протоколов об административных правонарушениях в ходе осуществления государственного контроля и надзора. Одновременно положениями о Рособоронзаказе, ФСО России и ФССП России предусмотрены исключительные права директоров трех федеральных ведомств в отношении производства дел об административных правонарушениях. Положением о ФНС России предусмотрено только право федеральной службы устанавливать форму и требования к акту об обнаружении фактов, свидетельствующих о налоговых правонарушениях. Все остальные полномочия, необходимые для рассмотрения дел о налоговых правонарушениях предусмотрены Налоговым Кодексом РФ.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусматривает необходимость принятия перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ. Указанные полномочия закреплены в Положениях о ведомстве только за двумя федеральными министерствами – Минэкономразвития России и МЧС России.

Следует отметить, что должностные лица федеральных ведомств, уполномоченные на производство дел об административных, налоговых и иных правонарушениях имеют право в установленном законодательством порядке применять к виновным лицам только предусмотренные федеральными законами санкции - приостановление деятельности, отзыв продукции, аннулирование, ограничение, приостановление действия разрешения (лицензии, регистрации права или статуса), обращение в суд с иском о прекращении деятельности юридического лица, об исключения его из реестра, о причинении вреда.

Учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности

Учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности включает в себя следующие полномочия:

- сбор, обработка и анализ информации, связанной с проверками субъектов и объектов;
- разработка и эксплуатация автоматизированных информационных систем по контролю и надзору за субъектами, объектами;
- подготовка отчетов, докладов о результатах контроля и надзора.

Положения о федеральных ведомствах как правило не содержат полномочий по учету, включая автоматизированный, и анализу результатов контрольно-надзорной деятельности.

Росинформтехнологии, Росграница, а также ряд федеральных ведомств осуществляют ведение межведомственной интегрированной автоматизированной информационной системы федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

Рособрнадзор осуществляет автоматизированный учет результатов контроля и надзора в установленной сфере деятельности.

Росфинмониторинг осуществляет сбор, обработку и анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также ведет учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы.

Минюст России ведет контрольные экземпляры нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих государственной регистрации.

Минэкономразвития России осуществляет подготовку и представление в Правительство Российской Федерации ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

5. Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации в рамках делегированных полномочий: делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий

В соответствие 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 только за государственными и муниципальными органами. Примером такого контроля может служить установленный пунктом 3 статьи 28.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» надзор и контроль 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, осуществляется в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, что означает, что они попадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ.

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 (Таблица 5.1.).

Таблица 5.1.

Перечень контрольных полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам власти субъектов Российской Федерации, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ

№	Вид государственного контроля (надзора)	Нормативный правовой акт
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 Федерального закона от 24 марта 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	статья 6 Федерального закона 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 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»
4	Контроль за оборотом продукции охоты	часть 1 статьи 33 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»
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	часть 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляющему органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	статья 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
7	Контроль качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, по всем реализуемым ими образовательным программам, за исключением указанных в пунктах 23 статьи 28 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования	пункт 1 статьи 28.1 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»

8	Контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования расположенными на территории субъекта Российской Федерации образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 21 статьи 28 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»)	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)	статья 5.1 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан

При осуществлении данных видов контроля органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны руководствоваться требованиями Закона № 294-ФЗ.

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 лесного фонда) могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

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

законодательствования. Как правило, порядок контроля устанавливается в общих чертах в законе, а затем конкретизируется в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации. Анализ нормативно-правовых актов, определяющих порядок осуществления делегированных контрольных полномочий, показывает, что ряд актов, необходимость принятия которых установлена в законе, отсутствуют.

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 надзора устанавливается Правительством Российской Федерации. В настоящее время данный акт отсутствует.

В соответствии с частью 4 статьи 97 Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах устанавливается Правительством Российской Федерации.

Кроме того, в отношении контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам 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 не принято.

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.

В настоящее время в 13 регионах приняты административные регламенты исполнения данной функции, включающих в себя содержательные, а не только процедурные вопросы.

Учитывая изложенное 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. Если полномочия по регулированию отнесены к ведению Российской 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 разработки и принятия регламента.

Определение структуры органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих исполнение переданных полномочий, назначение руководителей данных органов

Что касается вопроса об определении структуры органов субъектов Российской Федерации, осуществляющих исполнение переданных полномочий, и назначении руководителей данных органов, то 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 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» 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, по своей сути, 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. Контроль со стороны Федерации должен охватывать не только нормативно-правовое регулирование субъекта Российской Федерации, но и непосредственное осуществление контрольных полномочий региональных властей на практике.

В нижесложенной таблице конкретизируется, на каком уровне осуществляется регулирование данных вопросов.

Таблица 5.2.

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	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза	Приказы Минсельхоза (административный регламент только в отношении надзора за нормативным регулированием)
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	Постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза	Приказы Минсельхоза (административный регламент только в отношении надзора за нормативным регулированием)
3	Государственный охотничий контроль и надзор	Федеральный закон	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза	Приказы Минсельхоза (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
4	Контроль за оборотом продукции охоты	Федеральный закон	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза	Приказы Минсельхоза (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
5	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах	Государственный лесной контроль и надзор (постановление Правительства РФ); Государственный пожарный надзор в лесах (нет)	Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства Российской Федерации, приказ Минсельхоза	Приказы Минсельхоза
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе	Федеральный закон	Нет	Приказ Минприроды (только в отношении надзора за нормативным регулированием)	Приказ Минприроды (только в отношении надзора за нормативным регулированием)
7	Контроль качества образования	Закон РФ, постановление Правительства РФ	Федеральный закон, Постановление Правительства РФ	Приказы Рособрнадзора	Приказы Минобрнауки

8	Контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования	Закон РФ, постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Рособрнадзора	Приказы Минобрнауки
9	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи	-	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минздравсоцразвития России	Приказы Минздравсоцразвития России

В связи с вышеизложенным необходимо:

а) принять постановления Правительства Российской Федерации,

утверждающие:

- Порядок осуществления государственного охотничьего контроля и надзора;
- Порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах;
- Порядок осуществления контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартам в сфере здравоохранения.

б) федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, проанализировать законодательство с целью выявления отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делегированных контрольных полномочий и принять меры по утверждению соответствующих актов.

6. 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.

В I группу первую входят контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Закона № 294-ФЗ.

Во II группу входят те виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности.

В III группу могут быть помещены те 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.

Все указанные виды контроля перечислены в Приложении 6.1.

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.

Наиболее важными вопросами для анализа государственного регионального контроля являются такие вопросы, как:

- 1) перечень и статус контрольных органов;
- 2) порядок осуществления контроля.

6.1. 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:

- Государственная инспекция Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (орган исполнительной власти Ленинградской области, входящий в состав Администрации Ленинградской области);
- Государственная жилищная инспекция Ленинградской области (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области, структурный элемент Администрации Ленинградской области¹);
- Государственная экологическая инспекция Ленинградской области (Ленинградское областное государственное учреждение).

С точки зрения норм Закона № 294-ФЗ данная практика представляется недопустимой.

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 государственный ветеринарный надзор. Так, согласно части 2 статьи 5 Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» (далее – Закон № 4971-1) 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.

Например, на территории Московской области одновременно действует Управление Россельхознадзора по г. Москве и Московской области с 9 межрайонными отделами и 39 постами ветеринарного контроля и Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области с подведомственными ему 11 государственными учреждениями.

¹ Такое определение дано в постановлении Правительства Ленинградской области от 11 февраля 2005 г. № 24.

При этом компетенция федерального и региональных органов в Законе № 4979-1 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 границу) и на транспорте. Это положение дублировано в Положении об Управлении Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по городу Москва и Московской области, утвержденном Приказом Россельхознадзора от 9 апреля 2008 г. № 77.

В тоже самое 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.

В связи с этим ответственным федеральным органам исполнительной власти совместно с Минэкономразвития России необходимо проанализировать организационную структуру и функционал территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на предмет дублирования и подготовить предложения по исключению таких ситуаций.

Взаимодействие федеральных и региональных органов контроля

Некоторые виды контроля требуют взаимодействия федеральных и региональных органов контроля 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.

Однако какие-либо акты, регламентирующие взаимодействие федеральных и региональных контрольных органов отсутствуют. Если нормативно-правовые акты, регламентирующие взаимодействие в пределах одного уровня (т.е. между федеральными органами, между региональными органами, между ОМСУ), существуют, хотя и в малом количестве, то акты, регламентирующие межуровневое взаимодействие отсутствуют полностью.

В связи с этим всем федеральным органам исполнительной власти, выполняющими функции по осуществлению государственного контроля, необходимо проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с региональными и муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия.

6.2. 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 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» по данным вопросам могут приниматься федеральные законы. Однако при этом не допускается включение в данные федеральные законы положений, 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. Даже поверхностный анализ актов субъектов Российской Федерации

позволяет выявить достаточно большое количество случаев несоответствия региональных нормативных актов Закону № 294-ФЗ. Особенно это заметно на уровне административных регламентов. В качестве примера можно привести административно-технический надзор.

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.

Другой пример – из области государственного экологического контроля Административный регламент Министерства экологии и природопользования Московской области по исполнению государственной функции по организации и проведению государственного контроля (государственного экологического контроля) за охраной атмосферного воздуха, утвержденный Распоряжение Минэкологии МО от 23 июня 2008 г. № 51-РМ до сих пор содержит положения об основаниях,

периодичности, продолжительности, порядке организации и проведения проверок, соответствующие Закону № 134-ФЗ.

Для пресечения таких случаев Министру России, как органу, уполномоченному на осуществление государственного учета нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, необходимо организовать 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 субъекте приняты «Положение о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области» 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)». В то же самое время в Ульяновской области экологический контроль регламентирован лишь в самых общих чертах.

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 государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники. Так, административный регламент в отношении данного вида надзора принят только в Пермском крае.

Исправлению данной ситуации 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, необходимо организовать мониторинг нормативно-правового регулирования на уровне субъектов Российской Федерации с целью выявления примеров лучшей практики.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- 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 организовать мониторинг актов субъектов Российской Федерации для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органы прокуратуры с тем, чтобы они могла 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.

Приложение 6.1.

Перечень собственных контрольных полномочий субъектов Российской Федерации, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ

I. 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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

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 56 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

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 деятельности, 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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

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»);

12. Контроль за применением территориальными сетевыми организациями платы за технологическое присоединение и (или) стандартизованных тарифных ставок, определяющих величину этой платы, в том числе урегулирование споров, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (часть 4 статьи 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»);

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 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»);

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. Контроль деятельности специалистов в области ветеринарии (статья 3 Закона Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»);

16. 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»);

17. Контроль за доставкой обязательного экземпляра получателям документов (статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»);

18. 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»);

19. 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»);

20. 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»);

21. 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»);

22. 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»);

23. 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, утвержденных ВС Российской Федерации 22 июля 1993 г. № 5487-1);

24. Контроль за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество (статья 5 Федеральный закон от 24 ноября 1995г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»);

25. Контроль за проведением государственных региональных и муниципальных лотерей (статья 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»).

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 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

2. Контроль за применением регулируемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию (часть 4 статьи 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»);

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 12 Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-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);
2. Региональный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (статья 17 Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

7. Контрольная деятельность органов местного самоуправления

7.1 Виды муниципального контроля

Единый перечень видов муниципального контроля в законодательстве отсутствует. Анализ федерального законодательства позволяет выявить около десятка видов муниципального контроля. Часть из этих контрольных полномочий не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ либо в силу прямой оговорки закона (например, муниципальный финансовый контроль), либо в силу того, что осуществляется в отношении муниципальных органов (например, контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд).

Закон № 294-ФЗ распространяется на 8 видов «муниципального контроля».

Таблица 7.1.

Виды «муниципального контроля»

№	Вид контроля	Ссылка на нормативный правовой акт
1	муниципальный лесной контроль и надзор	пункт 32 части 1 статьи 14 и пункт 38 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2	земельный контроль за использованием земель поселения, городского округа	пункт 20 части 1 статьи 14 и пункт 26 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления ...»
3	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 РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ
4	контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества	часть 1 статьи 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта...»
5	контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	часть 1 статьи 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах ...»
6	контроль за проведением негосударственных лотерей, проводимых от имени муниципального образования	статья 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»
7	контроль за представлением обязательного экземпляра	статья 17 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»
8	контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добывчей полезных ископаемых	пункт 5 статьи 5 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»

Контрольные полномочия ОМСУ, закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на 2 вида: собственные и делегированные.

В соответствии с пунктом 1 статьи 19 Закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Среди вопросов местного значения указаны только лесной и земельный контроль, следовательно, только указанные виды контроля являются собственными полномочиями муниципалитетов. Между тем в ряде случаев вопросы местного значения сформулированы неконкретно, и соответствующий вид контроля является одной из многих составляющих такого вопроса местного значения.

Например, контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда является частью такого вопроса местного значения как организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда. Контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения 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 за представлением обязательного экземпляра является составляющей организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения.

Однако есть в законе и пробелы. Так, например, право муниципальных образований проводить лотереи не указано ни среди вопросов местного значения, ни среди прав ОМСУ на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Вместе с тем абсолютно ясно, что полномочие является не делегированным, а собственным полномочием ОМСУ. В связи с этим необходимы изменения в Закон № 131-ФЗ, закрепляющие право ОМСУ на организацию и проведение муниципальных лотерей.

В отношении собственных контрольных полномочий ОМСУ обладают широким набором полномочий. Они самостоятельно принимают правовые акты, регламентирующие порядок контроля, при условии не противоречия их федеральным и региональным актам, по своему усмотрению определяют структуру муниципальных контрольных органов, назначают их руководителей и служащих. ОМСУ финансируют осуществление данных полномочий за счет муниципального бюджета, имея право определить соответствующий объем расходов. При осуществлении данных полномочий муниципальные органы руководствуются положениями Закона № 294-ФЗ. Доклады об организации и осуществлении муниципального контроля представляются ОМСУ непосредственно в Минэкономразвития России.

К числу делегированных полномочий можно отнести 2 оставшихся вида контроля: контроль соблюдения законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества, а также контроль за 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 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» полномочия на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы субъектом Российской Федерации органам местного самоуправления. В рамках лицензирования органы местного самоуправления вправе осуществлять лицензионный контроль.

В отношении контроля ОМСУ за использованием и охраной недр ситуация противоречивая. С одной стороны, пункт 5 статьи 5 Закона РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» устанавливает данное полномочие ОМСУ. С другой, в отношении данного вида контроля не соблюдается 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 РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» отсутствуют. В связи с этим требовать от ОМСУ осуществления данного вида контроля неправомерно.

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.

В отношении контрольных полномочий, делегированных для осуществления ОМСУ, полномочия данных органов 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. При осуществлении данных полномочий муниципальные органы руководствуются положениями Закона № 294-ФЗ с учетом положений актом, делегирующим полномочия. 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.

Стоит отметить, что в отношении контрольных полномочий, делегированных ОМСУ, в законодательстве существуют определенные терминологические противоречия. Так, федеральным государственным контролем признается деятельность только федеральных органов, региональным контролем – только органов субъектов РФ, муниципальным контролем – соответственно только муниципальных органов. При этом неясно, как классифицировать делегированный ОМСУ контроль. С одной стороны, его осуществляют муниципальные органы, следовательно, он является муниципальным контролем. С другой стороны, муниципальный контроль может осуществляться для проверки требований, установленных только муниципальными актами. Делегированный же контроль осуществляется для проверки соблюдений требований, установленных и иными, вышестоящими актами. В связи с этим данный вид контроля можно квалифицировать как государственный контроль вопреки определениям, данным в статье 2 Закона № 294-ФЗ.

Для решения данной проблемы Минрегиону России и Минэкономразвития России необходимо подготовить предложения о включении в понятийный аппарат Закона № 294-ФЗ положений, учитывающих наличие делегированных контрольных полномочий.

Помимо федерального законодательства контрольные полномочия муниципальных органов могут быть установлены законами субъектов Российской Федерации. Так, например, в соответствие со статьей 21 Закон Московской области от 8 ноября 2001 г. № 171/2001-ОЗ «Об отходах производства и потребления в Московской области» органы местного самоуправления муниципальных образований Московской области осуществляют контроль в сфере обращения с отходами на территории соответствующего муниципального образования.

Кроме этого, субъекты Российской Федерации вправе передать органам местного самоуправления для осуществления отдельные государственные полномочия.

Круг государственных полномочий, которые могут быть делегированы на местный уровень, определен пунктом 6 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ. Среди них к чисто контрольным полномочиям можно отнести (указаны пункты части 2 статьи 26.3):

42.1) осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством;

55) установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством и осуществление контроля за их применением;

56) 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;

57) осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;

59) осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;

61) 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 соответием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;

66) осуществления регионального государственного контроля за 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 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.

Помимо случаев наделения органов местного самоуправления контрольными полномочиями федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также делегирования им государственных полномочий по контролю, на практике имеют место случаи, когда муниципальные органы осуществляют контрольные полномочия только на основании муниципальных актов.

Можно выделить II группы таких случаев. К I группе 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»¹, 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. Поскольку контрольные полномочия ОМСУ в данном случае необходимы, проблема может быть разрешена путем дополнения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» статьей о муниципальном контроле, предусматривающей:

1) полномочия ОМСУ по осуществлению контрольных полномочий в отношении некоторых вопросов местного значения;

Во-первых, должен быть определен закрытый перечень вопросов местного значения, в рамках которых ОМСУ вправе осуществлять контрольные полномочия.

В качестве ориентира можно предложить следующий перечень:

организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования;

выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций на территории муниципального образования, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом «О рекламе»;

организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

выдача разрешений на строительство, разрешений на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства

содержание мест захоронения;

¹ Решение Совета депутатов МО «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».

охрана окружающей среды.

Во-вторых, должны быть прописаны полномочия муниципальных органов по проведению контрольных мероприятий: виды проверок, которые они могут осуществлять (документарные, выездные), вправе ли осуществлять дистанционный контроль и т.д.

2) Требования к установлению порядка осуществления такого контроля.

Должно быть определено, в компетенции какого органа местного самоуправления (представительного органа, главы муниципального образования, администрации муниципального образования, ее структурных подразделений) находятся полномочия по принятию тех и иных актов (Положения о контроле, Административных регламентов и т.д.).

3) Минимальные требования к содержанию актов, определяющих порядок такого контроля.

В законе должны устанавливаться требования к содержанию актов о контроле. Например, должно быть установлено, что муниципальные акты о контроле должны включать положения о предмете контроля, основаниях проверок, их продолжительности, периодичности.

II 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 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 неправомочны. Данный вид контроля осуществляют подразделения Госавтодорнадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

Для пресечения таких случаев Министру 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.

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.

7.2. Органы муниципального контроля

Законом № 131-ФЗ предусматривает возможность формирования контрольного органа. Однако закон относит к его компетенции только контроль за исполнением местного бюджета, соблюдение установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета об его исполнении, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, т.е. те виды контроля, на которые Закон № 294-ФЗ, не распространяется.

Перечень органов, осуществляющих иные виды контроля, довольно широк. В ряде муниципальных образований в качестве органа муниципального контроля названа Администрация муниципального образования. В других муниципалитетах контрольными органами являются ее структурные подразделения (комитеты, отделы, управления). В некоторых муниципальных образованиях контрольные функции исполняются муниципальными учреждениями, которые могут называться по-разному: инспекции (например, МУ «Административно-техническая инспекция» муниципального образования «Город Майкоп»), управления (МУ «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска»).

7.3. 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 проведены 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 Федерацией и субъектами 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.

Применительно к объектам муниципального контроля анализ федерального законодательства позволил выявить противоречие, касающееся определения объекта муниципального лесного контроля. С одной стороны, согласно статье 98 Лесного кодекса РФ такой контроль осуществляется на территории муниципального образования, следовательно, в отношении любых лесов. С другой же стороны, в соответствии со статьей 84 Лесного кодекса РФ муниципальный лесной контроль осуществляется в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Данная коллизия должна быть исправлена путем внесения изменений в Лесной кодекс. Поскольку территориальный принцип определения объекта муниципального контроля, закрепленный в статье 98 Лесного кодекса РФ, потенциально ведет к возможности двойного (государственного и муниципального) контроля, то необходимо предусмотреть возможность осуществления муниципального контроля только в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

7.4 Порядок осуществления муниципального контроля

В соответствии с частью 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 г. 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 примеров можно привести соответственно 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»¹ и 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»².

Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях были приняты административные регламенты проведения проверок в рамках 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»³.

Однако столь высокий уровень нормативно-правового регулирования муниципального контроля скорее исключение, чем правило. На почти 24.000 муниципальных образований в настоящее время приходится несколько сотен положений о муниципальном контроле, а количество муниципальных Административных регламентов по проведению контроля исчисляется десятками. Среди принятых положений и административных регламентов есть достаточно большое количество актов, которые содержат устаревшие положения. Например, Положение о муниципальном земельном контроле на территории г. Элиста, до сих пор содержащее нормы, соответствующие Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ⁴.

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 было бы полезным разработка Минрегионом России

¹ 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».

² 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».

³ 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».

⁴ Решение Элистинского городского Собрания Республики Калмыкия второго созыва от 16 июня 2004 г. № 10 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Элиста».

модельных муниципальных актов, регламентирующих контроль, на основании которых муниципальные образования могли бы принимать свои акты.

Министру 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.

7.5. Санкции при выявлении правонарушений

Законодателем четко не определен комплекс полномочий органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Законе № 294-ФЗ меры (меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и окружающей среды, из оборота) неприменимы на муниципальном уровне, поскольку 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, который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При этом, согласно пункту 24.1 статьи 26.3 Закона № 184-ФЗ органам местного самоуправления 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 контролирующими органами, 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.

Как уже отмечалось, в пункте 2.1 настоящего Доклада нормативно-правовых актов, регламентирующих межуровневое взаимодействие, практически нет. В связи с этим всем федеральным органам исполнительной власти, выполняющими функции по осуществлению государственного контроля, необходимо 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.

В связи с вышеизложенным предлагается:

- 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;

- Минэкономразвития России подготовить предложения о включении в понятийный аппарат Закона № 294-ФЗ положений, учитывающих наличие делегированных контрольных полномочий.

- Минрегиону России разработать законопроект о внесении изменений в Закон № 184-ФЗ, предусматривающих возможность делегирования полномочий по осуществлению государственного строительного надзора органам местного самоуправления;

- Минрегиону России подготовить законопроект о внесении изменений в статью 98 Лесного кодекса РФ, предусматривающих возможность осуществления муниципального контроля только в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности;

- Министру 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.

8. Осуществление государственного контроля (надзора) и 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

В правоприменительной практике сложилась правовая неопределенность по вопросу о применении требований Закона № 294-ФЗ в отношении 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 (далее – контроль, основанный на положениях гражданско-правового договора).

Правоприменительная практика по данной проблематике в настоящее время носит противоречивый характер.

В разделе настоящего доклада, посвященному анализу судебной практики правоприменения Закона № 294-ФЗ, рассмотрены судебные решения, в которых содержатся выводы, свидетельствующие о необходимости проведения глубокого анализа данной проблемы.

Одно из рассмотренных решений было принято судебной коллегией по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации по результатам рассмотрения кассационной жалобы на решение Тюменского областного суда¹. Вынесение данного определения СК по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации фактически ориентирует нижестоящие суды при рассмотрении подобных дел на принятие аналогичных решений. Кроме того данное определение принято не при рассмотрении конкретного дела, а в связи с обжалованием положений нормативно-правового акта, фактически выводящего

¹ Определение Верховного Суда РФ от 25 ноября 2009 г. № 89-Г09-9 Об отмене решения Тюменского областного суда от 3 сентября 2009 г. и удовлетворении заявления о признании частично недействующими пунктов 3, 4, 26, 2.1 2.3 Положения о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, утв. постановлением правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п.

осуществление контроля, основанного на положениях гражданско-правового договора, из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. Такие положения СК по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации были признаны противоречащими федеральному законодательству¹.

Представляется, что для формулирования обоснованного вывода по данному вопросу необходимо условно разделить данные договоры на II группы:

I. гражданско-правовые договоры, заключенные органами государственной (муниципальной) власти, в которых государство (муниципальное) образование выступает продавцом имущества или права;

II. договоры, в которых государство, муниципальное образование выступает покупателем или заказчиком.

Такая классификация договоров (соглашений), заключаемых Российской Федерацией, муниципальным образованием основывается на различном правовом регулировании таких договоров.

Так, договоры, в которых государство, муниципальное образование выступает покупателем или заказчиком имеют специфическое регулирование. Такие договоры заключаются в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ). При заключении таких договоров (государственных и муниципальных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, заключаемых в соответствии с пунктом 14 части 2 статьи 55 Закона № 94-ФЗ) предусматриваются отдельные элементы контроля государственным или муниципальным заказчиком исполнителя: право государственного или муниципального заказчика осуществлять приемку поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, в ряде случаев предусматривается право заказчика осуществлять технический надзор за порядком проведения работ, оказания услуг, проверять привлекаемых субподрядчиков на соответствие требованиям действующего законодательства и т.д.

Данные права заказчика невозможно отнести к осуществлению государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, потому что в

¹ Детальный анализ указанного судебного решения представлен в разделе доклада «Анализ правоприменительной практики 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».

данном случае государственный или муниципальный заказчик выступают не как публичное образование (орган власти), а как сторона обязательства – юридическое лицо, несмотря на то, что государственные или муниципальные контракты заключаются от имени Российской Федерации или муниципального образования соответственно.

Согласно части 1 статьи 124 Гражданского кодекса РФ, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа, а также городские, сельские поселения и другие муниципальные образования выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами.

Таким образом, насколько можно говорить о контроле государственным или муниципальным заказчиком исполнителя, настолько же можно говорить и о контроле исполнителем действий государственного или муниципального заказчика¹.

Речь об осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля может идти только в том случае, если возникают отношения власти-подчинения (публичные отношения), которых нет при исполнении договоров, в которых государство, муниципальное образование выступает покупателем, заказчиком.

Возникают ли такие отношения при исполнении гражданско-правовых договоров, соглашений, в которых государство (муниципальное) образование выступает продавцом имущества или права?

Для ответа на этот вопрос необходимо выявить все возможные случаи заключения таких договоров. Обзор типовых договоров, соответствующих указанным признакам представлен в Таблице 8.1.

¹ Более подробно – см. соответствующий раздел Доклада.

Таблица 8.1

Обзор типовых договоров в которых государство (муниципальное) образование выступает продавцом имущества или права

Наименование договора	Применимый нормативный правовой акт	Полномочие органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по осуществлению контроля за условиями исполнения положений заключенных гражданско-правовых договоров (соглашений) (примеры)	Уровень контроля (фед./ рег./ мун.)	Применимость Закона № 294-ФЗ
Договоры аренды, договоры безвозмездного пользования, договоры доверительного управления имуществом, иные договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества	Статья 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»; Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы»; Решение Совета депутатов городского поселения Чехов Чеховского муниципального района МО от 19 февраля 2009 г. № 10/2 «Об утверждении Положения о порядке предоставления в аренду имущества, находящегося в муниципальной собственности города Чехова»	Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432 (п.5.8, 5.9). Федеральное агентство по управлению государственным имуществом в ряде случаев согласует договоры, в которых предусматривается переход прав в отношении федерального имущества (распоряжение Федерального агентства по управлению федеральным имуществом от 6 июля 2004 г. № 104-р «Об утверждении примерной формы договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка»)	в зависимости от принадлежности государственного или муниципального имущества	да
Договоры аренды лесных участков, а также договоры постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, договоры безвозмездное срочного пользования лесными участками	Гл. 2 Лесного кодекса	Статья 24. Лесного кодекса РФ; Решение Совета депутатов городского округа Лосино-Петровский Московской области от 24 сентября 2009 г. № 42/7 «Об утверждении Положения «О порядке осуществления муниципального лесного контроля на территории городского округа Лосино-Петровский» (п. 5.9.1).	в зависимости от того в чьей собственности и находятся лесные участки	да

Охотхозяйственные соглашения	Статья 27 Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (часть 3 статьи 40); Закон Самарской области от 1 апреля 2010 г. № 31-ГД «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в Самарской области»	региональный	да
Договор водопользования	Водный кодекс Российской Федерации	Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400 (п. 5.1.5)	в зависимости от принадлежности водного объекта	да
Договор аренды земельного участка	Земельный кодекс Российской Федерации	Положение о государственном земельном контроле, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 (п. 4, п.9)	в зависимости от принадлежности земельного участка	да
Договор на предоставление в пользование территории, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром	Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»	Положение о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 (п. 2)	в зависимости от принадлежности территорий, на которых находятся объекты животного мира	да
Охранные обязательства (условия охранных обязательств также включаются в качестве существенных условий в договор купли-продажи объекта культурного наследия (памятника истории и культуры), в договор аренды таких объектов	Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»; Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»	Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 (п. 2)	в зависимости от принадлежности объекта культурного наследия	да

Таким образом, осуществляемый контроль исполнения гражданско-правового договора, в котором государство (муниципальное образование) выступает продавцом имущества или права, имеет не столько гражданско-правовое основание, сколько

публично-правовое, так как соответствующие полномочия по контролю вытекают в первую очередь из полномочий органа государственного контроля (надзора) муниципального контроля, закрепленных в законодательных актах и в положениях о таких органах. То есть возникают отношения власти-подчинения.

Из анализа Таблицы 8.1 можно сделать вывод, что в ряде случаев государственный контроль (надзор) или муниципальный контроль за соблюдением условий договора осуществляют сторона договора – представитель государства или муниципального образования, а в ряде случаев, условия исполнения гражданско-правового договора проверяет не сторона договора, а иной орган государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, который правомочен проверять в связи с этим как контрагента по договору (пользователя государственным (муниципальным) имуществом (или какого-либо права), так и орган государственной власти, орган местного самоуправления, заключивший такой договор (например, контрольные полномочия Росимущества).

Таким образом, по отношению к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров, подобных указанным в Таблице 8.1, необходимо распространить 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.

Также следует ограничить применение Закона № 294-ФЗ при осуществлении контроля, основанного на положениях гражданско-правового договора, (в случае если такой контроль осуществляет не сторона договора, а третья сторона – иной орган контроля) только в отношении стороны договора – пользователя государственным (муниципальным) имуществом (или какого-либо права). Очевидно, что положения Закона № 294-ФЗ не могут применяться по отношению к контролю второй стороны

по договору – органов государственной власти, органов местного самоуправления, заключивших такой договор.

Вывод:

В связи с вышеизложенным предлагается статью 1 Закона № 294-ФЗ дополнить частью 1.1, в соответствии с которой Закон № 294-ФЗ регулирует также 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 исполнения условий гражданско-правовых договоров (иных соглашений), в которых государство (муниципальное образование) выступает продавцом имущества или права, при условии, что полномочие по такому контролю (надзору) вытекает из полномочий органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля как публично правового образования, а не из прав такого органа как стороны по договору.

Следует отметить, что в случае если указанная поправка не будет внесена в Закон № 294-ФЗ, правоприменительная практика вскоре окончательно утвердиться на неприменимости положений Закона № 294-ФЗ к осуществлению контроля, основанного на положениях гражданско-правового договора. При этом уже сейчас такая практика является доминирующей. Многие органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля намеренно в целях выведения своих контрольно-надзорных полномочий из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ изменяют свои положения, переименовывая тот или иной вид контроля в контроль за соблюдением условий какого-либо гражданско-правового договора.

Предлагаемые изменения целесообразно внести в закон в связи с тем, что в противном случае неприемлемо большая часть отношений выпадает из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. При этом цели Закона № 294-ФЗ, а именно, защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в данном случае не достигаются. Кроме того необходимо вывести из-под сферы действия Закона № 294-ФЗ контроль за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями.

9. Распространение требований Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов

В целях анализа проблемы о распространении требований Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов необходимо первоначально описать особенности осуществления такого контроля.

Следует сразу указать, что в данном разделе доклада под контролем за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов понимается его законодательно установленное содержание. То есть под ним не понимается контроль исполнения государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Такой контроль, очевидно, не регулируется Законом № 294-ФЗ, так как основан на праве заказчика осуществлять такой контроль, закрепленном в контракте. Более детально данный вопрос раскрыт в разделе доклада **«Осуществление государственного контроля (надзора) и 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».**

В данном разделе доклада будет проанализирован контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (далее – контроль в сфере размещения заказов) в его правовом смысле, закрепленном в статье 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказа заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»¹.

¹ ФЗ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказа заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Описание контроля в сфере размещения заказа

В соответствии с частью 3 и частью 4 статьи 17 Закона № 94-ФЗ, постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд», контроль в сфере размещения заказа осуществляется федеральным органом исполнительной власти – Федеральной антимонопольной службой, Федеральной службой по оборонному заказу, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным органом местного самоуправления¹ (Таблица 9.1).

Таблица 9.1.

Полномочия органов власти при размещении заказа

При размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд	При размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для нужд субъекта Российской Федерации	При размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд
ФАС России, за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну, осуществляемых Федеральной службой по оборонному заказу	- ФАС России (в части проведения внеплановых проверок); - уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (контроль в сфере размещения заказа в полном объеме)	- ФАС России (в части проведения внеплановых проверок); - уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации (в части внеплановых проверок); - уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган местного самоуправления (контроль в сфере размещения заказа в полном объеме).

Согласно Докладу о результатах деятельности органов ФАС России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за IV квартал 2009 г. и за 2009 г.² (далее – Доклад ФАС России), в 2009 г. органами Федеральной антимонопольной службы России проведено:

¹ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд».

² http://fas.gov.ru/stateorder/reports/a_28829.shtml

- 842 плановые проверки;
- 14.687 внеплановых проверок размещения заказов для федеральных нужд;
- 7540 внеплановых проверок размещения заказов для нужд субъектов Российской Федерации;
- 10.518 внеплановых проверок размещения заказов для муниципальных нужд.

Таким образом, основной частью контроля в сфере размещения заказа является проведение внеплановых проверок. При этом согласно Закону № 94-ФЗ (часть 5 статьи 17), внеплановые проверки в основной своей массе проводятся одновременно с рассмотрением жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или оператора электронной площадки либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, которые рассматриваются в порядке, установленном главой 8 Закона № 94-ФЗ.

Так, согласно Докладу ФАС России, в 2009 г. в органы ФАС России поступило 27.464 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии. Такие жалобы, рассматриваются комиссиями, создаваемыми уполномоченными органами в течение 5 рабочих дней с момента поступления жалобы. Участники размещения заказа, права и законные интересы которых непосредственно затрагиваются в результате рассмотрения жалобы, вправе направить возражение на жалобу и участвовать в рассмотрении жалобы лично или через своих представителей. То есть рассмотрение жалобы проводится публично по аналогии с судебным заседанием.

Контроль в сфере размещения заказа осуществляется в отношении субъектов, указанных в Таблице 9.2 (часть 1 статья 17 Закона № 94-ФЗ).

Таблица 9.2

Контроль в сфере размещения заказа

Наименование субъекта контроля	Статус субъекта контроля	Возможность подачи жалобы в отношении данных субъектов в порядке главы 8 Закона № 94-ФЗ
государственный или муниципальный заказчик	могут выступать: 1) орган государственной власти (государственный орган) 2) орган управления государственным внебюджетным фондом 3) орган местного самоуправления 4) орган местной администрации 5) бюджетное учреждение	да
уполномоченный орган	могут выступать: 1) федеральный орган исполнительной власти 2) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации 3) орган местного самоуправления	да
специализированная организация	коммерческая организация	да
конкурсная, аукционная или котировочная комиссия	должностные лица государственного, муниципального заказчика	да
уполномоченный на ведение официального сайта федеральный орган исполнительной власти	Минэкономразвития России	нет
организация, оказывающая услуги по обслуживанию официального сайта и обеспечению функционирования такого сайта	коммерческая организация	нет
уполномоченный на ведение реестров заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления	1) Федеральное казначейство Российской Федерации; 2) орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, 3) орган местного самоуправления	нет
операторы электронных площадок	коммерческие организации	да

Применимость требований Закона № 294-ФЗ к осуществлению контроля в сфере размещения заказа

Первоначальная редакция Закона № 294-ФЗ предусматривала регулирование отношений 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. Действие Закона № 294-ФЗ в данной редакции создавало неясность при его применении к отношениям по контролю в сфере государственного и муниципального заказа.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ концепция Закона № 294-ФЗ была изменена, и данный закон стал распространяться на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц при осуществлении ими предпринимательской деятельности, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, то есть сфера применения Закона № 294-ФЗ была значительно сужена. В итоге из-под сферы действия Закона № 294-ФЗ выпала значительная часть юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (например, некоммерческих организаций) и, соответственно, видов государственного контроля (надзора).

После внесения обратных изменений в часть 1 статьи 1 Закона № 294-ФЗ² и исключения из нее ссылки о применении данного закона только на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) муниципального контроля юридических лиц при осуществлении ими именно предпринимательской деятельности, и возврату к первоначальной редакции Закона № 294-ФЗ с прежней актуальностью встал вопрос о применимости указанного Закона к отношениям по контролю в сфере государственного и муниципального заказа, так как

¹ ФЗ от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

² 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».

все субъекты такого контроля, указанные в Таблице 9.2, кроме конкурсной, аукционной или котировочной комиссии имеют статус юридического лица.

Кроме того, как видно из Таблицы 9.2, контроль в сфере размещения заказа распространяется не только на государственных и муниципальных заказчиков, но и на ряд коммерческих организаций, а именно: специализированные организации, организации, уполномоченные на ведение официальных сайтов, электронные торговые площадки. То есть в отношении таких организаций Закон № 294-ФЗ формально (согласно буквальному толкованию положений данного закона) должен был бы применяться без каких-либо ограничений.

Однако с другой стороны контроль в сфере размещения заказа имеет весьма специфичный характер, такой контроль достаточно четко урегулирован Законом № 94-ФЗ, и на практике положения Закона № 294-ФЗ к нему не должны применяться. Об этом свидетельствует анализ судебной практики (раздел доклада «Анализ правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ»).

Имеющаяся правовая неопределенность в данном случае должна быть разрешена в пользу господствующей правоприменительной практики, согласно которой к отношениям контроля в сфере размещения заказа Закон № 294-ФЗ не применяется.

Действительно, применение Закона № 294-ФЗ не может ставиться в зависимость исключительно от формального субъектного состава подконтрольных (поднадзорных) лиц (наличие статуса юридического лица или индивидуального предпринимателя не означает автоматически, что Закон № 294-ФЗ распространяется на те или иные отношения).

Исходя изteleологического толкования норм Закона № 294-ФЗ, данный закон трудно распространить на контроль государством, муниципальным образованием за «самим собой», на отношения по расходованию бюджетных средств.

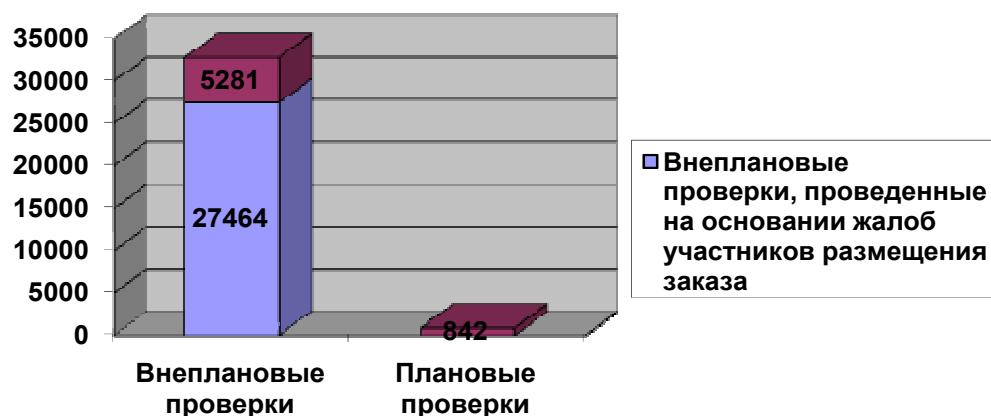
Из статьи 1 указанного закона следует, что целью является защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Целями Закона № 94-ФЗ (в том числе его положений о контроле в сфере размещений заказа) являются, в том числе: эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов.

Закон № 294-ФЗ налагает ряд существенных ограничений при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (периодичность и сроки проверки, необходимость согласование внеплановых проверок в органах прокуратуры, аннулирование результатов проверок при грубых нарушениях такого закона). В случае если данные ограничения будут применены к отношениям по осуществлению контроля в сфере размещения заказа, то это не приведет к защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а скорее наоборот (рассмотрение жалоб участников размещения заказа будет чаще заканчиваться не в пользу последних, так как в удовлетворении таких жалоб можно будет отказать также в связи с нарушением процедуры проведения проверки (наличия грубых нарушений Закона № 294-ФЗ)).

Кроме того, как уже указывалось выше, основная масса проверок в сфере размещения заказа являются внеплановыми и такие проверки связаны с рассмотрением жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или оператора электронной площадки либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, которые рассматриваются в порядке, установленным главой 8 Закона № 94-ФЗ. Соотношение проведения плановых и внеплановых проверок представлено на Рисунке 9.1.

Рисунок 9.1.

Соотношение проведения плановых и внеплановых проверок в сфере размещения заказа на примере Федеральной антимонопольной службы в 2009г.



Порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или оператора электронной площадки либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии описывался выше, и увязать его с процедурами Закона № 294-ФЗ является затруднительным в связи с разными правовыми природами. Такие жалобы рассматриваются публично с участием заинтересованных лиц по аналогии с судебным заседанием. Одновременно с рассмотрением жалобы проводится внеплановая проверка.

Следует отметить, что вышеприведенные рассуждения об отсутствии необходимости распространения норм Закона № 294-ФЗ на отношения по осуществлению контроля в сфере размещения заказа остаются лишь теоретическими выводами. В настоящее время в действующем законодательстве отсутствуют четкие нормы, указывающие на применение или неприменение положений Закона № 294-ФЗ на контроль в сфере размещения заказа. До принятия четких норм всегда будут споры по данному вопросу.

Вывод:

В целях устранения описанной коллизии предлагается внести изменения в Закона № 294-ФЗ, направленные на выведение «контроля в сфере размещения заказа» из сферы действия данного закона.

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

10. Участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий подведомственных и экспертных организаций

10.1 Осуществление контроля учреждениями

Согласно частям 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. Однако на практике данные положения часто не соблюдаются: контрольно-надзорными полномочиями наделяются не являющиеся органами власти учреждения.

При этом во многих случаях подведомственные учреждения наделяются не только вспомогательными функциями по аналитическому и материально-техническому обеспечению контроля (например, забор проб, осуществление лабораторного анализа), что предполагает лишь участие в осуществлении контроля, но и полномочиями по самостоятельному осуществлению проверок. Не менее часто подведомственные учреждения наделяются такими разрешительными функциями, как регистрация, аттестация, аккредитация, подтверждение соответствия и т.д.

Стоит отметить, что такая практика распространена на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном. Даже самый общий анализ практики федерального контроля на уровне постановлений Правительства Российской Федерации (не учитывая уровень отдельных ведомств) позволяет выявить около десятка случаев осуществления непосредственно контрольных полномочий ФГУ. Примерами могут служить:

- государственный контроль в области драгоценных металлов и драгоценных камней, осуществляемый ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата России»;
- сортовой и семенной контроль, осуществляемый ФГУ «Россельхозцентр» (в отношении семян сельскохозяйственных растений) и ФГУ «Центрлессем» (в отношении семян лесных растений).

Принятие Закона № 294-ФЗ в полной мере исключило случаи законодательного наделения ФГУ контрольными функциями. Между тем существуют примеры

наделения контрольно-надзорными полномочиями ФГУ после вступления в силу Закона № 294-ФЗ. Так, например, по инициативе Минфина России Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в КоАП РФ были внесены изменения, наделяющие ФГУ «Пробирная палата России» и государственные инспекции пробирного надзора полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях¹.

Более того, данная негативная практика находит свое закрепление и в КоАП РФ. Так, в соответствии с КоАП РФ должностные лица государственных учреждений и предприятий обладают полномочиями как по составлению протоколов об административных правонарушениях, так и по рассмотрению соответствующих дел.

В части 5 статье 28.3 КоАП РФ предусмотрено 6 случаев наделения должностных лиц федеральных учреждений и предприятий по составлению протоколов. К числу таковых относятся:

- должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы;
- должностные лица органов и учреждений, осуществляющих федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (таковыми являются ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата России», а также государственные пробирные инспекции, структурные подразделения ФГУ «Пробирная палата России»);
- должностные лица органов ведомственной охраны (в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» такая охрана создана в 13 федеральных органах исполнительной власти. Как правило, ведомственная охрана существует в форме федеральных государственных предприятий (к примеру, ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации») или государственных учреждений (например, Государственное учреждение «Ведомственная охрана Министерства финансов Российской Федерации»);

¹ ФЗ от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях».

- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор;
- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах;
- государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в соответствии с статьей 33 и 34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» государственные инспекторы по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков могут являться работниками государственных природных заповедников и национальных парков).

В той же части 5 статьи 28.3 КоАП РФ указаны 2 случая наделения должностных лиц государственных учреждений субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов. К числу таковых можно отнести:

- должностных лиц государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и осуществляющих функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;
- должностных лиц (государственных охотничих инспекторов) государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих государственный охотничий контроль и надзор.

КоАП РФ также предусматривает 3 случая наделения государственных учреждений полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Согласно части 1 статьи 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях, могут рассматриваться:

- учреждениями уголовно-исполнительной системы;
- органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней (таковыми органами, как указывалось выше, являются ФГУ, на что есть соответствующая ссылка в статье 23.54 КоАП РФ).

Кроме того, в статье 23.25 КоАП РФ среди должностных лиц органов, осуществляющие функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях, указаны директора государственных природных заповедников и национальных парков - главные государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, их заместители, которые являются работниками учреждений. Это означает, что в данном случае, дела об административных правонарушениях рассматриваются не органами, а учреждениями.

Примерный перечень федеральных государственных учреждений, наделенных полномочиями по государственному контролю приведен в Приложении 10.1.

Не меньше число случаев осуществления контроля государственными учреждениями субъектов Российской Федерации. В качестве примеров можно привести:

- государственный контроль в области охраны окружающей среды (например, Ленинградское областное государственное учреждение «Государственная экологическая инспекция Ленинградской области»);
- государственный контроль за соблюдением требований законодательства при осуществлении перевозок пассажиров и багажа транспортом (Государственное учреждение Московской области «Административно-транспортная инспекция Московской области»).

Имеют место случаи осуществления муниципального контроля муниципальными учреждениями, в частности, МУ «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству» г. Курска, МУ «Административно-техническая инспекция» муниципального образования «Город Майкоп», МУ «Управление по имуществу и земельным отношениям города Горно-Алтайска» и т.д.

В качестве примера контроля в области охраны окружающей среды можно привести деятельность Федерального государственного учреждения «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (сокращенное наименование - ФГУ «Специнспекция “ТИГР”»).

Данное ФГУ (имеющее также московский филиал) осуществляет ряд контрольных полномочий:

- контрольно-инспекционное патрулирование Приморского и Хабаровского краев с целью выявления и пресечения браконьерства;
- контроль, расследование и урегулирование конфликтных ситуаций между человеком и крупными хищниками Приморской тайги (тигром, леопардом);
- выявление и пресечение деятельности лиц, специализирующихся на незаконном обороте видов животных и растений, занесенных в Красную книгу;
- пресечение каналов незаконного перемещения объектов животного мира через границу Российской Федерации и т.д.

Данное ФГУ фактически осуществляет государственный контроль в области охраны окружающей среды, в рамках которого сотрудники учреждения исполняют функции государственных инспекторов:

- посещают в целях проверки организации, объекты хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности знакомятся с документами и иными необходимыми для осуществления государственного экологического контроля материалами;
- проверяют соблюдение нормативов, государственных стандартов и иных нормативных документов в области охраны окружающей среды;
- предъявляют требования и выдают предписания юридическим и физическим лицам об устранении нарушения законодательства в области охраны окружающей среды и нарушений природоохраных требований, выявленных при осуществлении государственного экологического контроля¹.

Еще один показательный пример – контрольная деятельность жилищных инспекций. Статьей 20 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от форм собственности, а также соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в порядке,

¹ В соответствии с ч. 1 ст. 65 ФЗ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» государственный экологический контроль может осуществляться только федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Перечень федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды определяется Правительством РФ. В соответствующем перечне, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 716, в качестве инспекторов перечислены только сотрудники Росприроднадзора и его территориальных органов.

установленным уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (до настоящего времени такой Порядок не принят).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О Государственной жилищной инспекции в Российской Федерации», система органов государственной жилищной инспекции состоит из Главной государственной жилищной инспекции и ее органов в субъектах Российской Федерации¹.

На момент принятия постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1086 Главная государственная жилищная инспекция была образована в Министерстве строительства Российской Федерации (Приказ Минстроя РФ от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции»)². Однако в 1997 г. Министерство строительства Российской Федерации было упразднено. Его функции переданы иным федеральным органам исполнительной власти, правопреемство главной государственной жилищной комиссии до настоящего времени неясно. Главная государственная жилищная инспекция не указана и в структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»³.

Тем не менее, на уровне регионов жилищные инспекции в полном объеме продолжают осуществлять свои функции. В таблице 10.1 представлены примеры жилищных инспекций, образуемых в субъектах Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О государственной жилищной инспекции в Российской Федерации».

² Приказ Минстроя РФ от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции».

³ Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Таблица 10.1

Описание примеров организации жилищных инспекций в различных субъектах Российской Федерации

№	Наименование	Статус	Реквизиты подтверждающего НПА
1.	Государственная жилищная инспекция города Москвы (сокращенное наименование - Мосжилинспекция)	функциональный орган исполнительной власти города Москвы по государственному контролю за порядком целевого использования и технической эксплуатации жилья	Постановление Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 «Об уточнении нормативных документов и полномочий Мосжилинспекции» (Приложение 1 к постановлению Правительства Москвы от 6 мая 1997 г. № 321 Положение о государственной жилищной инспекции города Москвы)
2.	Главное управление Московской области «Государственная жилищная инспекция Московской области»	центральный исполнительный орган государственной власти Московской области специальной компетенции	Положение о главном управлении Московской области «Государственная жилищная инспекция московской области», утвержденное постановлением Правительства Московской области от 12 сентября 2007 г. № 674/28
3.	Государственная жилищная инспекция Санкт-Петербурга	исполнительный орган государственной власти	Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 5 ноября 2003 г. № 8 «О перечне исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»

В ряде случаев на уровне муниципального образования также образуются различные учреждения, осуществляющие, в том числе, функции, схожие с функциями жилищных инспекций субъектов Российской Федерации. Существует практика создания таких организаций в форме муниципальных учреждений. Несмотря на их статус (организационно-правовую форму) на них возлагаются, в том числе, ряд контрольно-надзорных полномочий. Примеры таких учреждений приведены в Таблице 10.2.

Таблица 10.2

**Примеры учреждений на уровне муниципальных образований,
аналогичных жилищным инспекциям**

№	Наименование	Статус	Акт органа о создании, реквизиты устава	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
1.	Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству	муниципальное учреждение	Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция жилищно-коммунальному хозяйству благоустройству»	<ul style="list-style-type: none"> - осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, общего имущества многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности муниципального образования «Город Курск», их соответствия установленным санитарным и техническим нормам и правилам, а также иным требованиям действующего законодательства независимо от выбранного способа управления; - осуществление контроля за содержанием объектов внешнего благоустройства и мест захоронения, озеленения и уличным освещением на территории г. Курска; - осуществление контроля за сбором и вывозом твердых и жидких бытовых отходов; - осуществление контроля за исполнением Правил благоустройства, содержания и использования придомовой территории в г. Курске;
2.	Жилищная инспекция города Протвино	муниципальное учреждение	Постановление Главы г. Протвино Московской области от 6 июня 2001 г. № 229 «О создании муниципального учреждения «Жилищная инспекция Протвино»	<p>Учреждение осуществляет контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> - надлежащим использованием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения и прилегающих территорий. - санитарным и противопожарным состоянием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в части, согласованной с ЦГСЭН и ОГПС № 88. - за осуществлением мероприятий по благоустройству территории города. - за исполнением мероприятий по энергосбережению в муниципальном жилищном фонде и на объектах социально-культурного и коммунально-бытового назначения. - за соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (тепло-, электро-, водо-, газоснабжения и т.д.).

Также в муниципальном образовании городе Тамбове были созданы и функционировали муниципальное учреждение «Городская жилищная инспекция» и муниципальное учреждение «Городская санитарная инспекция», а в Оренбургской

области – «Государственная инспекция по охране окружающей среды Оренбургской области».

Осуществление контрольно-надзорной деятельности государственными и муниципальными учреждениями может быть оценено отрицательно по следующим причинам.

Поскольку Закон № 294-ФЗ регламентирует контрольно-надзорную деятельность только органов государственной власти и органов местного самоуправления, то на проверочные мероприятия, осуществляемые их учреждениями, не распространяются требования установленные данным законом. Следовательно, в отношении таких проверок не действуют ограничения по основаниям плановых и внеплановых проверок, периодичности, продолжительности, порядку подготовки и проведения проверки (согласование в органах прокуратуры, оформление результатов проверки).

Поэтому целью преобразований в данной сфере должно быть четкое и однозначное разграничение государственно-властных (в данном случае, контрольно-надзорных) и хозяйственных, коммерческих функций. Необходимо избежать наделения хозяйствующих субъектов властными полномочиями.

В связи с вышеизложенным представляется целесообразным:

- направить в Генеральную Прокуратуру Российской Федерации обращение о проверке соблюдения законности действий должностных лиц органов власти при наделении контрольными полномочиями подведомственных учреждений, и действий должностных лиц учреждений при проведении проверок;

- федеральным органам исполнительной власти представить в Минэкономразвития России сведения обо всех случаях привлечения к проведению мероприятий по контролю подведомственных организаций, а Минэкономразвития России провести инвентаризацию случаев наделения подведомственных организаций полномочиями государственного и муниципального контроля, осуществляемого подведомственными учреждениями;

- Минэкономразвития России подготовить законопроект о внесении изменений в КоАП РФ, предусматривающий возможность наложения административной ответственности на должностных лиц учреждений за осуществление незаконной проверки и на должностных лиц органов власти за незаконное наделение

полномочиями по осуществлению государственного и муниципального контроля подведомственных учреждений.

10.2. Участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий экспертных организаций

В соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ для проведения проверок контрольными органами могут привлекаться эксперты и экспертные организации, аккредитованные в установленном Правительством Российской Федерации порядке. В настоящий момент проведена аккредитация 84 экспертных организаций, планируемых федеральными органами исполнительной власти к привлечению к проведению проверок, в том числе 1 экспертная организация аккредитована Роскомнадзором и 83 экспертные организации аккредитованы Роспотребнадзором (аккредитованных федеральными органами исполнительной власти в соответствии с Законом № 294-ФЗ граждан-экспертов до настоящего времени не существует).

Тем не менее, проведенный анализ показывает, что практика привлечения экспертов и экспертных организаций к исполнению контрольно-надзорных функций гораздо шире, а проблемы привлечения экспертов и экспертных организаций не ограничиваются неопределенностью способа отбора экспертов и экспертных организаций для участия в проверках.

В рамках исследования практики привлечения федеральными органами исполнительной власти к исполнению контрольно-надзорных функций экспертов и экспертных организаций были проанализированы действующие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти.

Всего проанализировано 422 административных регламента, действующих на 1 апреля 2010 г. Из них 162 административных регламента относятся к исполнению контрольно-надзорных функций. В 79 из них предусмотрено привлечение внешних экспертов и экспертных организаций к реализации функций. Полный перечень указанных государственных функций приведен в Приложении 10.2.

Все административные регламенты в сфере контроля и надзора, в рамках которых предусмотрено привлечение экспертов и экспертных организаций, можно разделить на III основных группы:

I. Регламенты исполнения государственных функций по выдаче разрешений (лицензий) с последующим контролем соблюдения их требований;

II. Регламенты исполнения государственных функций по выдаче разрешений без последующего контроля, когда контрольные полномочия описываются в рамках других административных регламентов или документов ведомства;

III. Регламенты исполнения государственных функций по контролю без предваряющих разрешительных процедур.

В Таблице 10.3 представлен количественный анализ распределения регламентов по каждой из указанных групп.

Таблица 10.3

**Количество регламентов исполнения государственных функций в сфере
контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных
организаций по группам регламентов**

Группа регламентов	Количество регламентов
Регламенты по выдаче разрешений (лицензий) с последующим контролем соблюдения их требований	15
Регламенты по выдаче разрешений без последующего контроля	31
Регламенты по контролю без предваряющих разрешительных процедур	33

В соответствии с формулировками административных регламентов к реализации контрольно-надзорных функций могут привлекаться:

- Эксперты (отдельные);
- Экспертные организации;
- Эксперты в составе комиссий.

Помимо основных указанных типов следует так же выделить категорию административных регламентов, в которых предусматривается привлечение как экспертов, так и экспертных организаций, а так же категорию регламентов, в которых вовсе нет указания на тип привлекаемого субъекта. Количественная оценка регламентов по указанным категориям представлена в Таблице 10.4.

Таблица 10.4

**Количество регламентов исполнения государственных функций в сфере
контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных
организаций по типам привлекаемых субъектов**

Тип привлекаемого субъекта	Количество регламентов
Эксперты (отдельные)	4
Экспертные организации	21
Эксперты в составе комиссий	21
Эксперты (отдельные) / экспертные организации	26
Тип не определен	7

Следует также обратить внимание на терминологию, использованную для определения типа привлекаемых организаций и экспертов. Проведенный анализ административных регламентов показал, что к описанию привлекаемой экспертной организации или эксперта употребляются следующие термины и понятия:

- Аккредитованная экспертная организация (эксперт);
- Аттестованная экспертная организация (эксперт);
- Квалифицированная организация (эксперт);
- Компетентная экспертная организация (эксперт);
- Специализированная организация (эксперт);
- Иные организации (эксперты).

Определений употребляемых понятий в указанных административных регламентах не встречается, однако опираясь на иные источники можно предположить, что под аккредитованными и аттестованными экспертными организациями (экспертами) понимаются организации (эксперты), прошедшие специализированную процедуру государственной аккредитации или аттестации при конкретном органе власти. Среди функций, в рамках которых привлекаются данные организации можно привести в пример, *проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации*, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, к которым привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок.

Понятие «квалифицированный» включает в себя экспертов, успешно прошедших квалификационные испытания. Примером функции можно назвать *осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования*. Для проведения контрольно-надзорных мероприятий в согласно регламенту формируется специальная комиссия. Ее формирование происходит с привлечением специалистов Рособрнадзора и с включением в ее состав экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования.

Под компетентной экспертной организацией (экспертом) понимается организация, которая специализируется в данной области и ее функционирование отвечает требованиям законодательства. Однако данное определение является лишь экспертным допущением, так как понятие компетентной организации и критерии соответствия этому понятию в законодательстве не представлены. Примером привлечения компетентной организации служит *выдача разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации*, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания. Выдача таких разрешений осуществляется с учетом полученного заключения сторонней организации – согласно регламенту таковой может выступать компетентная научная организация, решающей проблемы в данной области или экспертной группы о допустимости заявленного мероприятия.

Можно также выделить категорию «иные организации». Данная категория присутствует практически в каждом административном регламенте, в рамках которого осуществляется привлечение сторонних организаций. В частности, это все регламенты по лицензированию, инспекционному контролю, разрешительной деятельности и др. Например административный регламент по *лицензированию деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан* или регламент по контролю за порядком производства медицинской экспертизы. Из контекста очевидно, что эти организации также должны обладать

компетенцией в определенной области, однако прямое указание в регламенте на данную характеристику отсутствует. Перечень организаций, подпадающих под категорию «иные» является открытым и включает в себя, как можно заключить из имеющихся регламентов, различные научные общества, опытно-конструкторские организации, объединения, отдельных ученых и специалистов.

Специализированной можно назвать профильную организацию, имеющую определенную специализацию и документальное тому подтверждение. Например, осуществление государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов проводится Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору с учетом результатов экспертизы специализированных лабораторий и научных организаций.

Количественная оценка регламентов по выделенным категориям представлена в Таблице 10.5. Необходимо отметить, что тип «иных» экспертных организаций и экспертов представлен в большинстве регламентов наравне с другими типами, что объясняет различие общего количества регламентов и суммы регламентов по типам. Кроме того в большинстве регламентов прямое указание на тип организации или эксперта вообще отсутствует.

Таблица 10.5

Количество регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по квалификационным требованиям к эксперту

Тип эксперта/ организации	Количество регламентов
Аккредитованный	6
Аттестованный	1
Квалифицированный	9
Комpetентный	7
Специализированный	3
Тип не определен	53

Как показал анализ административных регламентов, критерии отбора организаций не представлены ни в одном административном регламенте. Так же ни в одном административном регламенте из исследованных нет ссылок или упоминаний конкретных документов, в которых данные критерии могут быть отражены.

На основе вышеизложенного можно условно разделить все экспертные организации и отдельных экспертов, привлекаемых к реализации контрольно-надзорных функций на две категории:

- 1) организации (эксперты), соответствующие специфическим требованиям (аккредитованные, аттестованные, прошедшие квалификационный экзамен);
- 2) организации (эксперты), соответствующие общим требованиям (компетентные организации), а также организации с неопределенным набором характеристик (иные организации).

Количественная оценка предложенных категорий показала, что в отношении большинства функций привлекаются экспертные организации (эксперты), соответствующие общим требованиям компетентности (Таблица 10.6), однако, учитывая, что требования и критерии определения компетенции не имеют четкого законодательного определения, к реализации большей части функций могут привлекаться практически любые организации, тематика деятельности которых хотя бы в минимальной степени соответствует государственной функции.

Таблица 10.6

Количество регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по квалификационным характеристикам экспертов

Категория	Количество регламентов
Организации (эксперты), соответствующие специфическим требованиям	12
Организации (эксперты), соответствующие общим требованиям	67

Проанализированная информация, содержащаяся в регламентах, свидетельствует во многих случаях об опциональности привлечения экспертов и экспертных организаций к осуществлению контрольно-надзорных мероприятий, причем решение о привлечении может приниматься как государственным органом (его главой или главой проверяющей группы), так и заявителем. С точки зрения обязательности привлечения экспертов и экспертных организаций можно выделить следующие категории контрольно-надзорных функций:

- контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций является обязательным;

- контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций проводится по усмотрению участников мероприятия:
 - ✓ по усмотрению государственного органа;
 - ✓ по усмотрению заявителя.

Количественная оценка показала, что в отношении наибольшего количества функций привлечение экспертов носит необязательный характер и в большинстве случаев решение об их привлечении принимается государственным органом (Таблица 10.7).

В качестве примера можно привести административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору функции по лицензированию деятельности по производству маркшейдерских работ, в котором сказано, что при необходимости проведения дополнительных проверок Служба может осуществлять привлечение экспертных и научных организаций согласно законодательству.

Во всех исследованных регламентах отсутствуют четкие критерии принятия решения о привлечении экспертных организаций. Таким образом, решение принимается исключительно по воле руководителя государственного органа или иного уполномоченного на то должностного лица, что, безусловно, является недостатком и препятствует повышению прозрачности и независимости принятия решений при реализации контрольных мероприятий.

Таблица 10.7

Количество государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по обязательности требований привлечения экспертов

Категории	Количество
Контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций является обязательным	28
Контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций проводится по усмотрению участников мероприятия из них:	51
По усмотрению государственного органа	41
По усмотрению заявителя	10

Общее количество выявленных контрольно-надзорных функций, в рамках которых осуществляется привлечение сторонних организаций (79), не совпадает с суммарным количеством функций по представленным в Таблице 10.7 категориям.

Это связано с тем, что в ряде регламентов возможность привлечения экспертной организации существует как у государственного органа, так и у заявителя. В основном такая ситуация характерна для функций лицензирования. В случае, если заявитель обращается в экспертную организацию и в дальнейшем предоставляет полученные заключения в государственный орган, информация из этих заключений используется как дополнительная или справочная, без опоры на нее при принятии решения.

С точки зрения типа работ, к которым в рамках реализации контрольно-надзорных функций привлекаются сторонние организации и отдельные эксперты проведенный анализ регламентов показал, что эксперты и экспертные организации привлекаются для осуществления следующих мероприятий:

- **проведение прикладных исследований**

В данном случае, имеются в виду лабораторные испытания, измерения, оценки, требующие специфических знаний, навыков и использования оборудования. Привлечение экспертных организаций, в этом случае, обусловлено недостатком компетенции сотрудников государственных органов или принятием решения о предоставлении в государственный орган дополнительной информации (если решение об обращении к экспертам принимается заявителем).

В качестве примера можно привести функцию Роспотребнадзора по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг. В рамках данной функции осуществляется привлечение организаций из перечня аккредитованных, для проведения исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок и экспертиз;

- **проведение экспертизы документов**

Некоторые органы власти отдают функцию технической и/или содержательной проверки документов на аутсорсинг. Например, в рамках функции по регистрация

средств массовой информации экспертиза представленных документов с привлечением независимых экспертов и специалистов;

- **участие в работе комиссий**

Часто независимые эксперты привлекаются к работе комиссий, коллегий, групп, осуществляющих мероприятия по контролю (проверки) и других коллективных объединений, осуществляющих разработку или принятие решения в той или иной области. Например, аттестация образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций проводится комиссией в состав которой входят в том числе независимые эксперты или представители экспертных организаций.

Кроме того, в ряде случаев внешние эксперты привлекаются по причине недостаточной квалификации представителей государственного органа. В качестве примера можно привести функцию ФМБА России по проведению медико-социальной экспертизы, по организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы, в рамках которой к работе комиссии должно входить не менее 3-х врачей различных специальностей: психолог, врач-специалист по реабилитации, специалист по социальной работе.

Выводы:

Проведенный анализ административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции с привлечением внештатных экспертов и сторонних экспертных организаций, свидетельствует об отсутствии в них подробной информации о технологии привлечения, а именно критериев отбора организаций, механизмов расчета оплаты работы экспертов и способов ее осуществления, методики проведения оценки экспертной работы и другой информации. Ссылки на соответствующие документы и даже их упоминание в административных регламентах так же отсутствуют.

Помимо административных регламентов процедуры привлечения экспертов к реализации контрольно-надзорных функций регулируются документами Правительства Российской Федерации. В рамках анализа был выявлен ряд постановлений, относящихся к данной сфере, например:

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г.

№ 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»¹.

В рамках реализации функции предусмотрено создание экспертной комиссии. Состав экспертной комиссии формируется из внештатных экспертов и штатных работников уполномоченного учреждения. Согласно требованиям постановления количество внештатных работников уполномоченного учреждения в составе экспертной комиссии не может быть меньше 60% от общего числа ее членов и зависит от сложности проводимой экспертизы. Критерии определения сложности экспертизы в Постановлении не определены.

Оплата труда внештатных экспертов производится на договорной основе, выплаты производятся за счет федерального бюджета. Размер выплат или методика их расчета в рамках Постановления не указаны.

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2001 г.

№ 322 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей»².

Согласно постановлению экспертизу культурных ценностей осуществляют уполномоченные на это специалисты музеев, архивов, библиотек, реставрационных и научно-исследовательских организаций, иные специалисты, являющиеся внештатными экспертами Министерства культуры Российской Федерации и (или) членами экспертных комиссий Министерства культуры Российской Федерации.

Оплата труда экспертов производится из средств, полученных за проведение экспертизы. Порядок и размер оплаты в постановлении также не приводится.

- постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г.

№ 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы»³.

¹ Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение».

² Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2001 г. № 322 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей».

³ Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы».

Для проведения экспертизы предусматривается создание экспертной комиссии, в которую входят внештатные эксперты. Состав экспертной комиссии, сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом Минприроды России. В процессе работы подготавливаются индивидуальные и групповые экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии и учитываются при принятии решения. Государственная экологическая экспертиза считается завершенной после утверждения приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов Российской Федерации или его территориального органа заключения, подготовленного экспертной комиссией.

Порядок оплаты экспертов в рамках постановления не определяется.

- постановление Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 574 «Об утверждении Положения о независимой военно-врачебной экспертизе и о внесении изменений в Положение о военно-врачебной экспертизе»¹.

В Положении определяется порядок производства независимой военно-врачебной экспертизы по заявлению гражданина при его несогласии с заключением военно-врачебной комиссии. Экспертиза проводится независимыми экспертами, т.е. эксперты не находятся в зависимости от учреждения или военно-врачебной комиссии, а так же заинтересованных в результатах независимой экспертизы граждан и организаций. Между гражданином и экспертной организацией заключается договор оказания услуг. Договором определяются предмет независимой экспертизы, объем лабораторных, диагностических и иных исследований, состав экспертов, при необходимости - проведение дополнительных осмотров врачами-специалистами, перечень документов, необходимых для производства независимой экспертизы, а также сроки ее производства и условия оплаты производства независимой экспертизы в соответствии с утвержденными для данного экспертного учреждения тарифами на оказание медицинских услуг. Заключение комиссии выносится открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании экспертов.

Порядок оплаты экспертов в рамках постановления не определяется.

¹ Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 574 «Об утверждении Положения о независимой военно-врачебной экспертизе и о внесении изменений в Положение о военно-врачебной экспертизе».

- постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2008 г. № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»¹.

Процедура аккредитации включает в себя экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям и реализуемым образовательным программам, экспертиза показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида или категории, а также экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников научной организации федеральным государственным требованиям проводится комиссией по государственной аккредитации. Порядок создания и работы комиссии по государственной аккредитации устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На основании результатов рассмотрения коллегиальным органом вопроса о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации аккредитационный орган принимает решение о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации.

Порядок оплаты, принципы формирования комиссии, критерии отбора экспертов Постановлением не регулируются.

- постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1070 «О негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий»².

Согласно Постановлению негосударственную экспертизу проводят аккредитованные организации на основании договора, заключенного с застройщиком, заказчиком или иным уполномоченным лицом. Между аккредитованной экспертной организацией и застройщиком или его представителем заключается договор в соответствии с гражданским законодательством. Реестр аккредитованных организаций ведется органом власти. Плата за аккредитацию, в том числе за выдачу свидетельства об аккредитации, не взимается. Предметом негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий является оценка их соответствия

¹ Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций».

² Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1070 «О негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий».

требованиям технических регламентов и заданию на проведение инженерных изысканий. Заключение негосударственной экспертизы подписывается лицами, проводившими экспертизу, и утверждается руководителем экспертной организации и предоставляются в государственный орган для получения разрешения на строительство.

Тарифы за услуги экспертизы государством не регулируются.

- в постановлении Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2009 г.

№ 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг»¹ отражен перечень из 19 государственных услуг, за оказание которых может взиматься оплата. Из них 17 услуг представляют собой различные экспертизы. Согласно постановлению основные положения по расчету платы за оказание платных услуг утверждаются Минэкономразвития России. Методика расчета платы за оказание платных услуг утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В настоящий момент соответствующие документы находятся в стадии разработки.

Вопросы привлечения внештатных экспертов могут регулироваться на уровне ведомственного нормативно-правового акта документами помимо административных регламентов. Например:

- распоряжение Ростехнадзора от 8 июня 2006 г. № 28-рп «Об изменении норм оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы»².

Согласно распоряжению руководство работой экспертной комиссии, составление сводного заключения оценивается в 2200-3422,2 рублей; составление заключения по отдельным разделам экспертизуемых материалов – 1564,44-2200 рублей; составление заключения по отдельным вопросам одного из разделов экспертизуемых материалов – 928,88-1246,66 рублей; участие в заседании экспертной комиссии (за одно заседание) – 366,66 рублей.

- приказ Минздравсоцразвития России от 14 апреля 2009 г. № 187н «Об оплате труда внештатных членов экспертных советов и внештатных экспертов

¹ Постановление Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг».

² Распоряжение Ростехнадзора от 8 июня 2006 г. № 28-рп «Об изменении норм оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы».

Российского гуманитарного научного фонда и Российского фонда фундаментальных исследований»¹.

Согласно приказу денежное вознаграждение внештатных экспертов составляет от 200 до 800 рублей и др.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что механизм привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации контрольно-надзорных функций не регламентирован и не отложен необходимым образом. Отсутствует целостная система работы с экспертами и единые подходы к оплате их труда. Можно предположить, что вопросы привлечения экспертов и экспертных организаций регулируются в органах власти в частном (отдельно для каждого случая) порядке.

Таким образом, можно выделить ряд недостатков, касающихся привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации контрольно-надзорных функций:

- **Отсутствие единой терминологии и подходов к определению характеристик привлекаемой экспертной организации**

Отсутствие единой терминологической базы по отношению к сторонним организациям приводит к тому, что разные органы власти с технологически сходными функциями прибегают к различным определениям и каждый из них вводит все новые и новые понятия, вкладывая в него собственное значение. В результате в настоящий момент каждый из органов власти избегает четкого определения перечня организаций, которые могут быть привлечены в рамках той или иной функции, либо требования к ним, и включают в административные регламенты широчайшее понятие «иные организации», что делает круг привлекаемых организаций неограниченным и в том числе создает коррупционные возможности. Стоит так же отметить, что даже при обозначении ограниченного круга организаций (например, аккредитованных организаций), как в рамках функции ФМБА России по осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях, ознакомиться с указанным перечнем достаточно сложно. К тому же подобные перечни часто не публикуются в открытых источниках.

¹ Приказ Минздравсоцразвития России от 14 апреля 2009 г. № 187н «Об оплате труда внештатных членов экспертных советов и внештатных экспертов Российского гуманитарного научного фонда и Российского фонда фундаментальных исследований».

Представляется необходимым предложить Минэкономразвития России провести разработку для всех органов власти, реализующих функции по контролю и надзору, единой терминологической базы по привлечению сторонних организаций и однозначно определить требования к установлению характеристик аттестованных, аккредитованных, квалифицированных, компетентных и других организаций.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить размещение в свободном доступе перечней, реестров, порядков и других документов, содержащих сведения о привлекаемых экспертах и экспертных организациях или критерии отбора привлекаемых экспертов и экспертных организаций.

- Отсутствие прозрачных и понятных критериев принятия решения о привлечении независимых экспертов и экспертных организаций**

В проанализированных административных регламентах в рамках технологически сходных функций по лицензированию в различных органах представлены самые разные условия привлечения сторонних организаций. В частности отсутствуют критерии выбора организаций из числа «аккредитованных»

Представляется необходимым федеральным органам исполнительной власти разработать и включить в соответствующие административные регламенты критерии отбора и привлечения экспертов и экспертных организаций.

- Отсутствие в большинстве случаев четких характеристик использования полученной в результате экспертизы информации.**

Как показал анализ, полученное заключение экспертизы не всегда может быть использовано как основа для принятия решения, что приводит к снижению роли независимой экспертизы и свидетельствует о неэффективности затрачиваемых на ее проведение ресурсов. В ряде регламентов встречается формулировка «*соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий*» которая с одной стороны определяет право соискателя данный документ предоставить, но с другой никак не определяет, что государственный орган с данным документом должен делать. Результатом такой коллизии является неэффективное использование данной возможности для проведения сторонних экспертиз.

Представляется необходимым федеральным органам исполнительной власти разработать и включить в соответствующие административные регламенты порядок использования результатов различного рода экспертиз.

В заключение следует также обратить внимание на то, 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»¹ (далее – Закон № 365-ФЗ) с 1 января 2011 г. к числу с грубых нарушений требований к организации и проведению проверок, влекущими признание результатов проверки недействительными отнесена норма о «*привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций*».

Предлагается рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов и органам местного самоуправления более активно проводить аккредитацию экспертов и экспертных организаций, планируемых к привлечению к мероприятиям по контролю.

¹ 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».

Приложение 10.1

Примерный перечень федеральных государственных учреждений, обладающих полномочиями по осуществлению государственного контроля

Условные обозначения полномочий:

- (1) проведение проверок;
- (2) выявление (экспертиза, сертификация, ведение реестра/регистра, подтверждение и др.);
- (3) принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий			НПА, на основании которого осуществляется контроль (надзор)	Примечания			
			(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	Вид	
1	Российский морской регистр судоходства	Росморречфлот	не определено	да	не определено	нет	нет	акт вед-ва	Приказ Росморречфлота от 13 апреля 2005г. № 8 «Об утверждении Устава федерального учреждения «Российский морской регистр судоходства»	Статья (пункт) п. 8.13.
2	Гохран России при Министерстве финансов Российской Федерации	Минфин России	да	да	не определено	нет	нет	акт вед-ва	Постановление Правительства РФ от 5 апреля 1999г. № 371 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней»	
3	Российская государственная приборная палата при Министерстве финансов Российской Федерации /	Минфин России	да	да	да	-	-	акт вед-ва	Приказ Минфина РФ от 26 декабря 2005г. № 353 «Об Утверждении Положения о Гохране России»	п. 3.1.9 и 3.1.11.

	государственны е инспекции пробирного надзора		акт везд- ва	Положение о Российской государственной пробирной палате при Министерстве финансов Российской Федерации, утверждено Приказом Минфина РФ от 12 декабря 2005 г. № 327	Приказ Минфина РФ от 15 октября 1999г. № 68н «Об утверждении Инструкции о порядке проведения в организациях ревизий и проверок участа, использования и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней»	Приказ Минфина РФ от 15 октября 1999г. № 68н «Об утверждении Инструкции о порядке проведения в организациях ревизий и проверок участа, использования и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней»	Приказ Минсельхоза России № 15 от 15 октября 1998г. № 1200 «Об учреждении Положения о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений и Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2007г. № 566-р «О создании федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр»	Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998г. № 1200 «Об учреждении Положения о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений и Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации»; Распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2007г. № 566-р «О создании федерального государственного учреждения «Российский сельскохозяйственный центр»	Приказ Минсельхоза РФ от 28 июля 1999г. № 576 «О Государственной семенной инспекции Российской Федерации»	Приказ Минсельхоза РФ от 17 июля 2000 г. № 663 «Об утверждении Положения о порядке проведения инспекционного контроля за деятельность органов по сертификации семян, испытательных лабораторий и сертифицированными семенами»	Приказ Минсельхоза РФ от 29 мая 2007 г. № 288 «О реорганизации ФГУ федеральных государственных территориальных станций защиты растений, государственных семенных инспекций и образовании ФГУ «Россельхозцентр»
4	Государствен ные семенные инспекции / подлежат присоединени ю к ФГУ «Российский сельскохозяйс твенный центр»	Минсельхоз России	да	да	нет	нет	пос т. Пра в-ва	Приказ Минсельхоза РФ от 17 июля 2000 г. № 663 «Об утверждении Положения о порядке проведения инспекционного контроля за деятельность органов по сертификации семян, испытательных лабораторий и сертифицированными семенами»	Приказ Минсельхоза РФ от 29 мая 2007 г. № 288 «О реорганизации ФГУ федеральных государственных территориальных станций защиты растений, государственных семенных инспекций и образовании ФГУ «Россельхозцентр»		

5	Федеральный центр оценки безопасности и качества зерна и продуктов его переработки	Россельхознадзор	не определено	не определено	нет	нет	посл.	Постановление Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 183 «Об утверждении Положения о Федеральном фонде зерна»
								Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 708 «Об утверждении Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации»
								акт вед-ва
								Приказ Россельхознадзора от 15 августа 2005 г. № 245 «О реорганизации федеральных государственных подведомственных учреждений, Россельхознадзору»
6	Научно - производственный центр лесного семеноводства "Центрлессем" и лесосеменные станции	Рослесхоз	да	да	нет	нет	ФЗ	Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве»
								статья 36 «Сортовой контроль и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений»
								Постановление Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений»
								акт вед-ва
								Приказ Рослесхоза от 25 июня 1999 г. № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации»
7	Администрация морских портов	Росморречфлот	да	да	нет	нет	ФЗ	Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
								статья 10

		«Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» от 7 марта 2001г. № 24-ФЗ		статья 54	Представители порта включаются в состав комиссий наряду с представителями государственных контролльных органов
		пос. Т. Права в-ва	Постановление Правительства РФ от 19 марта 2008г. № 184 «О Порядке оформления судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации»	ч. 3, 4 и 5	ОЭЗ и, следовательно, данное ФГУ существует до 2014 г.
8	Администрация Особой экономической зоны в Магаданской области	Правительство Магаданской области	да нет нет	ФЗ	Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»
					Полномочиями в сфере надзора наделены руководители научно-исследовательских организаций, находящихся в ведении Росгидромета, ведающим вопросами организации и осуществления государственного надзора за проведением работ по отдельным видам активного воздействия, которые по должности являются старшими государственными инспекторами РФ по надзору за проведением работ по активному воздействию

9	НИУ (научно-исследовательские учреждения)	Росгидромет	нет	нет	да	да	да	да	посл.	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»	
									акт вед-ва	Приказ Ростехнадзора от 2 марта 2000 г. № 31 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы»	Акты противоречат Положению о Минприроды, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 согласно которому МПР не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ
10	Специализированные морские инспекции (Спецмориспекции)	Минприроды России	да	да	нет	нет	нет	нет	акт вед-ва	Приказ Госкомэкологии РФ от 25 августа 1999 г. № 466 «Об утверждении Типового положения о специализированной морской инспекции Госкомэкологии России»	2. Спецмори нспекция входит в систему Госкомэколого- гии России и осуществляет свою деятельность под общим руководство- м и контролем Госкомэколо- гии России

				Анализ нормативных правовых актов не позволяет однозначно определить наличие и объемы контрольных полномочий данного ФГУ
				Приказ МПР РФ от 27 ноября 2000 г. № 506 «О создании специализированных морских инспекций Министерства природных ресурсов Российской Федерации»
				Приказ МПР РФ от 25 августа 2000 г. № 302 «О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации»
				Приказ МПР РФ от 14 декабря 2000 г. № 549 «О создании Специализированной инспекции «Гипр» в Приморском крае»
11	Специнспекция "ТИГР"	Минприроды России	-	-

Приложение 10.2. Перечень регламентов в сфере осуществления контроля и надзора, в рамках которых осуществляется привлечение внешних экспертов

	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требований к характеристикам субъекта
1	Выдача разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	В ходе принятия решения учитывается заключение компетентной научной организации, решающей проблемы в данной области или экспертной группы о допустимости заявленного мероприятия	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	компетентный
2	Лицензирование выполнения работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления	Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	компетентный
3	Регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных	Экспертное заключение получается в аккредитованной организации	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Экспертная организация	Аkkредитованный

	видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации				
4	Лицензирование деятельности по производству маркшейдерских работ	<p>Соискатель лицензии может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, свидетельства об аккредитации в Единой системе оценки соответствия на объектах, подконтрольных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, сертификат (копию) соответствия Системы добровольной сертификации в сфере производства маркшейдерских работ, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий.</p> <p>При необходимости проведения дополнительных проверок Служба может осуществлять привлечение экспертных и научных организаций согласно законодательству.</p>	<p>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору</p>	Экспертная организация	Тип не определен
5	Лицензирование деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан	<p>Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов. Соискатель может по своему</p>	<p>Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>	Экспертная организация	Тип не определен

		усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий.			
6	Регистрация средств массовой информации	Осуществляется проведение экспертизы представленных документов с привлечением независимых экспертов и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций	Эксперт	Тип не определен
7	Осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	Привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок (размещается на официальном сайте Роспотребнадзора)	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Экспертная организация	Аkkредитованный
8	Осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях	Привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок	Федеральное медико-биологическое агентство	Экспертная организация	Аkkредитованный
9	Сертификация объектов Единой системы организации воздушного движения	В состав проверяющей комиссии могут быть включены независимые эксперты	Федеральная аэронавигационная служба	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
10	Осуществление контроля	Если при проведении	Федеральная	Эксперты/	Тип не

	за деятельность по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг	мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов.	служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	экспертные организации	определен
11	Регистрация изделий медицинского назначения	Экспертиза проводится аккредитованной организацией	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Экспертная организация	Аkkредитованный
12	Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов. Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий.	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
13	Государственная регистрация лекарственных средств	При необходимости возможно привлечение в установленном порядке научных, иных организаций, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
14	Лицензирование деятельности, связанной	Если при проведении мероприятий по контролю	Федеральная служба по	Эксперты/экспертн	Тип не определен

	с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов. Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий.	надзору в сфере здравоохранения и социального развития	ые организации	
15	Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов.	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
16	Проверка деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

		организации, ученых и специалистов.			
17	Регистрация опасных производственных объектов и ведению реестра опасных производственных объектов	Решение о проведении идентификации опасных объектов силами эксплуатирующей организации или с привлечением сторонних либо экспертных организаций предоставлено руководителю эксплуатирующей организации	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация	Тип не определен
18	Исполнение государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов.	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
19	Лицензирование фармацевтической деятельности	Если при проведении проверки требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке экспертов или представителей экспертных организаций. Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

		проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий.			
20	Организация проведения медико-социальной экспертизы, организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы	Экспертиза проводится комиссией, в которую входят не менее 3-х врачей различных специальностей: психолог, врач-специалист по реабилитации, специалист по социальной работе.	Федеральное медико-биологическое агентство	Эксперт в составе Комиссии	Специализированный
21	Выдача лицензий на право нотариальной деятельности	В квалификационной комиссии присутствуют независимые эксперты	Федеральная регистрационная служба	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
22	Аттестация образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
23	Аккредитация образовательных учреждений и научных организаций	В составе аккредитационной коллегии могут быть независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
24	Аттестация экспертов по культурным ценностям	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и культурного наследия	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
25	Лицензирование образовательной деятельности	В случае необходимости Рособрнадзор вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
26	Осуществление контроля за порядком производства медицинской экспертизы	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

		Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов.			
27	Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий	Экспертиза проводится аккредитованной организацией	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Экспертная организация	Аkkредитованный
28	Организация и проведение государственной экологической экспертизы	В составе комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
29	Выдача разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации	При подготовке мотивированного заключения о возможности добывания объектов животного или растительного мира ответственный исполнитель исходя из заявленного количества объектов животного или растительного мира, планируемых к добыванию, проводит работу по оценке возможного воздействия добывания объектов животного или растительного мира на природную популяцию вида. К этой работе привлекаются независимые эксперты из числа специалистов и ученых по данной группе объектов животного или растительного мира	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперт	Квалифицированный
30	Функция по контролю и надзору за соблюдением положений миграционного законодательства Российской Федерации	Включение эксперта в качестве специалиста (эксперта) по вопросам, требующим специальных знаний по предложению руководителя проверки или	Федеральная миграционная служба	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

	иностранными гражданами и лицами без гражданства и за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда	по своему усмотрению в состав группы, проводящей проверку			
31	Осуществление надзора за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования	Комиссия по проверке формируется из специалистов Рособрнадзора с включением в ее состав при необходимости экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования. Решение о включении указанных лиц в состав комиссии по проверке принимается руководителем (заместителем руководителя) Рособрнадзора в соответствии с особенностями объекта проверки и содержанием вопросов, подлежащих проверке	Рособрнадзор	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
32	Осуществление надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления	В исполнении государственной функции могут участвовать эксперты, прошедшие квалификационные испытания, из числа работников образовательных и научных организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления,	Рособрнадзор	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный

	органам государственной власти субъектов Российской Федерации	специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования			
33	Осуществление контроля качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации)	Комиссия по проверке формируется из специалистов Рособрнадзора с включением в ее состав при необходимости экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования.	Рособрнадзор	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
34	Осуществление контроля и надзора за горно-спасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений военизованных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях	Может быть осуществлено привлечение специалистов для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
35	Осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений	К проверке могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
36	Исполнение государственной функции органа валютного контроля	Если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле должностное лицо, в производстве	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	Эксперты/экспертные организации	Специализированный

		которого находится дело об административном правонарушении, выносит определение о назначении экспертизы			
37	Государственная регистрация кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов	Испытания ГМ-корма на безопасность проводится в специализированных центрах по рекомендации Службы	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Тип не определен
38	Осуществление государственного земельного контроля	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Тип не определен
39	Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии	Экспертиза с целью проверки достаточности обоснованного заявителем обеспечения ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения и (или) заявленной деятельности проводится с привлечением квалифицированных специалистов из научных и иных организаций о специальности.	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт	Квалифицированный
40	Осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов	Предусматривается участие в мероприятиях по контролю научно-исследовательских, проектно-изыскательских и других экспертных организаций, привлекаемых для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случае аварии на водных объектах,	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Экспертная организация	Тип не определен
41	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении,	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

	монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах				
42	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
43	Лицензирование фармацевтической деятельности в сфере обращения лекарственных средств, предназначенных для животных	Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий. К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен
44	Функция по осуществлению надзора в установленных законодательством Российской Федерации случаях за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений	К выездной проверке могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

45	Лицензирование производства лекарственных средств, предназначенных для животных	Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий. К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Эксперты/ Экспертные организации	Комpetентный
46	Выдача разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	Заключение компетентной научной организации, решающей проблемы в данной области или экспертной группы о допустимости заявленного мероприятия учитывается при принятии решения	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Комpetентный
47	Осуществление государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов	Экспертиза проводится специализированными лабораториями и научными организациями	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Специализированный
48	Осуществление государственного надзора и контроля за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в	Исследование проводится в аккредитованных, в соответствии с законодательством Российской Федерации, испытательных лабораториях	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Аkkредитованный

	составе государственного резерва и транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию Российской Федерации			
49	Организация и проведение в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведению Государственного реестра аэропортов Российской Федерации	Эксперты входят в состав группы по проверке аэропорта	Федеральное агентство воздушного транспорта	Эксперт в составе комиссии
50	Исполнение 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 установленных требований пожарной безопасности	В состав комиссии включены специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	МЧС	Эксперт в составе комиссии
51	Исполнение 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 установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	МЧС	Эксперт в составе комиссии
52	Выполнение	В состав комиссии входят	МЧС	Эксперт в
				Тип не определен

	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 установленных требований в области гражданской обороны	специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз		составе комиссии	определен
53	Исполнение государственной функции по лицензированию выполнения работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления	Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку о возможности выполнения работ (услуг) по заявлению виду деятельности. К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	Комpetентный
54	Исполнение государственной функции по лицензированию деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях	Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку о возможности выполнения работ (услуг) по	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	Комpetентный

		заявляемому виду деятельности. К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций			
55	«Выдача сертификатов (разрешений) на перевозки радиоактивных материалов и ведение их реестра»	Росатом привлекает экспертные организации, которые проводят экспертизу заявок на получение сертификатов	Государственная корпорация по атомной энергии	Экспертная организация	Тип не определен
56	Лицензирование выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления	Соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку о возможности выполнения работ (услуг) по заявлению виду деятельности. К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	Комpetентный
57	Осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации	По решению руководителя Службы и (или) руководителя ее территориального органа может создаваться комиссия для проведения необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, включая научные исследования, по вопросам проведения мероприятия по контролю с привлечением необходимых специалистов	Россвязьнадзор	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
58	Выдача разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством	Проверка проводится с привлечением экспертов Службы и иных специалистов	Росохранкультура	Эксперт	Тип не определен

	Российской Федерации			
59	Выдача разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах	При проведении приемочных испытаний технического устройства в состав комиссии входят представители Ростехнадзора, участие которых в проведении приемочных испытаний согласовывается до их начала, и экспертной организации (по согласованию)	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация Тип не определен
60	Регистрация опасных производственных объектов и ведению реестра опасных производственных объектов	Решение о проведении идентификации силами эксплуатирующей организации или с привлечением сторонних либо экспертных организаций предоставлено руководителю эксплуатирующей организации.	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация Тип не определен
61	Проведение проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Проверки проводятся с участием привлекаемых, в случае необходимости, экспертов и экспертных организаций в порядке, установленном Федеральным законом	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	Эксперты/экспертные организации Тип не определен
62	Осуществление контроля и надзора в сфере медицинского обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности при проведении водолазных и кессонных работ	В регламенте не указан	Федеральное медико-биологическое агентства	Тип не определен Тип не определен
63	Лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/Экспертные организации Тип не определен
64	Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/Экспертные организации Тип не определен

65	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения	В состав комиссии входят, в том числе специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
66	Осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен
67	Государственная функция по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен
68	Лицензирование перевозок железнодорожным транспортом грузобагажа	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
69	Лицензирование перевозок железнодорожным транспортом грузов	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Ространснадзор	Тип не определен	Тип не определен
70	Лицензирование транспортировки грузов (перемещения грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
71	Лицензирование перевозок пассажиров и багажа	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере	Тип не определен	Тип не определен

	железнодорожным транспортом		транспорта		
72	Лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
73	Исполнение государственной функции по надзору во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за пользованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок	К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций	МЧС России	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен
74	Осуществление государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Россвязьнадзор	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен
75	Осуществление государственного надзора и контроля в области связи за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Россвязьнадзор	Эксперты/ Экспертные организации	Тип не определен

	использования ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации			
76	Лицензирование деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	ФСТЭК России	Эксперты/ Экспертные организации
77	Лицензирование деятельности по технической защите конфиденциальной информации	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	ФСТЭК России	Эксперты/ Экспертные организации
78	Осуществление (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и (или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	ФСТЭК России	Эксперты/ Экспертные организации
79	Осуществление аттестации и регистрации патентных поверенных Российской Федерации, выдачи патентным поверенным регистрационных свидетельств, а также контроля за выполнением патентными поверенными требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации	Состав членов квалификационной комиссии формируется из специалистов Роспатента и подведомственных ему государственных учреждений, а также зарегистрированных в Роспатенте патентных поверенных.	Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам	Эксперт в составе комиссии
				Аттестованный

11. Техническое регулирование и государственный контроль (надзор): оценка соответствия деятельности подконтрольных (поднадзорных) субъектов и объектов технического регулирования обязательным требованиям

Закон № 294-ФЗ устанавливает требования к процедурам проведения проверок, полномочиям контрольно-надзорных органов, правам подконтрольных субъектов. За рамками действия указанного закона остаются проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, связанные с реформой технического регулирования. В частности, проблемы формирования исчерпывающего, непротиворечивого, открытого перечня легитимных требований к подконтрольным субъектам; проблемы распределения полномочий между контрольными органами и ряд других. Поскольку данная проблематика непосредственно связана с организацией системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации, в данном разделе рассмотрены вопросы содержания и процедур формирования требований контрольных органов к подконтрольным субъектам.

11.1. Ведомственное нормотворчество, оказание услуг по предоставлению нормативно-технических документов за плату

Вопреки семилетнему периоду реализации реформы технического регулирования в Российской Федерации активно развивается ведомственное нормотворчество в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, увеличивается количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия, устанавливаются дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов многочисленным нормативам, принятым различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и иных видах безопасности.

Как следствие продукция и процессы подлежат многократной, избыточной и порою формальной оценке соответствия, сопровождающейся дорогостоящими процедурами проведения исследований, испытаний, измерений объектов. Результатами оценки являются документы, подтверждающие соответствие объекта проверки обязательным ведомственным требованиям: санитарно-эпидемиологические

заключения, пожарные сертификаты, сертификаты соответствия, декларации с использованием доказательств третьей стороны и т.п.¹.

При этом подавляющее большинство исследований, испытаний, измерений объектов проверки осуществляется за счет заявителя подведомственными и/или аккредитованными организациями и/или аттестованными субъектами, уполномоченными органами исполнительной власти на проведение исследований, испытаний, измерений объектов оценки соответствия.

Ведомства закрепляют также запараллеленные псевдооценочные и псевдоразрешительные процедуры. Особенно распространенной является схема, когда наряду с обязательной сертификацией вводится требование о регистрации продукции (часто с неопределенным понятием «новая»). Таким образом, интенсивное ведомственное нормотворчество не позволяет эффективно сократить масштабы неоправданного государственного вмешательства в деятельность предпринимателей.

Подведомственной сетью Роспотребнадзора, Ростехрегулирования, Ростехнадзора, Россельхознадзора и иных ведомств оказываются услуги за плату по сотням тысяч подтверждающих безопасность документов за сроки, не позволяющие проводить реальную оценку безопасности продукции и процессов.

К примеру, оценка соответствия некоторых видов сельскохозяйственной продукции подведомственной сетью Россельхознадзора распространяется на территорию действия одного субъекта РФ, длится дольше срока годности самой продукции и стоит часто дороже самой продукции.

4215 аккредитованных Ростехрегулированием органов по сертификации, лабораторий проводят ежегодно выдачу порядка 400 тыс. сертификатов продукции, подтверждает немногим более 10 тыс. деклараций о соответствии продукции. Одновременно по данным Ростехрегулирования агентством в ходе государственного контроля и надзора выявлены нарушения в 60% проверок в 2008 г. и в 54% - в 2007 г.

¹ Большая часть форм оценки соответствия до проведения государственного контроля (надзора) также должна осуществляться с использованием процедур исследований, испытаний, измерений объектов проверки. Так, для того, чтобы подтвердить соответствие продукции в системе Ростехрегулирования (то есть оформить документ о соответствии) в форме деклараций или в форме сертификата, надо сначала это соответствие продукции обязательным требованиям оценить. Обычно факт соответствия (или несоответствия) устанавливается путем проведения испытания (испытаний) и оформления протокола испытаний. Оценка и подтверждение соответствия - процедуры, в которых не участвуют государственные органы. Однако в дальнейшем эти органы регистрируют (рееструют) выданные декларации и сертификаты - в системе обязательного подтверждения соответствия. Таким образом, подтверждение соответствия включает 3 стадии: оценку соответствия (испытания), собственно подтверждение соответствия в форме выдачи соответствующего документа (декларации, сертификата), регистрацию (реестрование) деклараций и сертификатов.

Продолжают действовать, продаваться и проверяться избыточные и противоречивые требования, установленные в государственных и отраслевых стандартах, многочисленных ведомственных правилах и нормативно-технических документах. Кроме того, распространена практика, когда к фактически обязательным для применения нормативно-техническим документам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина не применяются стандартные процедуры официального опубликования и государственной регистрации в Минюсте России вопреки положениям, установленным постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009¹.

По данным Ростехрегулирования в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов содержится более 230 тыс. документов, из них: более 23 тыс. действующих государственных стандартов на гражданскую продукцию, более 2 тыс. - на оборонную продукцию, 170 тыс. – национальные стандарты зарубежных стран (данные с официального сайта Ростехрегулирования²).

По данным Казначейства в 2009 г. Ростехрегулирование выделило 20 млн. рублей субсидий ФГУП «Стандартинформ» на создание и ведение Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, в 2008 г. - 19 млн. рублей³. При этом указанный ФГУП осуществляет продажу государственных стандартов по прейскуранту, утвержденному Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 20 марта 2009 г. № 967⁴. Стоимость документа варьируется от 135 рублей (за 4 страницы бумажного текста) до 4602 рублей (за 2000 страниц бумажного текста), доступ к электронной базе данных и продажа электронных версий документации стоит десятки тысяч рублей.

¹ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Согласно п. 17 Правил официальной публикации и государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

²http://www.gost.ru/wps/portal/pages.root.Activity?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Web%20Content/GOSTRU/Activity/Analyst/Statistics

³ <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>.

⁴ Приказ Ростехрегулирования от 20 марта 2009 г. № 967 «Об утверждении Прейскуранта на документы и копии документов федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также на информационную продукцию и услуги, представляемые Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии на основе документов федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов на 2009 год».

В соответствии с Административным регламентом исполнения Ростехрегулированием государственной функции по учету национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечению их доступности заинтересованным лицам¹ «обеспечение на постоянной основе официального опубликования вновь утвержденных национальных стандартов, изменений, дополнений к ним в электронно-цифровой форме на Интернет-портале Федерального агентства в сети Интернет осуществляется в срок не более 30 дней после утверждения национальных стандартов. К официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается свободный бесплатный доступ на срок, необходимый для ознакомления с ними - на 1 год».

Таким образом, национальный орган по стандартизации ведомственными актами ограничивает сроки свободного и бесплатного доступа к новым и обновленным национальным стандартам, организовывает платное распространение государственных и национальных стандартов через ФГУП «Стандартинформ».

За всю историю существования Российской Федерации Минюстом России было зарегистрировано всего 3 Приказа МЧС России, утвердивших Правила и нормы пожарной безопасности.

Для сравнения: санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы) регистрируются в Минюсте России с 2001 г., частично размещены на официальном сайте Роспотребнадзора и в правовых базах, однако установлено требование о наличии у юридических лиц и индивидуальных предпринимателях «официально изданных санитарных правил и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляющей ими деятельностью»².

Противоречивость, дублирование и избыточность обязательных требований

В целом текущей системе технического регулирования и государственного контроля (надзора) свойственны следующие проблемы:

¹ Утвержден приказом Минпромторга России от 6 ноября 2008 г.

² Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».

- Отсутствие структурированных по видам деятельности обязательных требований к объектам и субъектам проверки, закрепленных на уровне федеральных законов – технических регламентов. К апрелю 2010 г. принято 7 технических регламентов в форме федерального закона, 11 технических регламентов в форме постановления Правительства Российской Федерации. При этом 11 технических регламентов еще не вступили в силу. До настоящего времени отсутствуют нормы прямого действия – обновленные, исчерпывающие, соответствующие текущему уровню технической и материальной базы рыночных субъектов, а также интересам национальной экономики в целом, обязательные требования, установленные в технических регламентах по кругу значимых для России отраслей. Поэтому до сих пор применяются требования, установленные советской системой стандартизации в первой и второй половине XX столетия.

- Противоречивость, дублирование и избыточность действующей до принятия технических регламентов совокупности обязательных требований, предъявляемых государством к объектам и субъектам проверки в ходе проведения государственного контроля (надзора). Устаревшие, противоречивые, дублирующие друг друга нормы, правила и рекомендации, проверяемые в ходе государственного контроля (надзора) содержатся в десятках тысяч ведомственных и нормативно-технических документах – ГОСТах, СанПиНах, СНиПах, ГН, ВСН, ГСН, ГСНр, ГЭСН, ГЭСНр, ГЭСНм, ГЭСНп, ГЭСНмр, РМГ, РНиП, РД, РДС, ИСО, ИЭСН, ИД, ПБ, ПВР, МР, НРБ, НПБ, НПРМ, ПОТ, ОНД, ОСТ, МУ, МУК, МДК, МДС, СК, СП, СН, СНБ, СТ, СТБ, СТП, ТК, ТОИ, ТСН, ФССЦ, ТТК, ФЕР, ФЕРр, ТЕРр, ФЕРм, ФЕРп, ФЕРмр, ФЕМ, ДД и т.д.

- Несоблюдение федеральными ведомствами требований о государственной регистрации нормативных технических документов, устанавливающих до принятия соответствующих технических регламентов обязательные требования к объектам и субъектам проверки, невыполнение требований об их официальной публикации, бесплатном размещении в открытых источниках, включая официальные сайты органов исполнительной власти¹.

- Отсутствие формализованного и нормативно закрепленного набора требований к критериям, необходимым для разграничения компетенции между

¹ ГОСТы, СанПиНЫ продают на бумажном носителе, в электронном виде и обязывают иметь на производстве на бумажном носителе.

уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти по объектам, субъектам и проверяемым обязательным требованиям.

- Применение административной ответственности за невыполнение требований государственных стандартов, норм и правил в нескольких десятках составов правонарушений КоАП РФ (статьи КоАП РФ 6.14., 8.17., 8.22., 8.23., 9.4., 9.12., 10.14., 12.2., 13.4., 13.8., 14.4., 19.19. и т.д.).

- Отсутствие нормативно закрепленных единых унифицированных требований и определений, применимых к проверке любого объекта и субъекта: документарные, выездные проверки; плановые, внеплановые проверки; инструментальный, визуальный, дистанционный контроль; инспекционный, сертификационный контроль; внутриведомственный, межведомственный контроль и государственный контроль (надзор) за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и т. п.

- Отсутствие синхронизации положений Закона № 294-ФЗ и Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»¹ и, как следствие, отсутствие нормативно закрепленной связи между следующими элементами:

видами государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам технического регулирования;

контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти, делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования;

предметом контроля (надзора) или оценкой соответствия совокупности обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки;

собственно субъектом и/или объектом проверки.

Вывод:

Таким образом, механизм технического нормирования и тотальный характер государственного контроля остается крайне неэффективным, дорогим и

¹ ФЗ от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

обременительным как для потребителей и предприятий, так и для государства. Развитая система технического регулирования предполагает технические регламенты, устанавливающие финансово-экономически обоснованные, эффективные, непротиворечивые, понятные и удобные для практического применения обязательные требования к продукции и процессам. Однако требования, связанные с обязательными параметрами безопасности, и требования к качеству продукции и процессов имеют практически равный юридический статус и общие режимы принятия и обеспечения их соблюдения. Нормативно-технические документы до сих пор пользуются статусом обязательных правовых документов, манипуляция их требованиями позволяет ведомствам ограничивать права хозяйствующих субъектов и граждан, что вступает в явное противоречие с основами конституционного строя и является существенным препятствием, сдерживающим развитие экономики России.

11.2. Предложения к порядку разработки обязательных требований к подконтрольным (поднадзорным) субъектам и объектам, а также оценки соблюдения обязательных требований

1. Необходимо продолжить и обеспечить разработку технических регламентов прямого действия, подразумевающих включение исчерпывающего количества обязательных требований без отсылок к устаревшим государственным и отраслевым стандартам, ведомственным правилам и нормативно-технических документам.

2. Предлагается запретить ведомственное нормотворчество в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, сократить количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия, а также дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов, установленные различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и иных видах безопасности.

Для этих целей целесообразно провести ревизию принятых ведомственных нормативных правовых актов в установленной сфере, обеспечить их государственную регистрацию в Минюсте России, в случае, если они ограничивают права, свободы, обязанности субъектов предпринимательской деятельности и соответствуют законодательству.

До принятия соответствующих технических регламентов каждому федеральному органу исполнительной власти в обязательном порядке обеспечить опубликование на официальном сайте исчерпывающих перечней обязательных требований, зарегистрированных в Минюсте России нормативных правовых актов, в привязке к объектам нормирования и к формам оценки соответствия.

Запретить в перспективе накладывать предписания и взимать административные штрафы за нарушение требований ведомственных нормативных правовых актов, которые не опубликованы и не зарегистрированы в Минюсте России.

По аналогии с правительенным единым перечнем продукции, подлежащей обязательной сертификации и единым перечнем продукции, подлежащей декларированию соответствия¹, разработать и утвердить актом Правительства Российской Федерации перечни продукции и процессов, подлежащих различным формам оценки соответствия, в привязке к федеральным органам исполнительной власти, выдающим соответствующие разрешения или обеспечивающим выдачу соответствующих подтверждающих документов посредством участия подведомственных или аккредитованных организаций.

В этих целях провести ревизию, оценить оптимальность и целесообразность использования таких методов государственного регулирования как:

- однократная регистрация опасной продукции при постановке ее на производство;
- однократная регистрация особых видов продукции (лекарственных средств, биологически активных добавок, медицинской техники, продуктов, содержащих генетически-модифицированные источники);
- регистрация деклараций о соответствии;
- приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено;
- контрольные испытания продукции;
- контроль соблюдения требований к процессам.

Предлагается обеспечить условия для образования рыночных испытательных лабораторий, заменяющих участие ограниченного числа подведомственных организаций.

¹ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».

В целом необходимо обеспечить снижение «разрешительной и контрольно-надзорной нагрузки» на предпринимателей путем устранения дублирования и параллелизма в деятельности государственных органов исполнительной власти, а также постепенное сокращение разрешительных и контрольно-надзорных полномочий на стадии проектирования и производства продукции (сокращение громоздких и затратных предыночных форм оценки соответствия и контроля) и сосредоточение оценки соответствия и контроля исполнения обязательных требований к продукции на стадии ее обращения.

3. Пересмотреть действующую систему формирования, финансирования и ведения Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов за счет бюджета и за счет заявителя, разместить в открытом и бесплатном доступе требования обязательных для применения государственных стандартов и сводов правил, действующих впредь до принятия технических регламентов, передать полномочия по регистрации обязательных для применения государственных стандартов и сводов правил Министру России в соответствии с пунктом 17 постановления Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009¹.

4. Предлагается продолжить реализацию ключевого принципа современного технического регулирования: недопустимость контролирования одного требования технического регламента двумя или более контрольно-надзорными органами.

Этот принцип направлен на устранение дублирования и параллелизма в деятельности этих органов и предполагает, что в каждом техническом регламенте должны быть постатейно распределены полномочия контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы каждое требование контролировалось только одним ведомством.

5. Необходимо системно обновить составы КоАП РФ, а также Положения о ведомствах, контролирующих исполнение обязательных требований технических регламентов и закрепить полномочия, конкретизирующие оценку соответствия и контроль объектов технического регулирования.

6. Предлагается установить нормативную связь между видом государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам

¹ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

технического регулирования, контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти, делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования, предметом контроля (надзора) или совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки, собственно субъектом и/или объектом проверки.

7. Необходимо установление единых унифицированных дефиниций, применимых к проверке любого объекта технического регулирования и субъекта.

8. Необходимо создание единой централизованной системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов¹.

¹ В соответствии с пунктом 12 ст. 7 Закона № 184-ФЗ.

12. Перевод контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

11.2. Текущее состояние и основные ограничения, связанные с переводом контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

Объективные ограничения перевода контрольно-надзорных полномочий в электронный вид связаны с тем, что часть мероприятий при проведении государственного контроля (надзора) осуществляется при обязательном использовании процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки в ходе так называемого инструментального и визуального контроля¹, сопровождающегося необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды.

Подавляющее большинство исследований, испытаний, измерений объектов проверки (процедур инструментального и визуального контроля) осуществляется подведомственными и/или аккредитованными организациями и/или аттестованными субъектами, уполномоченными органами исполнительной власти на проведение исследований, испытаний, измерений объектов проверки.

Таким образом, в настоящее время имеет место объективная невозможность применения в ближайшей перспективе полностью дистанционного взаимодействия и электронного документооборота (перевода взаимодействия в электронную форму) при исполнении процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки, сопровождающихся необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды.

Тем не менее, в ходе внедрения новелл Закона № 294-ФЗ возникают возможности перевода ряда контрольно-надзорных полномочий в электронный вид, связанные со следующими положениями Закона № 294-ФЗ:

- необходимость публикации ежегодных сводных плановых проверок на сайте органов исполнительной власти и на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

¹ В нормативных правовых актах последнего поколения - технических регламентах - процедуры проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки получили устойчивое наименование - визуальный и инструментальный контроль.

- необходимость согласования внеплановых выездных проверок с Генеральной прокуратурой Российской Федерации;
- обязательность уведомления саморегулируемой организации о проводимой проверке ее членов;
- обязательность уведомления субъекта проверки о проводимой плановой проверке;
- обязательность взаимодействия субъекта проверки и органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), в том числе для доказательства или подтверждения исполнения выявленных в ходе проверки предписаний.

На начало 2010 г. практика размещения информации о сводных ежегодных планах проведения плановых проверок (являющихся, по сути, правовыми основаниями их проведения) применяется лишь узким кругом ведомств, отсутствуют нормативно определенные санкции и государственный контроль за размещением такой информации.

Кроме того, нормативно не закреплена необходимость информирования заинтересованных лиц и общественности о результатах проведения плановых и внеплановых проверок. В том числе отсутствует статистика и нормативно закрепленный перечень сведений, подлежащий обязательному опубликованию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте органа исполнительной власти (к примеру, публикация наименований юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена или прекращена (по решению суда), либо продукция которых отзвана с рынка).

Отсутствует практика применения органами исполнительной власти документарных проверок, сопровождающихся обязательным дистанционным взаимодействием субъекта проверки и уполномоченного на осуществление государственного контроля органа исполнительной власти путем направления субъектом проверки в письменной форме документов, подтверждающих его соответствие обязательным требованиям. Инфраструктура электронного правительства предполагает возможность внедрения обмена документов в электронной форме и признание такого обмена юридически значимым.

Положения Закона № 294-ФЗ могут быть по аналогии применены в иных, не входящих в сферу его регулирования видах государственного контроля (надзора).

11.3. Целевое состояние и этапы реализации в электронном виде контрольно-надзорных полномочий¹

Перевод отдельных процедур в электронный вид в части контрольно-надзорных полномочий может быть описан следующим образом.

1. Планирование проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), а также размещение ежегодных сводных планов проведения плановых проверок на сайте органа исполнительной власти

С 1 января 2010 г. руководитель любого органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), попавшего в сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, утверждает ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на сайте органа исполнительной власти, либо доводит до сведения заинтересованных лиц иным доступным образом (статья 9 Закона № 294-ФЗ).

Для исполнения данной административной процедуры в электронном виде необходимо внесение в законодательство изменений в части признания юридически значимым факта публикации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок на сайте органа исполнительной власти, а также в части уточнения состава сведений, включаемых в ежегодный сводный план проведения плановых проверок. Допускаются, но не в обязательном порядке, также иные способы доведения до сведения заинтересованных лиц ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

2. Размещение планов проведения плановых проверок на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Согласно статье 9 Закона № 294-ФЗ с 1 января 2010 г. Генеральная прокуратура Российской Федерации размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети «Интернет» в срок до 31 декабря текущего календарного года.

¹ Материалы данного подраздела подготовлены на базе положений Системного проекта формирования в Российской Федерации электронного правительства (Минкомсвязь, 2010 г.)

В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры.

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с частью 4 настоящей статьи и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, ежегодные планы проведения плановых проверок.

Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру Российской Федерации для формирования Генеральной прокуратурой Российской Федерации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Для реализации указанных новелл при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде Правительство Российской Федерации уже изменило Порядок размещения планов проведения плановых проверок на сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также форму и содержание ежегодного сводного плана проведения плановых проверок, размещенных на сайте прокуратуры Российской Федерации и предусмотрело подачу документов, в том числе на электронном носителе¹.

¹ 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».

3. Информирование о результатах проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) на официальном сайте ведомства.

Согласно статье 7 Закона № 294-ФЗ ежегодно органы государственного контроля (надзора) (при условии распространения на них действия Закона № 294-ФЗ) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, подготавливают доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности; об эффективности такого контроля. Указанные доклады представляются в уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и его представление в Правительство Российской Федерации.

Для реализации указанной новеллы при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде Правительству Российской Федерации необходимо принять постановление Правительства Российской Федерации «Об организации и проведении мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Иные необходимые нормативно-правовые акты в данной сфере в настоящее время уже приняты.

4. Уведомления юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), о проведении и результатах плановой проверки.

Согласно статье 9 Закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора) не позднее, чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения. Уведомление осуществляется 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.

В случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора) обязан уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или

присутствия ее представителя при проведении плановой проверки. В случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора) при проведении плановой проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки.

Для целого ряда взаимодействий органа исполнительной власти и субъекта проверки возможна организация взаимодействия с помощью обмена документами в электронной форме (уведомления органом исполнительной власти о проверке в электронной форме, направление субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки и т. п.).

Для этих целей Минэкономразвития России необходимо разработать изменения в Закон № 294-ФЗ в части создания возможностей использования электронного документооборота и юридически значимого взаимодействия органа государственной власти с субъектом проверки.

5. Документарные проверки.

Статья 9 Закона № 294-ФЗ содержит ряд требований, исключающих осуществление взаимодействия органа исполнительной власти с субъектом проверки путем обмена документов в электронной форме.

В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, орган государственного контроля (надзора) направляет в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы.

К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки. В течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса

юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора) указанные в запросе документы.

Документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и соответственно подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица, юридического лица. Не допускается требование нотариального удостоверения копий документов, представляемых в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Для проведения документарной проверки при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде возможна организация взаимодействия органа исполнительной власти с субъектами проверки с помощью обмена документами в электронной форме при обязательном согласии субъекта проверки на электронное взаимодействие (уведомления органом исполнительной власти о проверке в электронной форме, направление субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки и т.п.).

6. Электронный «Личный кабинет» предпринимателя.

В качестве упрощения электронного взаимодействия до завершения перехода к полноценным электронным учетным системам и межведомственному электронному взаимодействию должна быть реализована возможность хранения предпринимателем разрешительных и иных существенных документов в электронном виде – электронный «личный кабинет».

«Личный кабинет» представляет собой информационную систему, позволяющую предпринимателям хранить в электронной форме заверенные ЭЦП нотариуса электронные образы документов, а также предоставлять доступ к ним органам власти, коммерческим организациям, третьим лицам для проверки наличия гражданина или организации определенных юридически значимых статусов. Пополнение «личного кабинета» производится по инициативе предпринимателя. Электронные образы документа направляются после удостоверения ЭЦП нотариуса по мере получения документов, что в том числе, сократит количество случаев обращения к нотариусу, когда заверение копии документа требуется для каждого случая получения услуги.

Предприниматели могут предоставлять органам власти возможность доступа к одному или нескольким документам «личного кабинета» для просмотра содержащихся сведений и использования данной информации в рамках исполнения полномочий органов власти. Владелец «личного кабинета» имеет доступ к информации по всем обращениям в «личный кабинет» со стороны органов власти или организаций к информации с указанием времени и предмета обращения.

Механизм «личного кабинета» создается как способ упрощения предоставления документов для периода перехода на полноценное электронное межведомственное взаимодействие.

Вывод:

В настоящий момент Минэкономразвития России реализуются проекты по разработке информационных систем, обеспечивающих исполнение в электронной форме таких процедур в сфере контроля и надзора как, предоставление уведомления о начале предпринимательской деятельности, а также взаимодействия по проведению документарных проверок, содержащие, в том числе, наработки по созданию «личного кабинета» предпринимателя. Представляется целесообразным продолжить работы в данной сфере.

Что касается дальнейшего перехода к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде, то, поскольку существует объективная невозможность применения в ближайшей перспективе полностью дистанционного взаимодействия и электронного документооборота при проведении исследований, испытаний, измерений объектов проверки, такой переход может осуществляться в соответствии со следующими стадиями.

На первой стадии обеспечивается достижение следующих результатов:

- нормативно закрепляется перечень контрольно-надзорных полномочий;
- по каждому контрольно-надзорному полномочию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте государственного органа исполнительной власти опубликовываются основополагающие и юридически значимые для проведения проверок сведения, включая официальную публикацию совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки (предмет проверки);
- по каждому контрольно-надзорному полномочию опубликовываются правовые основания и результаты проведения проверок, включая официальную

публикацию планов проведения ежегодных плановых проверок, результатов проведения плановых и внеплановых проверок (к примеру, публикация наименований юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена или прекращена (по решению суда), либо продукция которых отзвана с рынка), а также статистики;

– разрабатывается информационная система «личный кабинет предпринимателя».

На второй стадии обеспечивается взаимодействие контрольного органа с субъектами проверки путем обмена документами в электронной форме в следующих случаях:

- уведомления органом исполнительной власти о проверке;
- направления субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки.

На третьей стадии в случае проведения документарных проверок обеспечивается возможность самостоятельного получения государственным органом исполнительной власти документов, сведений, информации о статусе субъекта и объекта проверки в иных государственных органах исполнительной власти.

Кроме того, обеспечивается возможность затребования сведений у юридических и физических лиц в электронном виде только по отношению к тем документам и сведениям, которые не могут быть получены в иных государственных органах исполнительной власти, например, характеристики оборудования, документы об образовании и повышении квалификации и пр.

12. Понятие «проверка» в Законе № 294-ФЗ

При применении на практике Закона № 294-ФЗ нередко возникают вопросы при разграничении действий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по проведению проверки от иных действий таких органов по осуществлению контроля (надзора).

Об этой проблеме отчасти указывалось в разделе доклада «Анализ правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ при описании, так называемого, дистанционного контроля.

В практическом смысле обозначенной проблемы необходимо ответить на вопрос, при осуществлении каких действий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (далее также – органы контроля) ограничения при проведении проверок, гарантии защиты прав субъектов контроля, установленные Законом № 294-ФЗ подлежат применению, и при каких действиях указанных органов такие ограничения и гарантии не применяются.

Существующие ограничения при реализации полномочий органов контроля и гарантии защиты прав субъектов контроля, а также их привязка к действиям таких органов представлены в Таблице 13.1.

Таблица 13.1

Условия действия ограничений при реализации полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля

Ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, гарантирующих защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и гарантии защиты их прав	Норма Закона № 294-ФЗ	При осуществлении каких действий ограничения полномочий применимы
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	часть 5 статьи 3	при проведении проверок
недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю	часть 8 статьи 3	при проведении проверок
ограничения по периодичности плановых проверок	часть 2 статьи 9	при проведении проверок
запрет на проведение плановых проверок, если субъект контроля не включен в план органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, размещенного на официальном сайте такого органа, либо иным доступным способом	часть 3 статьи 9	при проведении проверок
ограничения при проведении проверок, членов саморегулируемых организаций	части 10,13,14 статьи 9, часть 20 статьи10	при проведении проверок
предварительное уведомление о проведении плановой проверки	часть 12 статьи 9	при проведении проверок
закрытый перечень оснований проведения внеплановой проверки	часть 2 статьи 10	при проведении проверок
необходимость согласования проведения внеплановой выездной проверки по ряду оснований с органами прокуратуры	часть 5 статьи 10	при проведении проверок
уведомление о проведении внеплановой проверки	часть 16 статьи 10	при проведении проверок
запрет при проведении документарной проверки требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки	часть 11 статьи 11	при проведении проверок
ограничения оснований проведения выездной проверки	часть 3 статьи 12	при проведении проверок
действия органов в начале проведения проверки	часть 4 статьи 12, статья 14	при проведении проверок
ограничения по срокам проведения проверки	статья 13	при проведении проверок
прочие ограничения при проведении проверок	статья 15	при проведении проверок
гарантии при оформлении результатов проверки	статья 16	при проведении проверок
последствия грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ при проведении проверки	статья 20	при проведении проверок

Таким образом, все нормы существенно гарантирующие защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) и все существенные для такой защиты права ограничения полномочий органов контроля установлены законодателем именно по отношению к проведению проверок. Поэтому вопрос отнесения тех или иных действий органов контроля к проведению проверки является существенным при применении положений Закона № 294-ФЗ.

Например, на практике возникают вопросы по разграничению проверок и иных действий органов контроля в следующих случаях:

- систематическое наблюдение за благоустройством города, в результате которого было выявлено несанкционированное разрытие земельного участка с последующим составлением протокола об административном правонарушении;
- фиксация факта загрязнения проезжей части по причине выезда со строительной площадки грузового транспорта без мойки колес и применения санкций, предусмотренных действующим законодательством, к строительной организации;
- проверка обращения гражданина о невывозе мусора из придомового контейнера и применении санкций, предусмотренных действующим законодательством, к управляющей организации;
- фиксация факта несанкционированной вырубки деревьев на территории города и последующие составление протокола об административном правонарушении;
- общероссийский мониторинг состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда и т.д.

В соответствии с Законом № 294-ФЗ проверкой является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг)

обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Анализ норм Закона № 294-ФЗ позволяет установить неопределенность в содержании видов проверок. Так, например, закон различает плановую и внеплановую проверки, документарную и выездную проверки. Согласно статье 14 Закона № 294-ФЗ, любую проверку должно предварять издание распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа контроля. Заверенные копии такого распоряжения должны быть вручены субъекту контроля. Плановая проверка должна быть включена в план органа контроля, размещенного в открытых источниках. Основания проведения внеплановой проверки строго ограничены. Любая проверка должна завершаться составлением акта проверки, фиксирующим результаты проверки.

Однако данные признаки проверки не позволяют уяснить ее материальное содержание, так как, по сути, к проверкам орган контроля относит то, что сам называет проверкой. Так, в случае если деятельность органа контроля не отвечает вышеописанным признакам, это не означает только, что такая деятельность не является проверкой, но может означать также, что органом контроля нарушаются требования данного закона.

Для четкого применения норм Закона № 294-ФЗ, непозволяющего двойственного толкования норм, в законе необходимо закрепить:

- материальное определение проверки;
- классификацию существующих проверок по способу;
- исключения (указания на деятельность органов контроля, не относящуюся к проверкам).

В настоящей редакции Закона № 294-ФЗ в части 1 статьи 2 отнесены к осуществлению государственного контроля (надзора), но не отнесены к проверкам, деятельность органов контроля по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. При этом в Законе № 294-ФЗ не определены признаки систематического наблюдения. Поэтому невозможно ответить на вопрос, является ли, например, контроль за благоустройством города или общероссийский мониторинг

состояния и использования памятников истории и культуры систематическим наблюдением¹.

В связи с изложенным, данное положение нуждается в конкретизации, так как на такие действия не распространяются гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и ограничения полномочий органов контроля при проведении проверок, установленные Законом № 294-ФЗ, и проиллюстрированные в Таблице 13.1.

Настоящая редакция закона позволяет отнести к деятельности органов контроля, не относящейся к проверкам, только деятельность, связанную с мероприятиями по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по представлению информации и исполнению требований таких органов (так называемый, дистанционный контроль) – часть 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ. Однако в разделе доклада «Анализ правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ» описаны случаи различного толкования на практике указанного вида контроля.

Таким образом, предлагается подготовить изменения в Закон № 294-ФЗ, уточняющие сферу применения требований данного закона к проведению проверок, а также определить все виды осуществляемых процедур органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля в рамках осуществления собственных функций.

¹ В соответствии с постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда», такой мониторинг может проводиться, в том числе, путем визуального и инструментального обследования указанных памятников, предметов и документов.

IV. Состояние нормативно-правовой базы в сфере государственного контроля

13. Реализованные сопутствующие изменения нормативно-правовой базы (перечень актов, изданных в развитие Закона № 294-ФЗ)

На основании бланкетных норм Закона № 294-ФЗ принято 11 подзаконных актов:

- **6 Постановлений Правительства Российской Федерации** (+ 1 постановление Правительства Российской Федерации о внесении изменений в уже принятые постановления Правительства Российской Федерации + 1 постановление Правительства Российской Федерации признано утратившим силу, в связи с принятием Федерального закона № 365-ФЗ);
- **1 Распоряжение Правительства Российской Федерации;**
- **1 Приказ Минэкономразвития России** (+ 1 приказ Минэкономразвития России о внесении изменений в уже принятый Приказ Минэкономразвития России в связи с принятием Федерального закона № 66-ФЗ);
- **2 Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации** (+ 1 Приказ о внесении изменений в уже принятый Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации);
- **1 приказ Росстата** (+ 1 приказ о внесении изменений в Приказ 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)»¹.

Для 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

¹ 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)».

изменения в Федеральный план статистических работ¹. 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).

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 в последствии утверждена Росстатом.

В целях повышения исполнительности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления во II квартале 2010 г. необходимо издание соответствующих приказов их руководителей о подготовке докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля и определении ответственных должностных лиц.

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 предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» (принято на основании норм статьи 9 Закона № 294-ФЗ)².

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.

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

¹ 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 2008г. № 671-р».

² 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».

плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (принято на основании норм статьи 9 Закона № 294-ФЗ)¹.

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 плановых мероприятий, а также обеспечить экономию времени и средств как органов контроля (надзора), так и предпринимателей, а кроме того запустить механизмы проведения совместных проверок.

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» (принято на основании норм статьи 2 Закона № 294-ФЗ)².

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.

Между тем, необходимо отметить, что в нормах Закона № 294-ФЗ, посвященных привлечению к проверкам экспертов и экспертных организаций, а также в положениях указанных Правил аккредитации имеется существенный недостаток, мешающий эффективно функционировать данному механизму.

Так, ни в нормах Закона № 294-ФЗ, ни в подзаконных актах не определен механизм привлечения экспертов и экспертных организаций к проверкам, выбора из множества аккредитованных лиц одного или нескольких для участия в проверке, а также финансирования их услуг. По аналогии с другими федеральными законами в

¹ 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».

² 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».

данном случае должен быть использован механизм размещения заказов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, на что должна быть сделана соответствующая ссылка в Законе № 294-ФЗ. Между тем, по мнению Минэкономразвития России, в данном конкретном случае применение механизма размещения заказов на оказание услуг для государственных и муниципальных нужд являетсяalogичным, в связи с чем необходимое изъятия представляется целесообразным сделать в Законе № 94-ФЗ.

Кроме того открытым остается вопрос финансирования работы экспертов и экспертных организаций.

Еще одним фактором, сдерживающим 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. В настоящее время из числа федеральных органов данные формы утверждены только Роспотребнадзором и ФМБА России. Необходимо, чтобы иные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль, также утвердили формы данных документов.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (принято на основании норм статьи 8 Закона № 294-ФЗ)¹.

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 о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и порядок подачи уведомлений.

Кроме того, постановлением предусмотрен ряд важных положений:

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

- уведомления могут подаваться непосредственно заявителем либо заказным почтовым отправлением (с 1 января 2011 г. подача уведомлений будет осуществляться в форме электронного документа, подписанного ЭЦП (данная система запущена в опытную эксплуатацию с 1 января 2010 г. в Ространснадзоре));

- открытость реестров уведомлений (так, например, в настоящее время реестр уведомлений размещен на официальном сайте Роспотребнадзора);

- 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 наименований¹.

Представляется оправданным дальнейшее расширение данного перечня.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 апреля 2009 г. № 368 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации»².

Данным Постановлением внесены изменения, касающиеся наделения 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

¹ 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».

² Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2009 г. № 368 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)»¹.

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 раз 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-р².

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

¹ 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)».

² 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».

Закона № 294-ФЗ)¹. 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 изменения².

2. 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» (принят на основании норм статьи 9)³.

Законом № 365-ФЗ были изменены положения статьи 9 Закона № 294-ФЗ, определяющие порядок и сроков согласования органами прокуратуры ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования сводного плана. В связи с этим в настоящий Приказ должны быть внесены соответствующие изменения.

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» (принят на основании норм статьи 10)⁴.

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-ФЗ⁵. 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.

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».

² 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».

³ 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».

⁴ 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».

⁵ 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 внесены¹.

4. 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»².

В соответствии с Приказом утверждена форма федерального статистического наблюдения – форма представления сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (всего 60 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, органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля.

Данные меры позволяют в будущем 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, стоит отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства

¹ Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

² 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» (в ред. Приказа Росстата от 25 мая 2010 г. № 200)

Российской Федерации» внесены изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации¹.

Помимо этого в настоящее время Минэкономразвития России обладает следующими полномочиями в сфере государственного контроля (надзора):

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере... анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, безопасности процессов производства, саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности...

б) принимает следующие нормативные правовые акты:

- типовая форма распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- типовая форма заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, относящихся к субъектам малого или среднего предпринимательства;

- типовая форма акта проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля юридического лица, индивидуального предпринимателя;

- типовая форма журнала учета проверок юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

в) осуществляет подготовку проекта сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, в том числе подготовку и представление в Правительство Российской Федерации ежегодного

¹ Постановление Правительства РФ от 15 мая № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

г) осуществляет подготовку заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора)..., с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

д) осуществляет мониторинг исполнения федеральными органами исполнительной власти требований законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), лицензировании, безопасности процессов производства, саморегулировании профессиональной и предпринимательской деятельности.

14. Необходимые изменения нормативно-правовой базы

15.1 Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих принятию в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

Большинство необходимых актов во исполнение Закон № 294-ФЗ уже принято. Между тем существует необходимость принятия дополнительных нормативных правовых актов.

Так, согласно части 4 статьи 27 Закона № 294-ФЗ с 1 января 2011 г. юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе направлять уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В настоящее время порядок направления уведомления в электронной форме не установлен. В связи с этим необходимо либо разработать и принять отдельное постановление Правительства Российской Федерации, определяющее такой порядок, либо (что более предпочтительно) внести соответствующие изменения в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».¹.

15.2 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 энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» к

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

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 эффективности¹.

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 порядок².

4. Статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» устанавливает, что порядок осуществления контроля за представлением обязательного экземпляра определяется Правительством Российской Федерации³. В связи с тем, что соответствующий акт отсутствует, Минкомсвязи России необходимо разработать, а Правительству Российской Федерации утвердить соответствующий порядок.

¹ 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».

² ФЗ от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

³ ФЗ от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

15.3 Положения о порядке осуществления государственного контроля

Одной из серьезных проблем в области нормативно-правового регулирования государственного контроля 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. При этом оптимальным является наличие утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации положения, на котором будут базироваться ведомственные акты. Это позволяет избежать чрезмерно широкого ведомственного усмотрения при установлении правил контроля.

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 – 5:

1. Государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия¹;
2. Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами²;
3. Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов³;
4. Государственный лесной контроль и надзор⁴;
5. Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира¹;

¹ 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».

² Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

³ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».

⁴ Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора».

II группа включает в себя 11 видов контроля, в отношении которых принятые положения, однако данные положения не были изменены после вступления в силу Закона № 294-ФЗ:

1. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор²;

2. Государственный ветеринарный надзор³;

3. Сортовой и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений⁴;

4. Контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции⁵;

5. Контроль в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета⁶;

6. Контроль и надзор в сфере образования⁷;

7. Государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства⁸;

8. Государственный геодезический надзор⁹;

9. Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации¹⁰;

¹ Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизведения и использования объектов животного мира и среды их обитания».

² Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации».

³ Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации».

⁴ 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».

⁵ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введение денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ».

⁶ 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».

⁷ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования».

⁸ Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле».

Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства».

⁹ Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью».

¹⁰ 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».

10. Государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны¹;

11. Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды².

Часть из этих положений содержит 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;

¹ Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре»; Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»; 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».

² Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»; Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха».

9. Контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения;
10. Контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов;
11. Государственный метрологический контроль и надзор;
12. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания;
13. Государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации;
14. Контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов;
15. 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);
16. Государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности;
17. Контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса);
18. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;
19. Государственный охотничий контроль и надзор;
20. Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;
21. Контроль в отношении резидентов особых экономических зон;
22. Контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр;
23. Контроль за деятельностью некоммерческих организаций;
24. Федеральный пробирный надзор;

Еще 25 видов контроля подпадают по 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: Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса¹.

II группа включает в себя 5 видов контроля, в положения которых желательно внести изменения, унифицирующие (хотя бы частично) порядок осуществления контроля в данной сфере с положениями Закона № 294-ФЗ. Однако это должны быть сделано только в случае соответствующих изменений специальных федеральных законов.

1. Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций²;
2. Государственный строительный надзор³;
3. Государственный контроль и надзор в сфере связи⁴;
4. Государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним⁵;
5. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения⁶.

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 Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 237 «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации».

² Постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом».

³ Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

⁴ Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

⁵ 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».

⁶ 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».

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. Контроль и надзор в сфере миграции;
5. Контроль в сфере рекламы;
6. Лицензионный контроль;
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;

Подробный перечень видов контроля в аспекте наличия/отсутствия Положения об осуществлении данного вида контроля, а также административных регламентов исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций по данному виду контроля приведен в Приложении 15.1.

15.4 Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих изменению в связи с приятием Закона № 294-ФЗ

Федеральные законы

Принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений в более чем 60 федеральных законов. В настоящее время Минэкономразвития России разработан законопроект, предусматривающий изменения 53 федеральных законов, 29 из которых перечислены в Приложении 15.2 и связаны непосредственно с применением норм по части 4 статьи 1 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.

Однако помимо указанных изменения должны быть внесены еще в более чем 30 федеральных законов, часть из которых приведена в Приложении 15.3.

Среди указанных федеральных законов можно выделить II группы актов.

I группа федеральных законов (приложение 15.2) включает в себя акты, регламентирующие контроль, в отношении которого федеральными законами могут устанавливаться особенности в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки.

В отношении отдельных видов контроля из данной группы установление особенностей требует взвешенного решения. Это подтверждается тем фактом, что до вступления в силу Закона № 294-ФЗ контроль в данных сферах осуществлялся по общим правилам, установленным действующим тогда Законом № 134-ФЗ. В связи с этим оправдана унификация правил контроля, устанавливаемых данными актами. К числу таких законов можно отнести Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и законы, касающиеся контроля за деятельностью СРО в различных областях.

II группа актов (приложение 15.3) включает в себя законы, устанавливающие необходимость осуществления контроля, полностью подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ.

К этой группе относятся, например, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации», Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» и ряд других. Часть из них содержит только ряд общих положений о контроле. Примером может служить Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях». Другая часть содержит положения, которые противоречат положениям Закона № 294-ФЗ. Примером может служить Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки».

Таким образом, изменение данных федеральных законов порождается необходимостью унифицировать порядок осуществления контроля в различных сферах, исключив существующие коллизии и пробелы.

В отношении других видов контроля и надзора (например, государственного строительного надзора) установление особенностей вполне оправдано. Однако при этом в большинстве случаев оправданы изменения, сокращающие сроки проведения проверок, увеличивающие их периодичность и другим образом снижающим административные барьеры.

В вышеуказанные федеральные законы должны быть внесены изменения содержащие указания на:

- органы, уполномоченные на осуществление контроля¹;
- предмет плановых и внеплановых проверок с учетом особенностей сферы, в которой осуществляется контроль;
- периодичность плановых проверок и основания включения субъекта в план проверки;
- основания проведения внеплановой проверки;
- продолжительность плановых и внеплановых проверок, основания и срок продления проверки;

¹ Необходимо особо отметить, что Закон № 294-ФЗ не допускает осуществления контроля ФГУП и ФГУ. Это вытекает из данных в ст. 2 этого закона определений контроля, согласно которому это деятельность только государственных и муниципальных органов.

- запрет на взимание платы с проверяемого субъекта в рамках мероприятий по контролю.

Законопроект о внесении изменений в указанные в Приложениях 15.2 и 15.3 федеральные законы разработан Минэкономразвития России, одобрен Правительственной комиссией по проведению административной реформы и в настоящее время дорабатывается в Правительстве Российской Федерации.

Постановления Правительства Российской Федерации

Помимо изменения федеральных законов принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений в 48 постановлений Правительства Российской Федерации, а также признания утратившими силу 4 постановления Правительства Российской Федерации¹. Вместе с тем ряд изменений должен быть внесен еще в 13 постановлений Правительства Российской Федерации, указанных в Приложении 15.5.

Вышеуказанные постановления Правительства Российской Федерации подразделяются на II группы.

I группа объединяет постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие те виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ без каких-либо оговорок. Однако до сих пор они содержат положения, которые соответствовали нормам Закона № 134-ФЗ. В связи с этим действующая редакция данных постановлений противоречит положениям нового закона.

Для разрешения данной коллизии необходимо внести в указанные постановления изменения:

- предусматривающие увеличение периодичности плановых проверок (с 1 раз в 2 года до 1 раза в 3 года);
- исключающие возможность проведения мероприятий по контролю в порядке, предусмотренном методическими и инструктивными указаниями контролирующего органа;
- исключающие возможность проведения проверки без уведомления проверяемого субъекта (за исключением случаев, предусмотренных законом);
- исключающие возможность проведения проверок работниками федеральных государственных учреждений.

¹ 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)».

Помимо этого необходимы изменения, отражающие смену наименований контрольных органов и передачу контрольных функций от одних органов другим. Также ссылки на Закон № 134-ФЗ должны быть заменены ссылками на Закон № 294-ФЗ.

II группа актов включает в себя постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующих виды контроля в отношении которых федеральными законами могут быть предусмотрены особенности. Во избежание создания коллизий и с учетом того факта, что часть 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ предусматривает возможность установления особенностей только федеральными законами, внесение изменений в данные Постановления возможно только после изменений соответствующих федеральных законов.

Ведомственные акты

Подавляющее большинство административных регламентов исполнения контрольных функций, принятых до вступления в силу Закона № 294-ФЗ, до сих пор не было приведено в соответствие с действующим законом.

В настоящее время 56 административных регламентов содержат положения о порядке контроля (надзора), которые соответствуют нормам Закона № 134-ФЗ, либо содержат ссылку на данный закон.

Среди них можно выделить особо 9 Административных регламентов, которые были приняты уже после принятия Закона № 294-ФЗ, но, тем не менее, содержат противоречащие ему положения, что свидетельствует о низком качестве нормотворческой работы в органах их утвердивших.

Кроме того, до настоящего времени принято лишь 10 совместных регламентов исполнения контрольных функций (Приложение 15.6).

Учитывая это всем федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, необходимо принять новые редакции административных регламентов исполнения функций по контролю.

В связи с вышеизложенным необходимо:

- Минэкономразвития России разработать проект постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584, определяющие порядок

направления уведомления о начале предпринимательской деятельности в электронной форме;

- федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, разработать проекты и подготовить новые редакции Положений о порядке осуществления контроля в соответствии с Приложением 15.1;

- федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, принять новые редакции административных регламентов исполнения функций по контролю с учетом положений Закона № 294-ФЗ.

Приложение 15.1.

**Перечень видов государственного контроля (надзора) по которым
приняты, нуждаются в корректировке или принятии соответствующие
Положения о порядке проведения контроля**

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле	Административные регламенты по данному виду контроля
1. Виды контроля, полностью подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ			
1.1. Виды контроля, положения о которых в целом соответствуют Закону № 294-ФЗ			
1	Государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия	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»	Отсутствуют
2	Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами	Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»; Постановление Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 39 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»	Приказ МПР России от 3 декабря 2007 г. № 319 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по осуществлению государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»
3	Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»	Приказ Минприроды России от 26 августа 2008 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования государственной функции по осуществлению федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»
4	Государственный лесной контроль и надзор	Частично: Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»	Отсутствуют

5	Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизведения объектов животного мира	<p>Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизведения и использования объектов животного мира и среды их обитания»</p>	<p>Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 273 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации государственной функции по надзору за правовым регулированием органами государственной власти субъектов Российской Федерации вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в области водных отношений, государственной экологической экспертизы, объектов животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среды их обитания с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации или о внесении в них изменений»</p> <p>Приказ Минсельхоза России от 22 июня 2009 г. № 235 «Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации исполнения государственной функции по надзору за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области охраны и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты»</p>
1.2. Виды контроля, в Положения о которых должны быть внесены изменения			
6	Государственный санитарно-эпидемиологический надзор	<p>Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации»</p>	<p>Приказ Минздравсоцразвития России от 24 января 2007 г. № 62 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства»</p> <p>Приказ Минздравсоцразвития РФ от 25 декабря 2009 г. № 1038н «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях»</p>

7	Государственный ветеринарный надзор	Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации»	Приказ Минсельхоза России от 8 октября 2009 г. № 473 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению надзора в установленных законодательством Российской Федерации случаях за юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений»
8	Сортовой и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений	Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998г. № 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»	Отсутствуют
9	Контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Частично: Постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ»	Приказ Минфина России от 10 октября 2008 г. № 111н «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной налоговой службой государственной функции по осуществлению лицензирования в соответствии с законодательством Российской Федерации деятельности в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»
10	Контроль в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета	Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2006г. № 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»	Приказ Минобрнауки России от 13 декабря 2006 г. № 313 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам по исполнению государственной функции по осуществлению контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета»
11	Контроль и надзор в сфере образования	Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»	Приказ Минобрнауки России от 22 августа 2008 г. № 243 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению

		<p>надзора за исполнением законодательства Российской Федерации в области образования»</p> <p>Приказ Минобрнауки России от 22 августа 2008 г. № 242 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению контроля качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента Российской Федерации)»</p> <p>Приказ Минобрнауки России от 21 января 2009 г. № 9 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации»</p> <p>Приказ Минобрнауки России от 21 января 2009 г. № 8 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки государственной функции по осуществлению надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам полномочий Российской Федерации в области образования, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации»</p>
12	Государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства	<p>Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006г. № 689 «О государственном земельном контроле»;</p> <p>Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства».</p> <p>Приказ Минсельхоза России от 7 сентября 2009 г. № 411 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного земельного контроля»</p> <p>Приказ Минюста России от 27 декабря 2007 г. № 254 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости государственной функции по государственному земельному контролю»</p>

13	Государственный геодезический надзор	Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью»	Отсутствует
14	Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации	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»	Приказ Росгидромета от 14 декабря 2007 г. № 400 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды по исполнению государственной функции по лицензированию выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления»
15	Государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны	Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре»; Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»; 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»	Приказ МЧС России от 20 октября 2008 г. № 627 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности в области пожарной безопасности» Приказ МЧС России от 16 февраля 2009 г. № 66 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по выполнению 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 установленных требований в области гражданской обороны» Приказ МЧС России от 16 февраля 2009 г. № 65 «Об утверждении 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

			<p>гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»</p> <p>Приказ МЧС России от 1 октября 2007 г. № 517 «Об утверждении 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 установленных требований пожарной безопасности»</p>
16	Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области охраны окружающей среды	<p>Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»;</p> <p>Постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха»</p>	<p>Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 300 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха»</p>
1.3. Виды контроля, в отношении которых отсутствуют положения			
17	Санитарно-карантинный контроль	Отсутствует	<p>Приказ Минздравсоцразвития России от 29 декабря 2006 г. № 886 «Об утверждении Административного регламента Федерального медико-биологического агентства по исполнению государственной функции по подготовке предложений о введении (отмене) ограничительных мероприятий (карантина) в обслуживаемых организациях и на обслуживаемых территориях»</p>
18	Государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	Отсутствует	<p>Приказ Минздравсоцразвития России от 19 октября 2007 г. № 658 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных</p>

			законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг»
			Приказ Минздравсоцразвития России от 24 января 2007 г. № 62 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства»
19	Фитосанитарный надзор	Отсутствует	
20	Государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна	Отсутствует	Приказ Минсельхоза РФ от 21 августа 2009 г. № 384 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в составе государственного резерва и транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию Российской Федерации»
21	Государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий	Отсутствует	Отсутствует
22	Государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами	Отсутствует	Отсутствует
23	Государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и	Отсутствует	Приказ Минздравсоцразвития России от 31 декабря 2006 г. № 904 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по производству лекарственных средств»;

	кормовых добавок		Приказ Минсельхоза России от 8 июля 2009 г. № 265 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору государственной функции по лицензированию фармацевтической деятельности в сфере обращения лекарственных средств, предназначенных для животных»
24	Надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами	Отсутствует	Приказ Минздравсоцразвития России от 31 декабря 2006 г. № 897 (ред. от 17 июля 2008 г.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию фармацевтической деятельности»
25	Контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения	Отсутствует	Приказ Минздравсоцразвития России от 31 декабря 2006 г. № 906 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения»
26	Контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов	Отсутствует	Отсутствует
27	Государственный метрологический контроль и надзор	Отсутствует	Отсутствует
28	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций,	Отсутствует	Отсутствует

	телевизионного вещания и радиовещания		
29	Государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации	Отсутствует	Отсутствует
30	Контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов	Отсутствует	Приказ Минздравсоцразвития России от 31 декабря 2006 г. № 900 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за порядком производства медицинской экспертизы»
31	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)	Отсутствует	Приказ ФСТ России от 27 октября 2006 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции Федеральной службы по тарифам по формированию и ведению Реестра субъектов естественной монополии, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль»
32	Государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности	Отсутствует	Отсутствует
33	Контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты	Отсутствует	Отсутствует

	животного мира, водные биологические ресурсы, леса)		
34	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов	Отсутствует	Приказ ФСБ России от 11 января 2009 г. № 1 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению государственной функции по обеспечению охраны морских биологических ресурсов и осуществлению государственного контроля в этой сфере и признании утратившим силу Приказа ФСБ России от 26 сентября 2005 г. № 568»
35	Государственный охотничий контроль и надзор	Отсутствует	Отсутствует
36	Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе	Отсутствует	Приказ МПР России от 10 декабря 2007 г. № 322 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по исполнению государственной функции по выдаче в установленном Порядке лицензии (разрешения) на создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, связанных с геологическим изучением, поиском, разведкой и разработкой минеральных ресурсов, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море и на континентальном шельфе Российской Федерации в пределах своей компетенции»
37	Контроль в отношении резидентов особых экономических зон	Отсутствует	Отсутствует
38	Контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр	Отсутствует	Отсутствует
39	Контроль за деятельностью некоммерческих организаций	Отсутствует	Приказ Минюста России от 31 марта 2009 г. № 90 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством юстиции Российской Федерации государственной функции по осуществлению контроля за соответствием деятельности некоммерческих организаций уставным целям и задачам, филиалов и представительств международных организаций, иностранных некоммерческих -

			неправительственных организаций заявленным целям и задачам, а также за соблюдением ими законодательства Российской Федерации»
40	Федеральный пробирный надзор	Отсутствует	Отсутствует
2. Виды контроля, подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ, в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности			
2.1. Виды контроля, положения о которых соответствуют Закону № 294-ФЗ			
41	Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса	Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010г. № 237 «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации»	Отсутствует
2.2. Виды контроля, в положения о которых должны быть внесены изменения (в случае соответствующих изменений специальных федеральных законов)			
42	Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций	Частично: Постановление Правительства РФ от 25 июня 2003г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом»	Приказ Минюста России от 25 декабря 2006 г. № 380 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной регистрационной службой государственной функции по проведению в установленном порядке проверок по вопросам, отнесенными к компетенции Федеральной регистрационной службы, принятию по их результатам мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации»
43	Государственный строительный надзор	Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»	Отсутствует
44	Государственный контроль и надзор в сфере связи	Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи»	Приказ Россвязьохранкультуры от 18 марта 2008 г. № 125 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации»; Приказ Россвязьохранкультуры от 4 декабря 2007 г. № 414 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения

			радиочастотной службой радиоконтроля»;
			Приказ Россвязьохранкультуры от 3 марта 2008 г. № 98 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия по исполнению государственной функции по осуществлению государственного надзора и контроля в области связи за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использования ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации»
45	Государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним	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 марта 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»	Приказ ФСТ РФ от 15 сентября 2009 г. № 345-тп «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции Федеральной службы по тарифам по урегулированию споров, связанных с установлением и применением платы за технологическое присоединение и (или) тарифных ставок, установленных органами государственного регулирования цен (тарифов) для целей определения величины такой платы (стандартизованных тарифных ставок)»; Приказ ФСТ России от 27 октября 2006 г. № 208 «Об утверждении Административного регламента исполнения государственной функции Федеральной службы по тарифам по формированию и ведению Реестра субъектов естественной монополии, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль»
46	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения	Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998г. № 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»	Отсутствует
2.3. Виды контроля, в отношении которых отсутствуют положения			
47	Таможенный контроль	Отсутствует (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона)	Приказ ФТС России от 8 июня 2007 г. № 714 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению заявлений о принятии таможенными органами мер, связанных с приостановлением выпуска товаров, и ведению таможенного реестра объектов

			интеллектуальной собственности»;
48	Антимонопольный контроль	Отсутствует (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона)	<p>Приказ ФТС России от 23 декабря 2008 г. № 1656 «Об утверждении Административного регламента Федеральной таможенной службы по исполнению государственной функции установления специальных упрощенных процедур таможенного оформления для отдельных лиц»;</p> <p>Приказ ФАС России от 25 декабря 2007 г. № 447 (ред. от 1 июля 2008 г.) «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по возбуждению и рассмотрению дел о нарушениях антимонопольного законодательства Российской Федерации»;</p> <p>Приказ ФАС России от 4 декабря 2007 г. № 413 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за деятельностью администратора торговой системы оптового рынка электрической энергии (мощности)»;</p> <p>Приказ ФАС России от 5 декабря 2007 г. № 415 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля и надзора за действиями субъектов оптового рынка в части установления случаев манипулирования ценами на электрическую энергию (мощность) на оптовом рынке электрической энергии (мощности)»;</p> <p>Приказ ФАС России от 31 октября 2007 г. № 356 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием анти monopольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений хозяйствующих субъектов»</p>
49	Экспортный контроль	Отсутствует (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона)	Приказ ФСТЭК России от 4 апреля 2008 г. № 78 (ред. от 5 августа 2008 г.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и (или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), в отношении которых

			<p>применяются меры нетарифного регулирования»;</p> <p>Приказ ФСТЭК России от 28 октября 2008 г. № 313 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по осуществлению (в пределах своей компетенции) нетарифного регулирования внешнеторговой деятельности, в том числе выдаче лицензий на осуществление операций по экспорту и (или) импорту товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них) в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации»</p>
50	Контроль и надзор в сфере миграции	Отсутствует	<p>Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента 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»;</p> <p>Приказ МИД России № 20086, Минюста России № 311 от 25 декабря 2008 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по истребованию личных документов»;</p> <p>Приказ ФМС России от 6 июля 2009 г. № 159 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по осуществлению миграционного учета в Российской Федерации»;</p> <p>Приказ МВД России № 385, ФМС России № 117 от 19 мая 2009 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;</p> <p>Приказ ФМС России от 19 марта 2008 г. № 64 «Об утверждении Административного</p>

			регламента исполнения Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации»
51	Контроль в сфере рекламы	Отсутствует	Приказ ФАС России от 28 декабря 2007 г. № 453 «Об утверждении Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по рассмотрению дел, возбужденных по признакам нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе»
52	Лицензионный контроль	Отсутствует (необходимость в разработке Положения есть в тех сферах, в который лицензирование осуществляется вне рамок базового федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»)	Порядка 12 регламентов различных органов власти
53	Государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности	Отсутствует	Отсутствует
54	Контроль в области обращения и защиты информации	Отсутствует	<p>Приказ Роскомнадзора от 1 декабря 2009 г. 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»;</p> <p>Приказ ФСТЭК России от 28 августа 2007 г. № 182 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации»;</p> <p>Приказ ФСТЭК России от 28 августа 2007 г. № 181 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по технической защите конфиденциальной информации»</p>
55	Контроль и надзор за обеспечением защиты	Отсутствует	Приказ ФСБ России от 27 февраля 2009 г. № 75 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы безопасности Российской Федерации по исполнению

	государственной тайны		государственной функции по лицензированию деятельности предприятий, учреждений и организаций по проведению работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну, созданием средств защиты информации, а также с осуществлением мероприятий и (или) оказанием услуг по защите государственной тайны»
56	Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий	Отсутствует	Отсутствует
57	Контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему	Отсутствует	Отсутствует
58	Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Отсутствует	<p>Приказ ФСКН России от 28 октября 2009 г. № 473 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по исполнению государственной функции по проведению проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ»;</p> <p>Приказ Минздравсоцразвития России от 31 декабря 2006 г. № 895 (ред. от 17.07.2008 г.) «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ»</p>
59	Контроль и надзор в сфере труда	Отсутствует	Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента 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»
60	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности	Отсутствует	Приказ МВД России от 2 марта 2009 г. № 185 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации исполнения государственной функции по контролю и надзору за соблюдением участниками

	дорожного движения		дорожного движения требований в области обеспечения безопасности дорожного движения»
61	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности железнодорожного движения	Отсутствует	Отсутствует
62	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности судоходства	Отсутствует	Отсутствует
63	Государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью	Отсутствует	<p>Приказ Минприроды РФ от 12 декабря 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»;</p> <p>Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 281 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах»;</p> <p>Приказ Минприроды России от 23 октября 2008 г. № 266 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения»;</p> <p>Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. № 280 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции</p>

			по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах»
64	Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений	Отсутствует	<p>Приказ Минприроды России от 31 октября 2008 г. № 289 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)»;</p> <p>Приказ Минприроды РФ от 15 декабря 2009 г. № 413 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатирующими организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления)»</p>
65	Государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности	Отсутствует	Отсутствует

Приложение 15.2.

Федеральные законы, регламентирующие контроль, в отношении которого федеральными законами могут устанавливаться особенности проведения проверки в соответствии с частью 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ:

1. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии»;
2. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
3. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»;
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ;
5. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи»;
6. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ;
7. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»;
8. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;
9. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»;
10. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;
11. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»;
12. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»;
13. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации»;
14. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных»;
15. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»;

16. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
17. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»;
18. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
19. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»;
20. Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле»;
21. Трудовой кодекс Российской Федерации;
22. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»;
23. Воздушный кодекс Российской Федерации;
24. Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации;
25. Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации;
26. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте»;
27. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;
28. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»;
29. Закон Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

Приложение 15.3.

Перечень федеральных законов, в которые должны быть внесены изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Законы, устанавливающие необходимость осуществления контроля, полностью подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ

1. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»;
2. Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»;
3. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;
4. Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»;
5. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»;
6. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей»;
7. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»;
8. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»;
9. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации»;
10. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»;
11. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» и т.д.

Приложение 15.4.

Перечень постановлений Правительства Российской Федерации, в которые вносятся изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ:

1. Положение о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2000 г. № 273;
2. Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 января 2001 г. № 31;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 г. № 346 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности в области авиационной техники»;
4. Положение о лицензировании деятельности по выполнению работ и оказанию услуг по хранению, перевозкам и уничтожению химического оружия, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 27 мая 2002 г. № 347;
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2002 г. № 467 «Об утверждении Положений о лицензировании деятельности в области боеприпасов и пиротехнических изделий»;
6. Положение о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2002 г. № 526;
7. Положение об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г. № 569;
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 марта 2006 г. № 134 «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте»;

9. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование указанных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2006 г. № 252;

10. Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 июня 2006 г. № 389;

11. Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 2006 г. № 392;

12. Положение о лицензировании космической деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 403;

13. Положение о лицензировании производства лекарственных средств, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № 415;

14. Положение о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № 416;

15. Положение о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2006 г. № 429;

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 490 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте»;

17. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 г. № 497 «О лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления»;

18. Положение о лицензировании деятельности по технической защите

конфиденциальной информации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. № 504;

19. Положение о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I - IV класса опасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 2006 г. № 524;

20. Положение о лицензировании деятельности по разработке и (или) производству средств защиты конфиденциальной информации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2006 г. № 532;

21. Положение о лицензировании деятельности по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игорного бизнеса, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2006 г. № 603;

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2006 г. № 625 «О лицензировании деятельности в области пожарной безопасности»;

23. Положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более 8 человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 октября 2006 г. № 637;

24. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 647;

25. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 ноября 2006 г. № 648 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ»;

26. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»;

27. Положение 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, утвержденного постановлением Правительства Российской

Федерации от 18 ноября 2006 г. № 696;

28. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2006 г. № 705 «О лицензировании деятельности в области геодезии и картографии»;

29. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2006 г. № 766 «О лицензировании деятельности в области обращения с ломом цветных и черных металлов»;

30. Положение о лицензировании деятельности по обеспечению авиационной безопасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 г. № 784;

31. Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан Российской Федерации за пределами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2006 г. № 797;

32. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 2007 г. № 15;

33. Положение о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 г. № 30;

34. Положение о лицензировании деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 января 2007 г. № 31;

35. Положение о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 117;

36. Положение о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 305;

37. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2007 г. № 397 «О лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов, а также о совершенствовании государственного регулирования деятельности перевозчиков в сфере воздушных перевозок (за исключением перевозок, осуществляемых воздушными судами

государственной авиации, экспериментальной авиации, гражданской авиации, в том числе авиации общего назначения, без взимания платы);

38. Положение о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2007 г. № 451;

39. Положение о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2007 г. № 689;

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 957 «Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами»;

41. Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 118;

42. Положение о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список I в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2008 г. № 249;

43. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2008 г. № 279 «Об утверждении положений о лицензировании в области взрывчатых материалов промышленного назначения»;

44. Положение 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, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2008 г. № 293;

45. Положение о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных

производственных объектов, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 599;

46. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 889 «О лицензировании деятельности в области вооружения и военной техники»;

47. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 890 «О лицензировании деятельности в области производства оружия и патронов»;

48. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2008 г. № 891 «О лицензировании деятельности в области боеприпасов».

**Перечень постановлений Правительства Российской Федерации
признанных утратившими силу, в связи с принятием Закона № 294-ФЗ**

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 916 «Об утверждении Положения о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков»;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2002 г. № 174 «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства»;
3. Пункты 26 и 61 изменений, которые вносятся в постановления Совета Министров РСФСР, Правительства РСФСР и Правительства Российской Федерации, касающиеся государственной регистрации юридических лиц, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2002 г. № 731;
4. Пункт 5 изменений, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 7 ноября 2008 г. № 821.

Приложение 15.5

Перечень Постановлений Правительства Российской Федерации, в которые должны быть внесены изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие виды контроля, подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ без каких-либо оговорок

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ»;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»;
4. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2003 г. № 287 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении государственного контроля и надзора в области стандартизации, обеспечения единства измерений и обязательной сертификации»;
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»;
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»;
8. Постановление Правительства Российской Федерации 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»;

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»;
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».

2. Постановления Правительства Российской Федерации, регламентирующие виды контроля в отношении которых федеральными законами могут быть предусмотрены особенности

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом»;
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»;
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

Приложение 15.6.

Перечень совместных административных регламентов федеральных органов исполнительной власти

1. Приказ МВД России № 385, ФМС России № 117 от 19 мая 2009 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной миграционной службой, ее территориальными органами и органами внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю и надзору за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации»;

2. Приказ МВД России № 338, ФМС России № 97 от 30 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента 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»;

3. Приказ ФМС России № 1, Минздравсоцразвития России № 4, Минтранса России № 1, Госкомрыболовства России № 2 от 11 января 2008 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления Федеральной миграционной службой, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в области содействия занятости населения, Федеральным агентством морского и речного транспорта и Федеральным агентством по рыболовству государственной услуги по выдаче заключений о привлечении и об использовании иностранных работников, разрешений на привлечение и использование иностранных работников, а также разрешений на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства»;

4. Приказ МИД России № 20086, Минюста России № 311 от 25 декабря 2008 г. «Об утверждении Административного регламента предоставления государственной услуги по истребованию личных документов»;

5. Приказ Минприроды России № 117, Минтранса России № 66 от 27 апреля 2009 г. «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным

агентством водных ресурсов, Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта государственной функции по государственной регистрации гидротехнических сооружений и ведению Российского регистра гидротехнических сооружений»;

6. Приказ Ростехнадзора № 619, МПР России № 235 от 10 сентября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования исполнения государственной функции по организации и проведению государственной экологической экспертизы»;

7. Приказ Мининформсвязи России № 134, Россвязьохранкультуры № 399 от 28 ноября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия при осуществлении присвоений (назначений) радиочастот или радиочастотных каналов»;

8. Приказ Мининформсвязи России № 135, Россвязьохранкультуры № 400 от 28 ноября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия при организации проведения экспертизы возможности использования радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми к использованию радиоэлектронными средствами гражданского назначения»;

9. Приказ Мининформсвязи России № 136, Россвязьохранкультуры № 401 от 28 ноября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия при организации проведения работ по изысканию новых радиочастотных каналов и разработке радиочастотного спектра и орбитальных позиций спутников для целей телевизионного вещания и радиовещания»;

10. Приказ Мининформсвязи России № 137, Россвязьохранкультуры № 402 от 28 ноября 2007 г. «Об утверждении Административного регламента взаимодействия Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации и Федеральной службы по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия при осуществлении регистрации присвоений (назначений) радиочастот или радиочастотных каналов».

V. 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 федерального закона по внесению изменений в 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) предусматривающий:

- определение порядка делегированных полномочий по государственному контролю (надзору);
- установление порядка использования электронного документооборота и юридически значимого взаимодействия органа государственной власти с субъектом проверки;
- распространение действия Закона № 294-ФЗ на регулирование отношений в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля при исполнении условий гражданско-правовых договоров (иных соглашений).

1.2. исключения из сферы действия Закона № 294-ФЗ:

- контроля за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями;
- государственного портового контроля;
- контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

2. Минэкономразвития России:

2.1. разработать проект федерального закона направленный на внесение изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие разграничение процедур административного расследования и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля

3. Минэкономразвития России, федеральным органам исполнительной власти, при участии Генеральной прокуратуры Российской Федерации:

3.1. провести анализ осуществления государственного контроля (надзора) государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями и подготовить предложения по приведению нормативных правовых актов наделяющих указанные организации такими полномочиями в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3.2. федеральным органам исполнительной власти, ответственным за регистрацию уведомлений, и иным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции подготовить и разместить на официальных сайтах в сети «Интернет»:

- исчерпывающий, структурированный в соответствии с видами деятельности, перечень требований и содержание обязательных требований, предъявляемых органами власти к организациям, осуществляющих виды предпринимательской деятельности, переведенных на уведомительный порядок;

- перечни, реестры, порядки и другие документы, содержащие сведения о привлекаемых экспертах и экспертных организациях и/или критериях отбора привлекаемых экспертов и экспертных организаций.

4. Минюсту России:

4.1. провести мониторинг актов субъектов Российской Федерации и муниципальных актов для выявления незаконных актов в сфере государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

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 регулирование, организационные структуры, регламентация порядка

осуществление регионального контроля, наличие полномочий по применению административной ответственности и т.д.).

6. Федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование:

6.1. разработать порядки осуществления государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности в соответствии с Приложением № 15.1 настоящего Доклада и внести их в установленном порядке в Правительство Российской Федерации.

7. Минэкономразвития России:

7.1. направить текст Доклада федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, 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.

7.2. предложить органам власти субъектов Российской Федерации направить текст Доклада органам местного самоуправления находящимся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

8. Минэкономразвития России:

8.1. обратиться с предложением к Высшему арбитражному суду Российской Федерации подготовить официальные разъяснения по поводу судебной практики по обозначенным в докладе проблемным вопросам и довести ее до нижестоящих судов.

9. Правительству Российской Федерации:

9.1. 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.

9.2. обратить внимание руководителей федеральных органов исполнительной власти на недопустимо низкий уровень согласования внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.