Российский союз
промышленников и предпринимателей

Комитет по совершенствованию
контрольно-надзорной деятельности
и устранению административных барьеров

Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти

Министерство экономического
развития Российской Федерации

Департамент
государственного регулирования в экономике

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад – 2013

МАКС ПРЕСС

МОСКВА – 2014

УДК 342.9
ББК 67.401
К64

Авторский коллектив:
С.М. Плаксин (руководитель авт. колл.),
В.В. Бакаев, *А.Г. Зуев*, *М.Г. Киржиманов*, *А.В. Кнутов*, *Е.В. Ковтун*, *Е.А. Котов*,
С.И. Кудинкин, *С.И. Максимова*, *С.В. Максимов*, *Е.А. Полесский*, *Т.А. Радченко*,
А.Е. Сарватдинов, *С.В. Семенов*, *Н.И. Толстых*, *А.В. Чаплинский*

К64 **Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации:** Аналитический доклад — 2013. — М.: МАКС Пресс, 2014. — 272 с.
ISBN 978-5-317-04696-5

Доклад подготовлен Комитетом РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров совместно с Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-317-04696-5

© Плаксин С.М., Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В., Котов Е.А., Кудинкин С.И., Максимова С.И., Максимов С.В., Полесский Е.А., Радченко Т.А., Сарватдинов А.Е., Семенов С.В., Толстых Н.И., Чаплинский А.В., 2014
© Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров РСПП, 2014

СОДЕРЖАНИЕ

ВСТУПЛЕНИЕ. 5

1. Нормативно-правовое регулирование и правоприменительная практика в 2013 г. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов. 9

1.1. Обзор изменений нормативно-правового регулирования в 2013 году. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов 9

1.1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году. 9

1.1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году. 11

1.1.3. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации 20

1.2. Судебная практика в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий в 2013 г. 37

1.2.1. Общая характеристика судебных дел и судебной практики по делам о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля и основные выводы анализа 37

1.2.2. Обзор судебной практики о порядке проведения проверок и фиксации ее результатов 53

1.2.3. Обзор судебной практики по отдельным вопросам применения судами обязательных требований, подлежащих проверке. 98

1.2.4. Обзор судебной практики по отдельным проблемам процессуального законодательства в части дел о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля 109

2. Общие вопросы организации контрольно-надзорной деятельности 113

2.1. Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий. 113

2.1.1 Существующая в российском законодательстве практика реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) 113

2.1.2.. Зарубежный опыт реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля 126

2.1.3. Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в России 147

2.2. Применение оценки регулирующего воздействия в России 155

2.2.1. Основные принципы ОРВ и регулирование процедуры в России 156

2.2.2. Практика применения ОРВ в России 159

2.2.3. Выводы и предложения. 172

2.3. Открытость деятельности контрольно-надзорных органов 175

2.3.1. Нормативные требования к раскрытию информации обосуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сети Интернет . . . 175
2.3.2. Практика раскрытия в сети Интернет информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля . . . 179
2.3.3. Предложения по расширению перечня информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, подлежащей раскрытию в сети Интернет . . . 181
2.3.4. Основные выводы . . . 186

3. Отраслевые вопросы исполнения контрольно-надзорных полномочий . . . 188

3.1. Природоохранное регулирование . . . 188
3.1.1. Несовершенство правового регулирования взимания платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействие на окружающую среду) . . . 190
3.1.2. Несовершенство правового регулирования обеспечения охраны окружающей среды в области водоснабжения и водоотведения . . . 194
3.1.3. Несовершенство правового регулирования при размещении отходов производства и потребления . . . 197
3.1.4. Несовершенство правового регулирования экологического аудита . . . 200
3.1.5. Несовершенство правового регулирования предоставления субъектами предпринимательской деятельности информации уполномоченным органам исполнительной власти . . . 204
3.1.6. Оценка изменений федерального законодательства по проблемным вопросам, указанным в Аналитическом докладе – 2012) . . . 205

3.2. Обеспечение качества и безопасности пищевой продукции . . . 217
3.2.1. Анализ законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью пищевой продукции . . . 218
3.2.2. Анализ нормативно-правового регулирования и порядка осуществления в Российской Федерации других видов контроля, осуществляемых в отношении пищевой продукции . . . 222
3.2.3. Анализ российского и международного законодательства в области контроля за безопасностью рыбы, рыбной и иной продукции из водных биоресурсов . . . 227
3.2.4. Выводы и предложения . . . 235

3.3. Государственная экспертиза проектной документации . . . 236
3.3.1. Место экспертизы проектной документации в инвестиционно-строительном процессе и ее законодательное регулирование . . . 236
3.3.2. Современные проблемы экспертизы проектной документации и инженерных изысканий . . . 242
3.3.3. Выводы и предложения . . . 248

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Предлагаемые изменения нормативно-правовой базы и организационные мероприятия . . . 251

ВСТУПЛЕНИЕ

Ежегодный доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» (далее — Доклад) содержит анализ произошедших изменений в системе контроля и надзора в Российской Федерации, посвящен изучению актуальных проблем исполнения контрольно-надзорных полномочий и поиску их решений.

Можно отметить, что представленный Доклад «подводит черту» под первым целенаправленно спроектированным этапом развития системы регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. За четыре года со дня вступления в силу базового закона в контрольно-надзорной сфере (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ[1]) проведена значительная работа по приведению в соответствие с законом № 294-ФЗ основного количества законодательных актов Российской Федерации, решений Правительства Российской Федерации и ведомственных актов, регламентирующих вопросы осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, создана и автоматизирована система государственной статистики в этой сфере, сделавшая контрольно-надзорную деятельность количественно-измеримой, коренным образом перестроены процедуры и инструменты проведения контрольно-надзорной деятельности.

С нашей точки зрения, в рамках существующей системы регулирования и структуры органов власти достигнут потенциал основополагающих законодательных изменений в контрольно-надзорной сфере, заложенных Федеральным законом № 294-ФЗ, что, разумеется, не означает решение всех проблем исполнения соответствующих полномочий. Косвенным признанием данного факта являются положения ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также поручения Президента Российской Федерации по разработке Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы и Концепции проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации.

Очевидно, что дальнейшее развитие регулирования контрольно-надзорной деятельности должно учитывать успехи, сложности, неудачи, актуальные проблемы и проработанные предложения предыдущего этапа регулирования. Поэтому в Доклад – 2013 г. мы включили базовые положения и выявленные проблемы как за истекший 2013 г., так и за 2012 г. (из предыдущего Аналитического доклада – 2012).

Начинается Доклад обзором изменений нормативно-правовой базы в 2013 г. В указанный период продолжилась активная работа по приведению в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ положений об отдельных видах государственного контроля (надзора) и их детализация в актах ведомств. Практически завершено приведение в соответствие нормативно-правовых документов по отдельными видам контроля с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ. Из позитивных изменений в сфере законодательного регулирования можно выделить сокращение и уточнение сферы действия режима постоянного государственного контроля (надзора); создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей; продолжение подробной регламентации порядка исполнения

---

[1] Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

контрольно-надзорных функций. Негативно можно оценить продолжающееся расширение перечня видов государственного контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ. Ряд изменений имеет как положительные, так и отрицательные стороны. При этом с сожалением следует констатировать, что из 28 общесистемных проблем в области исполнения контрольно-надзорных полномочий, указанных в Аналитическом докладе – 2012 полностью или частично разрешены только 8 (хотя существенная часть предложений находится на рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации).

Представляет интерес раздел Доклада, посвященный анализу судебной практики в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий в 2013 г. В ходе подготовки этого раздела Доклада было проанализировано около 900 релевантных решений судов, принятых арбитражными судами (апелляция и кассация), судами общей юрисдикции уровня субъекта Российской Федерации, а также решения всех высших судов. По сравнению с предыдущим анализом, проведенным в 2011 г. можно констатировать, что судебные разбирательства стали гораздо более «тонкими». И предприниматели, и контрольно-надзорные органы выработали практику применения Федерального закона № 294-ФЗ и споры связаны теперь, в основном, не с прямым нарушением законодательства, а с «тонкими» или недостаточно ясно урегулированными вопросами. Иными словами, споры стали на несколько порядков более профессиональными. Интересно, что часть спорных вопросов рассматривается судами формально, «по букве» закона, а при разрешении других проблем суды исходят скорее «из духа» Федеральногозакона № 294-ФЗ. Поэтому хотелось бы пригласить высшую судебную инстанцию страны активнее сотрудничать с законодателем и исполнительной властью по вопросу регулирования контрольно-надзорных полномочий. Мы убеждены, что такое сотрудничество будет продуктивно.

Одним из центральных сюжетов Доклада является анализ возможностей внедрения риск-ориентированного подхода при исполнении контрольно-надзорных полномочий. Практически по каждому виду контроля подконтрольные субъекты характеризуются значительным разнообразием. Контрольные органы обязаны при проведении проверок руководствоваться идентичными правилами, требованиями и процедурами при проверке малого предприятия и крупного промышленного объекта. Ограничения по бюджетному финансированию и кадровому потенциалу контрольных органов объективно приводят к дифференциации подконтрольных субъектов. Поэтому мы считаем внедрение риск-ориентированного подхода должно стать основным направлением будущих изменений системы контроля и надзора в нашей стране. Однако простой принцип — подконтрольные субъекты с большим уровнем потенциальной опасности подлежат более плотному контролю (при этом четкое и заранее известное отнесение к различным категориям выгодно и самим субъектам предпринимательской деятельности), как всегда столкнется на практике с огромным количеством мелких, но критически важных деталей. В Докладе мы подробно рассмотрели российский и зарубежный опыт внедрения риск-ориентированного подхода и обозначили те потенциальные «болевые точки», которым должно быть уделено первостепенное внимание при проектировании и внедрении риск-ориентированного подхода.

Другим сюжетом, рассмотренным в Докладе, является анализ внедрения механизма оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в Российской Федерации. На первый взгляд, кажется, что содержательный анализ выгод и издержек групп интересов от принятия тех или иных управленческих решений не относится к контрольно-надзорной тематике. Вместе с тем данный раздел Доклада подготовлен в развитие Аналитического доклада – 2012,

в котором констатировалось, что проблемы контрольно-надзорной сферы связаны либо с процедурами, либо с содержанием обязательных требований. Мы проанализировали процесс создания новых (процедурных и содержательных) обязательных требований. Можно смело утверждать, что потенциал указанного механизма в нашей стране используется неполностью. Мы предлагаем несколько скорректировать предложенный вектор развития процедуры ОРВ (переход к децентрализации ОРВ на добровольных, а не на обязательных началах и некоторая корректировка процедуры на федеральном уровне).

Одним из наиболее часто обсуждаемых элементов системы государственного управления является повышение открытости органов власти, ассоциируемое чаще всего с деятельностью Открытого правительства. В Докладе мы обратили внимание на прикладной аспект внедрения открытости — повышение прозрачности контрольно-надзорных органов, т.е. исполнение ими не общих требований, предъявляемых к любым органам власти, а специальных, вытекающих из контрольно-надзорного характера их деятельности. В ходе подготовки Доклада мы проанализировали сайты центральных аппаратов всех федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, не ограничиваясь только обязательными с точки зрения законодательства требованиями (например, наличие актуального (!) плана проведения проверок, наличие реестра аккредитованных для участия в проверках экспертов и др.), но дополняя их проверкой требований, соблюдение которых было бы полезно для предпринимателей (например, наличие на сайте обязательных требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам, нормативно-правовых актов, устанавливающих процедуры проведения проверок и др.). Часть требований исполняется большинством контрольно-надзорных органов, тогда как многие значимые требования (в том числе по опубликованию обязательных требований к подконтрольным субъектам) практически не реализованы. Мы планируем выступить с инициативой для Открытого правительства, связанной с тем, что помимо общих требований к открытости для всех органов власти можно устанавливать специальные требования по категориям органов (контрольные, лицензирующие, распределяющие бюджетные средства, осуществляющие государственную политику и проч.).

Заключительная часть доклада посвящена трем «отраслевым» сюжетам. Первый из них — это проблема регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды. С сожалением, следует констатировать, что за 2013 г. из 27 проблем в данной сфере, указанных в Аналитическом докладе – 2012, частично решено лишь 7. Реализация многих предложений предусматривается в проектах федеральных законов, находящихся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе. Более того, за 2013 г. возникло несколько новых сюжетов, ведущих, на наш взгляд, к обременению бизнеса непроизводительными издержками, которые к тому же не имеют эффекта для общества. Речь идет, прежде всего, о таких «болевых точках», как регулирование взимания платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействие на окружающуюся среду), регулирование в области водоснабжения и водоотведения, при размещении отходов производства и потребления, регулирование экологического аудита. Как уже упоминалось выше, мы касались данной проблемы в Аналитическом докладе – 2012, в котором были рассмотрены вопросы регулирования охраны окружающей среды с учетом регулирования в сфере промышленной безопасности. Сейчас мы не можем не отметить позитивные изменения, произошедшие в сфере промышленной безопасности с одновременным ухудшением ситуации в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Мы готовы приложить все усилия для сотрудничества с Правительством Российской Федерации по данному вопросу.

Второй «отраслевой» сюжет связан с обеспечением безопасности пищевой продукции. В целях устранения имеющихся проблем в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов представляется необходимым максимально оперативно привести российскую нормативно-правовую базу в сфере ветеринарии (в части обеспечения безопасности пищевой продукции животного происхождения) в соответствии с международной (подготовка новой редакции федерального закона «О ветеринарии», предусмотрев гармонизацию его положений с нормами ВТО, Комиссии CodexAlimentarius, МЭБ, ЕврАзЭС, Таможенного союза), ведомственные акты Минсельхоза России в соответствие с решениями Правительства Российской Федерации, обязательные требования ветеринарных, ветеринарно-санитарных правил и норм, многие из которых установлены еще во времена СССР — в соответствие с современным уровнем научных достижений и текущими практиками, а также осуществить еще ряд мероприятий.

Наконец, последний «отраслевой» сюжет связан с государственной экспертизой проектной документации. «Процедурные» проблемы на указанном этапе инвестиционно-строительного цикла приводят к существенным потерям бизнеса, которых можно было бы избежать достаточно понятными мерами. В целом, можно сказать, что продолжающаяся реформа института экспертизы (развитие негосударственной экспертизы) можно оценить положительно, однако на данный момент все еще не хватает «правил игры» в негосударственном секторе. Государственная экспертиза осталась достаточно консервативной и, в основном, нацелена на самозащиту от потенциальных ошибок своих экспертов, а также на оптимизацию сметных расходов, порой в ущерб экономическим интересам подрядчика и государства.

Представляемый Доклад по контрольно-надзорной тематике — это уже четвертая ежегодная публикация, подготовленная рядом единомышленников, ядро которых представляют Российский союз промышленников и предпринимателей, Министерство экономического развития Российской Федерации и Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». В каждом из ежегодных докладов концентрируется внимание на основных проблемах в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий. С удовлетворением можно отметить, что многие из предлагаемых в докладах решений были реализованы. Мы приглашаем всех желающих продолжить совместную работу по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Авторы доклада

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА В 2013 г. ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

1.1. Обзор изменений нормативно-правового регулирования в 2013 году. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов

1.1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году

Систему законодательства, регламентирующего вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, составляют, как уже было отмечено, базовый Федеральный закон от № 294-ФЗ и около 150 специальных законодательных актов, содержащих положения по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности.

В 2013 г. продолжилось развитие нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности:

– были приняты 9 федеральных законов, согласно которым в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие уточнения отдельных его положений, касающихся лотерейной, образовательной, антитеррористической деятельности, промышленной безопасности, охраны здоровья населения, участия граждан в долевом строительстве многоквартирных жилых домов, контрактной системы, уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности.

– была продолжена работа по приведению актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ. Разработаны новые положения, внесены изменения в действующие положения о различных видах государственного контроля (надзора), утверждены административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

В 2013 году постановлениями Правительства Российской Федерации утверждены 18 новых положений, устанавливающих порядок осуществления различных видов государственного контроля (надзора) (в области связи, ветеринарии, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, жилищных отношений, охраны атмосферного воздуха, водных объектов, животного мира, охоты, пожарного надзора в лесах, медицинской деятельности, обращения лекарственных средств и изделий медицинского назначения, регулируемых государством цен (тарифов), игорной деятельности, энергетического и транспортного надзора, безопасности дорожного движения, деятельности саморегулируемых организаций)[2].

---

[2] Помимо этого, в начале 2014 года был принят Указ Президента Российской Федерации от 13.02.2014 № 79 «Об организации федерального государственного надзора в области ядерной и радиационной безопасности ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах» (вместе с Положением о данном виде надзора).

Таким образом, с учетом принятых в 2012 г. положений, в 33 сферах деятельности порядок осуществления государственного контроля (надзора) регламентирован новыми положениями, в полной мере соответствующими обновленному законодательству.

Кроме того, внесены изменения в 34 акта Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора), в том числе в 12 ранее утвержденных положений о порядке его осуществления (в области лесных и земельных отношений, обеспечения энергоэффективности, пожарной безопасности, строительной деятельности, безопасности пищевых продуктов, использования и охраны недр, метрологии др.).

Указом Президента Российской Федерации от 29.06.2013 г. № 593 в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ приведены положения актов Президента Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора).

В принятых нормативных правовых актах определяются уполномоченные органы государственного контроля (надзора) и разграничиваются их полномочия, устанавливаются перечни должностных лиц указанных органов, их права, обязанности, ответственность и ограничения при проведении проверок, унифицированный порядок организации и проведения государственного контроля (надзора), конкретизируется предмет проводимых проверок и отдельных мероприятий по контролю. Во всех положениях о государственном контроле (надзоре) устанавливается обязательность размещения информации о результатах проводимых проверок в сети «Интернет».

Активно продолжалась работа органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по подготовке и принятию нормативных правовых актов, направленных на обеспечение как реализации собственных полномочий по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) (в области охраны окружающей среды, ветеринарии, здравоохранения, жилищных отношений, строительной деятельности и других сферах), так и выполнения делегированных субъектам Российской Федерации полномочий по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) (в области лесного, охотничьего надзора, контроля в здравоохранении, образовании и других сферах).

Важным направлением в сфере нормативного правового регулирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 г. явилась подготовка в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации проекта Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы.

Проектом указанной Концепции предусматривается:

– определение правовых основ системы государственного контроля, предусматривающих установление и разграничение целей, задач, принципов, предмета, содержания и порядка осуществления различных видов государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций государства;

– приведение в соответствие с современным уровнем развития науки и техники, международным опытом национальной системы нормативно-правового обеспечения государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций, правил и норм, устанавливающих обязательные требования, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности;

– устранение дублирования различных функций в системе государственного контроля, исключение избыточных и неэффективных функций;

– оптимизация структуры органов, осуществляющих контрольные, надзорные и разрешительные функции, имея в виду наделение полномочиями по их осуществлению только специализированных исполнительных органов государственной власти — служб по надзору;

– внедрение методологии оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, в систему организации и осуществления государственного надзора;

– определение показателей (критериев) эффективности контрольно-надзорных и разрешительных функций, разработка и внедрение методики расчета таких показателей и мониторинга эффективности указанной деятельности;

– совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного надзора;

– обеспечение открытости и доступности информации о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государственных органов исполнительной власти, формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности;

– разработка и внедрение при формировании и принятии проектов бюджетов всех уровней методики ресурсного обеспечения контрольно-надзорных и разрешительных функций (кадрового, материально-технического, финансового).

1.1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году

Анализ изменений, внесенных в 2013 г. в нормативные правовые акты, позволяет выделить 6 основных направлений корректировки системы нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) в Российской Федерации.

1. Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ

Как известно, Федеральный закон № 294-ФЗ распространяет свое действие далеко не на все виды государственного и муниципального контроля (надзора). В частях 3 и 3.1 статьи 1 закона содержится перечень видов контрольно-надзорной деятельности, в которых положения указанного закона не применяются к проверкам, проводимым органами публичной власти, а частью 4 данной статьи определен перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок.

Оба перечня на протяжении всего периода действия рассматриваемого закона постоянно расширяются одновременно с корректировками отраслевого законодательства (рис. 1.1).

За прошедший год перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяется установленный Федеральным законом № 294-ФЗ порядок проведения проверок, был дополнен контролем за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов (пункт 17 части 3.1 статьи 1).

Рис. 1.1. **Количество видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ**

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых особенности проведения проверок могут быть установлены федеральными законами, дополнен государственным контролем (надзором) в сфере образования и региональным государственным контролем (надзором) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (соответственно пункты 27 и 28 части 4 статьи 1).

Таким образом, проблема снижения универсальности Федерального закона № 294-ФЗ в результате постоянного расширения сфер контрольно-надзорной деятельности, на которые положения закона в части организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов не распространяются полностью или частично, приобретает все большую остроту.

Наличие перечня отдельных видов контрольно-надзорной деятельности, полностью или частично выведенных из-под действия Федерального закона № 294-ФЗ, является обоснованным, поскольку в отдельных сферах регулирование государственного контроля (надзора) отраслевыми законами обуславливается спецификой осуществления конкретного вида деятельности (банковская, бюджетно-финансовая, налоговая, таможенная, страховая и другие) и различными рисками наступления негативных последствий в результате нарушений установленных требований.

Однако постоянное расширение указанного перечня снижает уровень гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю. Как правило, отраслевые законы устанавливают более высокий уровень вмешательства государства в предпринимательскую деятельность, увеличивая периодичность и сроки проведения плановых проверок, расширяя основания для проведения внеплановых проверок, исключая необходимость их согласования с органами прокуратуры. Тем самым нарушается баланс мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

Решение задачи повышения универсальности Федерального закона № 294-ФЗ, обеспечения эффективности мер по защите прав хозяйствующих субъектов неразрывно связано с переходом на новую методологию организации и осуществления государственного контроля (надзора), основанную на принципах оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами экономической деятельности.

2. Расширение сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Федеральным законом № 294-ФЗ впервые был введен механизм уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности. При предоставлении хозяйствующими субъектами уведомлений о начале предпринимательской деятельности получение ими каких-либо разрешений, согласований, заключений органов государственной власти и органов местного самоуправления не допускается.

Перечень таких видов деятельности, установленный частью 1 статьи 8 закона, постоянно расширялся в течение 2010–2012 гг. и был дополнен в 2013 г. деятельностью по эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности (уведомительный порядок введен вместо отмененного лицензирования) и деятельностью в сфере обращения медицинских изделий. Общее число видов предпринимательской деятельности, для начала осуществления которой требуется направить уведомление, на начало 2014 года составило 39.

Гораздо значительней расширился утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 584 перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление. Если в течение 2011–2012 годов данный перечень увеличился с 43 до 68 позиций, то по состоянию на начало 2014 года он включал в себя 89 позиций (рис. 1.2).

В соответствии с изменениями, внесенными в 2013 г., уведомительный порядок начала деятельности введен в отношении следующих видов работ и услуг:

1) деятельность туристических агентов;
2) 5 видов работ и услуг по перевозке грузов морским, внутренним водным и железнодорожным транспортом (за исключением опасных грузов);
3) 9 видов работ и услуг по производству пищевых продуктов и кормов для животных;
4) 8 видов работ и услуг по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности.

Расширение сферы применения уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности можно оценить в целом положительно. Использование данного административно-правового инструмента позволило соответствующим органам контроля (надзора) эффективно организовать учет поднадзорных субъектов, занимающихся отдельными видами предпринимательской деятельности, для начала осуществления которых не требуется получения разрешений органов власти.

При этом во многих случаях внедрение уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности облегчило ведение бизнеса, т.к. данный режим регулирования выступил в качестве замены разрешительных инструментов правового регулирования экономики. Показательным примером является введение уведомительного порядка в отношении эксплуатации взрывопожароопасных и химически

опасных производственных объектов IV класса опасности. Ранее указанные виды деятельности подлежали лицензированию, но в 2013 г. необходимость получения лицензии была исключена.

Рис. 1.2. **Количество видов предпринимательской деятельности (работ и услуг в составе таких видов деятельности), о начале осуществления которых необходимо уведомлять уполномоченный орган государственного контроля (надзора)**

Нужно отметить, что имеют место отдельные случаи введения уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности в условиях, когда ранее для начала осуществления данного вида деятельности от предпринимателя не требовалось обращаться в орган власти, уполномоченный в соответствующей сфере. Это не создало серьезных административных барьеров, поскольку процедура подачи уведомления максимально проста и бесплатна для заявителя.

Вместе с тем при дальнейшем распространении уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности представляется необходимым, чтобы определение перечня видов деятельности, для начала которых необходима подача уведомления, осуществлялось на основе четких законодательно закрепленных критериев. Наиболее предпочтительным представляется предложение о том, чтобы уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности вводился в отношении только тех видов деятельности, осуществление которых требовало предварительного получения разрешений, согласований, заключений органов государственной власти и органов местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации, правовыми актами органов местного самоуправления.

3. Сокращение сферы действия режима постоянного государственного контроля (надзора)

В 2011 г. Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен статьей 13.1, регламентирующей порядок введения и применения режима постоянного государственного надзора в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой высокую опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Первоначальная редакция статьи 13.1. предусматривала крайне обширный круг объектов, в отношении которых мог быть введен режим постоянного государственного контроля (надзора): в него могли входить **все** опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и объекты использования атомной энергии вне зависимости от уровня их опасности.

Конкретные перечни объектов, подлежащих постоянному государственному контролю (надзору), должны были устанавливаться Правительством Российской Федерации. Однако утвержден и официально опубликован был перечень только объектов использования атомной энергии.

Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ статья 13.1 Федерального закона № 294-ФЗ была изложена в новой редакции, четко зафиксировавшей перечень объектов, на которых вводится режим постоянного государственного контроля (надзора). Такими объектами являются:

1) опасные производственные объекты I класса опасности;

2) гидротехнические сооружения I класса (в соответствии с перечнем классов, установленным Правительством Российской Федерации);

3) отдельные объекты использования атомной энергии, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.04.2012 № 610-р.

Таким образом, усмотрение Правительства Российской Федерации (фактически — Ростехнадзора, подготавливающего соответствующий проект акта) по определению объектов, подлежащих постоянному государственному контролю (надзору), было заменено на императивное закрепление соответствующих критериев на уровне закона.

Ограничение сферы применения режима постоянного надзора необходимо рассматривать в качестве одного из шагов на пути законодательного внедрения системы организации и проведения проверок на основе оценки рисков и классификации объектов в сфере обеспечения промышленной безопасности и безопасности гидросооружений, предусматривающего направление ресурсов контрольно-надзорных органов на те объекты, потенциально возможные внештатные ситуации на которых способны причинить наибольший вред.

4. Создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей

Одной из важнейших новаций 2013 г. в системе защиты прав предпринимателей при их взаимодействии с государственными органами и органами местного самоуправления является принятие Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации».

В соответствии с данным законом учреждается должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

(далее — Уполномоченный) и закрепляется право субъектов Российской Федерации по учреждению должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в соответствующем субъекте.

В соответствии с п. 2 ст. 2 указанного закона одной из основных задач Уполномоченного является осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Защита прав предпринимателей осуществляется в случае подачи соответствующей жалобы Уполномоченному. Согласно ч. 4 и 5 ст. 5 Федерального закона от 07.05.2013 № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» в число прав Уполномоченного при рассмотрении жалобы входит:

– право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

– одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности, выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

В статью 21 Федерального закона № 294-ФЗ были внесены корреспондирующие изменения, закрепляющие право юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан выполнить одно или несколько из следующих действий:

1) разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе формы и способы их защиты, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

2) передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы;

3) направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии) которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов;

4) обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, судов), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными публичными полномочиями, должностных лиц;

5) обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности;

6) обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

7) направить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные федеральным законом отдельными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

Данное нововведение заслуживает однозначно **позитивной оценки**, поскольку создает дополнительный механизм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности, хотя и имеющий несколько ограниченные возможности для использования.

5. Регламентация порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора)

Как уже отмечалось ранее, в 2013 г. в основном была завершена работа по принятию новых и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации действующих положений об отдельных видах государственного контроля (надзора).

В течение указанного периода времени было принято 9 новых (ранее отсутствовавших) положений об отдельных видах контроля. В их число входят:

– Положение о федеральном государственном охотничьем надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 25.01.2013 № 29);

– Положение о федеральном государственном карантинном фитосанитарном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 31.01.2013 № 69);

– Положение о государственном надзоре в области организации и проведения азартных игр (постановление Правительства Российской Федерации от 04.02.2013 № 75);

– Положение о федеральном государственном транспортном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 19.03.2013 № 236);

– Положение о государственном жилищном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493);

– Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 20.07.2013 № 610);

– Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 19.08.2013 № 716);

– Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности (постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2013 № 880);

– Правила осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике (постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2013 № 1164).

В начале 2014 года было принято Положение о федеральном государственном надзоре в области ядерной и радиационной безопасности при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах (Указ Президента Российской Федерации от 13.02.2014 № 79)

Кроме того, в 2013 г. было принято в новой редакции 9 положений об отдельных видах контроля, заменивших ранее действующие акты. В их число входят:

– утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476 положения о:

- федеральном государственном надзоре в области связи;
- государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха;
- государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов;
- федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- федеральном государственном пожарном надзоре в лесах;
- государственном ветеринарном надзоре;
- федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре;

– Положение о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов) (постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543.

– Правила государственного надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях (постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2013 № 820).

В прошедшем году федеральными органами исполнительной власти принято 25 административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и 1 административный регламент предоставления государственной услуги по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

Всего по состоянию на начало 2014 г. действовало 104 административных регламента исполнения государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора), 5 административных регламентов взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора) и 5 административных регламентов предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

Вместе с тем данная работа завершена не полностью. Например, в соответствии с п. 3–5 (7) Правил представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 584, полномочиями по приему данных уведомлений наделены 7 федеральных органов исполнительной власти и 2 группы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако соответствующие регламенты приняты лишь Роспотребнадзором, Ространснадзором, Роструд ом и ФМБА. Отсутствуют административные регламенты оказания государственных услуг по приему уведомлений о начале предпринимательской деятельности МЧС России, Росстандартом и Ростехнадзором.

Как уже отмечалось в Аналитическом докладе – 2012, принятие административного регламента положительно сказывается на качестве государственной функции, поскольку повышает открытость для поднадзорного субъекта процесса исполнения функции и в определенной мере уменьшает степень усмотрения должностных лиц органа власти. В связи с этим необходимо констатировать необходимость принятия отсутствующих регламентов.

6. Развитие системы административной ответственности за правонарушения в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

В 2013 г. основной тенденцией в рассматриваемой сфере стала детализация составов административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП Российской Федерации) и выявляемых в рамках государственного и муниципального контроля (надзора).

Упомянутая детализация затронула, как составы, предусматривающие наказание за нарушение обязательных требований, установленных в разных отраслях экономики (ч. 4 ст. 9.1, ч. 2 и 3 ст. 10.8 КоАП Российской Федерации), так и составы, устанавливающие ответственность за противодействие проверкам (например, ч. 5 и 6 ст. 19.4, ч. 7.1, 8.1, 18–22 ст. 19.5 КоАП Российской Федерации).

Нужно отметить, что детализация составов, предусматривающих наказание за нарушение обязательных требований, может быть оценена двояко.

С одной стороны, большое число составов административных правонарушений, предусмотренных КоАП Российской Федерации, содержат размытые формулировки. Так, в Аналитическом докладе за 2012 год указывалось на наличие в КоАП Российской Федерации не менее 85 составов административных правонарушений, которые могут быть совершены субъектами предпринимательской деятельности и которые сформулированы исключительно или преимущественно отсылочными нормами. Это вкупе с довольно широкими рамками усмотрения должностных лиц в отношении размеров административного наказания (во многих случаях максимальные размеры штрафов превышают минимальные в 2–3 раза) создает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольно-надзорных органов. В этой связи можно оценить в целом положительно произведенную в 2013 году детализацию отдельных составов административных правонарушений.

С другой стороны, упомянутая детализация статей КоАП Российской Федерации повлекла за собой многократное увеличение размеров административных наказаний с сохранением отсылочных норм и пространных формулировок.

Наглядным примером может служить ст. 10.8 КоАП Российской Федерации. Ранее данная статья предусматривала наказание за «нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных либо правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства». Наказание составляло: для ИП — штраф в размере от 3 до 5 тыс. рублей или административное приостановление на срок до 90 суток, для юридических лиц — штраф в размере от 10 до 20 тыс. рублей или административное приостановление деятельности на тот же срок.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 199-ФЗ данная статья КоАП Российской Федерации была дополнена 2 составами административных правонарушений:

– перевозка сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов, за исключением перевозки сельскохозяйственных животных и (или) продуктов животноводства для личного пользования;

– нарушение ветеринарно-санитарных правил сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов.

При этом указанные выше правила содержатся в ряде нормативных документов, среди которых есть акты, не опубликованные официально. Примерами могут служить Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утвержденные Минсельхозом СССР 27.12.1983, или Инструкция о порядке браковки, направления на техническую утилизацию и уничтожение непригодных

в пищу мяса и мясных продуктов на мясоперерабатывающих предприятиях, введенная в действие письмом Минсельхозпрода России от 23.07.1996 № 13–7–37/754.

За совершение первого административного правонарушения на ИП налагается штраф от 30 до 40 тыс. рублей, на юридических лиц — от 300 до 500 тыс. рублей. За второе нарушение предусматривается штраф на ИП — от 40 до 50 тыс. рублей или административное приостановление на срок до 90 суток, на юридических лиц — от 500 до 700 тыс. рублей или административное приостановление на тот же срок.

Таким образом, возможный позитивный эффект от детализации составов административных правонарушений был нивелирован увеличением размера наказания и введением новых отсылочных норм. При этом детализации было подвергнуто незначительное число статей КоАП Российской Федерации, в то время как подавляющая часть отсылочных норм и размытых формулировок сохранилась.

1.1.3. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации[3]

Анализ проекта Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, выполненный с участием экспертов РСПП, показывает, что предусмотренные меры повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на ближайшие 5 лет не должны рассматриваться как самоцель. При реализации Концепции необходимо сбалансированно обеспечить:

- сохранение социальной стабильности в стране;
- достижение более высокого, чем сегодня, уровня защищенности прав и законных интересов граждан, коммерческих и некоммерческих организаций и государства от различных угроз, в том числе возникающих в сфере экономики;
- снижение рисков, связанных с открытием и ведением бизнеса в России;
- снижение государственных расходов на содержание государственного аппарата, наделенного контрольно-надзорными полномочиями, и на осуществление контрольной (надзорной) деятельности;
- поэтапное повышение квалификации и уровня оплаты труда всех категорий государственных контролеров;
- повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации.

Достижение перечисленных выше целей, по-видимому, не может быть обеспечено в рамках *консервативной модели* реформирования системы государственного контроля в экономике, на которой базируется предложенная Концепция, поскольку данная модель предполагает сохранение существующей громоздкой системы контрольно-надзорных органов. Требуется *мультимодельный* подход к реформированию этой системы, который бы позволял:

– в несколько раз сократить общее число проверяемых хозяйствующих субъектов за счет перехода к практике комплексных проверок, которые в настоящее время «распадаются» на проверки десятков контролирующих ведомств;

---

[3] Отдельные выводы и предложения, указанные в данном разделе доклада, не разделяются Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Вместе с тем Институт государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ с пониманием относится к позиции экспертов РСПП о необходимости совершенствования организационной системы и структуры контрольно-надзорных органов.

– значительно сократить бюджетные затраты на содержание контрольно-надзорной системы за счет эффекта сокращения расходов на содержание одного сотрудника органа власти, уменьшения числа сотрудников инфраструктурных подразделений, которые есть в каждом даже самом небольшом органе государственной власти;

– повысить уровень зарплат среди ведущих специалистов контрольно-надзорных органов;

– повысить эффективность вневедомственного контроля внутри подсистемы исполнительных органов власти;

– отказаться от опасной практики «расползания» контрольно-надзорных функций по всей системе органов исполнительной власти;

– сократить в несколько раз число контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации с передачей их функций ограниченному числу крупных территориальных органов, а также передать таким органам контрольно-надзорные функции органов местного самоуправления, снизив тем самым нагрузку на местные бюджеты;

– значительно снизить риски бизнеса в среднесрочной перспективе, обусловленных господствующим типом взаимоотношений бизнеса и государства

Одной из возможных для реализации в современных условиях моделей реформирования системы контрольно-надзорных органов является *структурно-иннновационная модель*.

Вариант такой модели предложен Институтом государства и права РАН и предполагает преобразование существующих 9 вневедомственных и 17 ведомственных контрольно-надзорных служб (без учета служб, подчиненных непосредственно Президенту Российской Федерации) в 3 федеральные службы, непосредственно подчиненные Правительству Российской Федерации: Федеральную службу по контролю в сфере экономики, Федеральную службу по контролю в социальной сфере и Федеральную службу технологического и технического контроля с одновременной передачей им *всех* контрольных и надзорных полномочий, ныне принадлежащих почти 50 министерствам и агентствам.

Другой вариант предложен Центром технологий государственного управления РАНХиГС, который исходит из целесообразности укрупнения федеральных министерств (не более 15) с передачей в их ведение всех федеральных агентств, предоставляющих массовые государственные услуги, и формирования 9 федеральных надзорных служб, подчиненных непосредственно Правительству Российской Федерации,

В отдаленной перспективе, по оценке экспертов, может быть рассмотрена возможность реализации радикальной модели реформирования системы контрольно- надзорных органов. Данная модель предполагает формирование новой контрольной ветви власти как подсистемы органов власти, осуществляющих вневедомственные контрольно-надзорные функции, подчиненных (подотчетных) Президенту Российской Федерации, или подотчетных Федеральному Собранию Российской Федерации. Данная модель позволяет рассмотреть возможность создания единой вневедомственной Федеральной контрольной службы, имеющей конституционный статус.

***

Обобщая анализ изменений, внесенных в 2013 г. в нормативные правовые акты, регламентирующие государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, можно выделить нововведения, заслуживающие как положительной, так и отрицательной оценки.

Позитивными новациями являются:

а) сокращение и уточнение сферы действия режима постоянного государственного контроля (надзора);

б) создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей (с наделением их полномочиями по защите прав субъектов хозяйствования при осуществлении органами власти контрольно-надзорных полномочий);

в) продолжение подробной регламентации порядка исполнения контрольно-надзорных функций путем принятия положений об отдельных видах контроля и административных регламентов.

Негативно можно оценить продолжающееся расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ.

Ряд изменений НПА имеет **как положительные, так и отрицательные стороны**. Таковыми являются следующие нововведения 2013 года:

а) расширение сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;

б) детализация составов административных правонарушений в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Однако наиболее важной характеристикой состояния НПА, регулирующих порядок государственного и муниципального контроля (надзора), за прошедший год является их **«кристаллизация»**. Развитие соответствующего законодательства замедлилось. Многие выявленные проблемы не находят своего разрешения, а потенциально возможные инструменты повышения эффективности контроля и надзора не используются.

Так, в заключении Аналитического доклада – 2012 было отмечено 28 общесистемных проблем в области исполнения контрольно-надзорных полномочий органами государственной власти и органами местного самоуправления, некоторые из которых отмечались в докладах за 2010 и 2011 годы, а также были даны предложения по их решению. В 2013 г. были реализованы только 3 предложения полностью и 5 предложений частично. Также реализация 5 предложений предусмотрена проектом федерального закона № 310190–6[4] (исходя из текста законопроекта, принятого в первом чтении).

Детальные сведения о реализации сформулированных в Аналитическом докладе – 2012 предложений изложены в таблице 1.1.

Очевидно, что для дальнейшего повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо продолжение совершенствования законодательства. При этом важно как последовательное исправление мелких недостатков, так и кардинальная переработка отдельных контрольно-надзорных инструментов: внедрение риск-ориентированного подхода, систематизация проверяемых требований, существенное повышение уровня открытости органов власти в данной сфере, изменение системы административной ответственности.

Кроме того, по-прежнему актуальной остается проблема внесения изменений в положения о государственном контроле (надзоре), содержащиеся в законодательстве о культуре, охране культурного наследия, музейном, архивном и библиотечном деле, ветеринарии, обращении драгоценных металлов и драгоценных камней, а также систематизация контрольно-надзорных функций в этих сферах деятельности.

Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности должно быть гармонизировано с совершенствованием самой системы контрольно-надзорных органов, требующей инновационных изменений.

---

[4] Принятие планируется в весеннюю сессию 2014 г.

Таблица 1.1

Реализация в 2013 году предложений по совершенствованию НПА в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), изложенных в Аналитическом докладе – 2012

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
Изменения, связанные с системными проблемами в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля				
1.	Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, что влечет за собой снижение уровня гарантий прав поднадзорных лиц	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» (ст. 1)	Сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, или, как минимум, сохранение данных перечней в существующем объеме в будущем. Такое сокращение может осуществляться следующим образом: постепенно распространять на отдельные виды контроля в полном объеме правила, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ, с постоянным сбором и анализом статистики о количестве случаев причинения вреда в соответствующей сфере. При наблюдении роста случаев причинения вреда в отношении вида контроля могут быть возвращены особые правила	Предложение не реализовано. Перечень видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, увеличился
2.	Введение уведомительного порядка начала отдельных видов деятельности в качестве дополнительного административного барьера для бизнеса	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» (ст. 8)	Определение перечня видов деятельности, для начала которых необходима подача уведомления, должно осуществляться на основе четких критериев, закрепленных в Федеральном законе № 294-ФЗ, а не произвольно (по предложениям ведомств), как это происходит сейчас	Предложение не реализовано. Указанные критерии не закреплены в Федеральном законе № 294-ФЗ
3.	Отсутствие четкого разграничения полномочий государственных и муниципальных органов контроля	Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ст. 71 и 72), Жилищный кодекс	Четкое разграничение объектов, подлежащих соответствующим видам контроля в части земельного и жилищного контроля (надзора) в целях исключения возможности осуществления проверки одних и тех же требований	Предложение реализовано частично. Дублирование в сфере ветеринарного надзора исключено Постановлением

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
		Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ст. 20)	в отношении одних и тех же объектов разными органами	Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476. В то же время принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 11.06.2013 № 493 «О государственном жилищном надзоре» не исключило проблему дублирования государственного жилищного надзора и муниципального жилищного контроля (в отношении жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности, возможен как государственный надзор, так и муниципальный контроль)
4.	Размытость полномочий органов контроля (надзора) по выдаче предписаний по результатам проведения контрольных мероприятий	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» (ст. 17)	Ограничение полномочий органов контроля (надзора) по выдаче предписаний о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами	Предложение не реализовано

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
5.	Завышение общего максимального срока проведения проверки юридических лиц с развитой филиальной сетью	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» (ст. 13)	Уточнить норму о продолжительности проверок юридических лиц с развитой филиальной сетью, четко указав, что срок проверки не может превышать 20 рабочих дней в отношении каждого филиала, представительства или обособленного подразделения	Предложение не реализовано
6.	Нарушение конфиденциальности части персональных данных инд. предпринимателей путем помещения таких сведений в публикуемые планы проверок	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» (ч.4 ст. 9)	Исключить из ежегодных планов проведения проверок сведения о месте жительства индивидуального предпринимателя	Предложение включено в проект федерального закона № 310190–6, принятие которого запланировано на весеннюю сессию 2014 года
7.	Неоправданно большая степень усмотрения при проведении проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного приостановления деятельности	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ст. 32.12)	Установить, что проверка устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного приостановления деятельности, должна быть начата не позднее первого рабочего дня, следующего за днем окончания административного приостановления деятельности, и должна проводиться по правилам, установленным Федеральным законом № 294-ФЗ для внеплановых проверок	Предложение не реализовано
8.	Наличие опасности установления режима	Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ	Введение режима постоянного государственного контроля (надзора) только в отношении наиболее	Предложение реализовано

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
	постоянного государственного контроля (надзора) в отношении всех опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений, а осуществление такого надзора выборочно, по усмотрению должностных лиц Ростехнадзора	«О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 16); Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 13)	опасных объектов, критерии отнесения к которым должны быть закреплены законодательно	
9.	Отсутствие отдельных административных регламентов в сфере осуществления государственного контроля (надзора)	Новые ведомственные НПА, утверждающие административные регламенты	Обеспечить принятие отсутствующих в настоящее время административных регламентов: исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора); оказания государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности	Предложение реализовано частично. Несмотря на принятие ряда необходимых административных регламентов, некоторые указанные документы отсутствуют
10.	Отсутствие в рамках судебной статистики сведений о количестве административных наказаний за правонарушения в сфере осуществления государственного контроля (надзора)	Ведомственные акты Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации	Закрепить обязанность сбора данных судебной статистики о количестве административных наказаний за нарушение процедурных правил государственного (муниципального) контроля (надзора)	Предложение реализовано
11.	Отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав	Закрепление новых оснований для признания недействительности результатов проверки: а) указание в акте проверки при описании	Предложение включено в проект Федерального закона № 310190-6, принятие которого

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
	выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю	юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 20)	нарушений обязательных требований ссылок на акты, устанавливающие такие обязательные требования, которые отсутствуют в открытом доступе на официальном сайте органа по контролю (надзору) хотя бы в течение одного дня в период времени, начиная со дня издания распоряжения (приказа) о проведении проверки до дня принятия окончательного решения по жалобе при обжаловании действий (бездействий) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, если соответствующая жалоба была подана; б) отсутствие в акте проверки точных ссылки на внутренние структурные единицы текста актов, в которых установлены нарушенные обязательные требования и реквизитов таких актов	запланировано на весеннюю сессию 2014 г.
12.	Устаревание (потеря актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки	Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (гл. 10)	Установление нормы о том, что с 1 января 2015 года не могут применяться нормативно-технические документы, устанавливающие требования к продукции и процессам, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. При необходимости Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти должны вновь утвердить такие акты до 1 января 2015 года. В исключительных случаях действие нормативно-технических документов, принятых органами и организациями СССР и РСФСР могут быть продлены специальным нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации	Предложение включено в проект федерального закона № 310190-6, принятие которого запланировано на весеннюю сессию 2014 г.

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
13.	Избыточность и противоречивость проверяемых требований	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»	Совершенствование процедуры экспертизы действующих нормативных правовых актов. Усиление полномочий Минэкономразвития России по принятию мер, направленных на отмену нормативных правовых актов, в отношении которых выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.	Предложение не реализовано.
14.		Пункт 12 ст.7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»	Создание единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельностью (создание информационной системы, в которой должны аккумулироваться сведения обо всех случаях причинения вреда в результате предпринимательской и профессиональной деятельности, выявленные, в том числе при осуществлении государственного контроля (надзора)).	Предложение реализовано частично в постановлении Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 № 129 «О государственном информационном ресурсе в области защиты прав потребителей»
15.		Новый акт Правительства Российской Федерации		
16.		Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении	Предусмотреть детальные требования к разрабатываемым и утверждаемым Правительством Российской Федерации Положениям об осуществлении того или иного вида контроля (надзора). Для каждого вида контроля необходимо при утверждении положений об осуществлении	Предложение реализовано частично. Указанные изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ не внесены. Вместе с тем некоторые

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
		государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	соответствующего вида контроля, принимаемые постановлениями Правительства Российской Федерации, предусматривать следующие положения: - в максимально конкретной форме очерчивать требования к поднадзорным объектам по каждому виду контроля, исключая при этом любую возможность возникновения дублирования полномочий по контролю одних и тех же обязательных требований различными органами государственного контроля (надзора); - определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и прочее) и способы отбора таких методов для проверки соблюдение конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, в каких случаях достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т.п.); - вменять в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) утверждать своими приказами исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверке, и размещать тексты таких актов на официальном сайте органа государственного контроля (надзора); - вменять в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора)	предложения были реализованы в положениях об отдельных видах контроля, утвержденных в 2013 году.

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
			в применимых случаях утверждать своими приказами формы карт проверок, подлежащих заполнению при проведении мероприятий по контролю. Карты проведения проверок (диагностические карты) должны разрабатываться там, где проверяемые требования позволяют зафиксировать их в виде карты с тем, чтобы при проведении проверок должностное лицо заполняло такую карту, проставляя в ней необходимые отметки о исполнении того или иного требования. Необходимость разработки карт проведения проверок по конкретным видам контроля должна фиксироваться в положениях об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемых постановлениями Правительства Российской Федерации	
17.	Дублирование отдельных видов государственного контроля (надзора)	Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-I «О ветеринарии»	Предусмотреть меры, направленные на исключение дублирования осуществления различными органами (в том числе между федеральными органами исполнительной власти между собой и между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации) следующих видов контроля: - государственный ветеринарный надзор; - государственный экологический надзор; - федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности; - государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов	Предложение реализовано путем принятия Постановления Правительства Российской Федерации от 05.06.2013 № 476
18.		Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»		Предложение не реализовано
19.		Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»		Предложение не реализовано
20.	Неоправданно высокая степень усмотрения	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ	Необходимо внести изменения в ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ, дополнив ее положением о том,	Предложение включено в проект федерального закона

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
	должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания)	«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	что в ходе проведения внеплановой проверки по основанию, предусмотренному п.1 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ, должностные лица не вправе проводить специальных проверочных мероприятий, направленных на выявление нарушений обязательных требований, не связанных с проверкой исполнения ранее выданного предписания. Под специальными проверочными мероприятиями понимается взятие проб и образцов и изучение документов не в целях проверки исполнения предписания, осмотр помещений, отличных от тех помещений, в которых ранее были выявлены нарушения, устранение которых проверяется и т.д.	№ 310190-6, принятие которого запланировано на весеннюю сессию 2014 г.
21.	Непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст.28.1)	Статью 28.1 КоАП Российской Федерации необходимо дополнить положением о том, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являются поводы, указанные в части 1 настоящей статьи, кроме случаев, когда для подтверждения или выявления наличия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, предварительно необходимо провести проверку в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ. В этом случае поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является акт проверки, составленный в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ	Предложение включено в проект федерального закона № 310190-6, принятие которого запланировано на весеннюю сессию 2014 г.

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
22.	Рассинхронизация государственного регулирования осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере). Неопределенность в отношении того, распространяется ли Федеральный закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет	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»	В статье 1 необходимо закрепить исчерпывающий перечень видов контроля (надзора), осуществляемых в Российской Федерации. Не поименованные в законе виды контроля должны признаваться незаконными и не осуществляться. Урегулирование вопросов проведения следующих видов проверок: - систематические проверочные мероприятия, проводимые в целях постоянного (в том числе, непрерывного) отслеживания ситуации в той или иной области и проведения мониторинга (соблюдение расписания, схемы движения, отслеживание качества продукции, выводимой на рынок); - проведение проверок, в целях выявления нарушений в операционной деятельности, фиксация которых возможна только в момент их совершения (продажа товара без использования кассового аппарата, продажа спиртосодержащих напитков и табачных изделий несовершеннолетним, браконьерство и т.д.); - проведение проверок при обследовании определенной местности безотносительно к конкретному юридическому лицу (контроль за благоустройством города, размещением вывесок и рекламных конструкций); - «рейдовые» проверки широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории (рынок, вокзал, аэропорт и т.д.)	Предложение не реализовано

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
23.	Низкий уровень эффективности существующего порядка ведомственного обжалования актов, принимаемых по результатам проведения проверок	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» (новая отдельная глава)	Закрепление на законодательном уровне общего порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в котором должны быть регламентированы следующие вопросы: 1) предмет жалобы: 2) основание жалобы; 3) сроки давности для подачи жалобы; 4) способы подачи жалобы (электронная почта, факс, Почта России, личный прием); 5) требования к содержанию жалобы; 6) исчерпывающие основания для отказа в рассмотрении жалобы; 7) срок рассмотрения жалобы (при этом такой срок должен быть минимальным – не более 5 рабочих дней); 8) должностные лица, уполномоченные рассматривать жалобы; 9) процедура рассмотрения жалобы (рассмотрение комиссионно в открытом заседании); 10) виды решений, принимаемых по итогам рассмотрения жалобы; 11) порядок совершения действий, направленных на возбуждение дела об административном правонарушении по ст. 19.6.1 КоАП Российской Федерации, при удовлетворении жалобы; 12) порядок контроля исполнения решений, принятых по итогам рассмотрения жалобы; 13) порядок размещения в сети Интернет решений по жалобам; 14) процедура обжалования решения, принятых по жалобе	Предложение не реализовано. (Принято постановление Правительства от 16.08.2012 № 840, которым урегулированы процедуры досудебного обжалования действий гос. органов. Однако данное постановление распространяется только на оказание гос. услуг и не применяется в отношении контрольно-надзорных функций)

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
24.	Низкий уровень эффективности существующего порядка ведомственного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Изменение ведомственного порядка обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, включающие: 1) переход от единоличного рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях к коллегиальному рассмотрению; 2) обеспечение реальной открытости заседаний административных органов; 3) обеспечение информационной открытости процессуальных документов административных органов. Необходимо по аналогии с обеспечением открытости судебных актов обеспечить публичный доступ к процессуальным документам по отдельным наиболее важным категориям дел об административных правонарушениях, рассматриваемых административными органами	Предложение не реализовано. (Принято постановление Правительства от 16.08.2012 № 840, которым урегулированы процедуры досудебного обжалования действий гос. органов. Однако данное постановление распространяется только на оказание гос. услуг и не применяется в отношении контрольно-надзорных функций)
25.	Размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения абстрактной отсылки к законодательству	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Детализация составов административных правонарушений, осуществляемая следующим образом: среди положений тех нормативных правовых актов, на которые ссылаются те или иные статьи КоАП Российской Федерации, должны быть отобраны положения, нарушения которых реально способны привести к причинению вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному	Предложение реализовано частично. Детализации подвергнуто незначительное количество составов административных правонарушений, которые могут быть совершены хозяйствующими субъектами

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
			имуществу, повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Административная ответственность должна быть установлена только за нарушение указанных требований с четким перечислением их в КоАП Российской Федерации	
26.	Закрытость сведений о результатах деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Установление требований об обязательном размещении в сети Интернет протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении, а в случае обжалования – также решения по жалобе на постановление об административном правонарушении, в отношении правонарушений, соответствующих хотя бы одному из критериев: а) за данное правонарушение на должностное лицо может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация; б) за данное правонарушение на индивидуального предпринимателя может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей, либо применена дисквалификация, либо применено административное приостановление деятельности; в) за данное правонарушение на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере более 300 тыс. рублей либо применено административное приостановление деятельности	Предложение не реализовано
27.	Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Закрепление обязанности всех органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, изучать и регулярно (не менее 1 раза в полгода) обобщать практику по применению	Предложение не реализовано

№	Проблема, на решение которой направлены предложения Аналитического доклада – 2012	НПА, в которые в Аналитическом докладе – 2012 предлагалось внести изменения	Содержание изменений, предложенных в Аналитическом докладе – 2012	Изменения, внесенные в нормативные правовые акты в 2013 году
			соответствующих статей КоАП Российской Федерации с публичной дачей разъяснений	
28.	Отсутствие гарантии смягчения наказания, даже если правонарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Закрепление положений, гласящих, что в случае, если совершивший административное правонарушение субъект предпринимательской деятельности: а) признает факт совершения им административного правонарушения, б) добровольно исполнит до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписание об устранении допущенного нарушения, выданное ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор), в) предотвратит вредные последствия административного правонарушения либо добровольно возместит причиненный ущерб или добровольно устранит причиненный вред, - то вид и размер назначаемого административного наказания должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП	Предложение не реализовано

1.2. Судебная практика в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий в 2013 г.

1.2.1. Общая характеристика судебных дел и судебной практики по делам о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля и основные выводы анализа

В настоящем разделе доклада будет проанализирована практика рассмотрения судами дел, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля, в отношении которого полностью или частично распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ.

Судебные споры по таким делам возникают в связи с различными поводами. Наиболее частым основанием рассмотрения судами таких дел является защита хозяйствующими субъектами в судах своих прав, нарушенных органами государственного или муниципального контроля (их должностными лицами), а также дела, связанные с привлечением хозяйствующих субъектов к административной ответственности судами (в тех случаях, когда рассмотрение соответствующих дел об административных правонарушениях осуществляют суды Российской Федерации). К такой группе можно отнести:

- рассмотрение дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц (гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее — АПК), гл. 25 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК), 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 судами дел о привлечении к административной ответственности (§ 1 гл. 25 АПК Российской Федерации);
- рассмотрение дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2 гл. 25 АПК Российской Федерации).

Реже судебные споры связаны с делами, когда в связи с выявленными нарушениями сами органы государственного контроля, органы муниципального контроля (далее — также органы контроля) обращаются в суд *в целях лишения хозяйствующего субъекта специального права* (разрешения, лицензии и пр.).

Также в некоторых случаях судебные споры по указанной категории дел связаны с осуществлением *прокурорского надзора* за органами государственного (муниципального) контроля (рассмотрение судами споров, связанных с отказами органов прокуратуры согласовывать внеплановую выездную проверку, привлечение виновных должностных лиц органов контроля к административной ответственности за несоблюдение должностными лицами органов контроля требований законодательства о государственном контроле (надзоре) по статье 19.6.1 КоАП Российской Федерации.

И, наконец, последним поводом для рассмотрения судами споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля является *обжалование*

в суде положений нормативных правовых актов, устанавливающих требования к порядку осуществления государственного (муниципального) контроля.

Для подготовки настоящего обзора были проанализированы за 2013 год:

– релевантные решения федеральных арбитражных судов округов (кассационной инстанции), в которых в той или иной степени затрагивались вопросы осуществления государственного или муниципального контроля, в отношении которого полностью или частично распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ (492 решения);

– 100 решений арбитражных апелляционных судов (по 5 решений каждого арбитражного апелляционного суда);

– релевантные решения судов общей юрисдикции уровня субъекта Российской Федерации, в которых в той или иной степени затрагивались вопросы осуществления государственного или муниципального контроля, и в отношении которого полностью или частично распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ (320 решений).

Также были рассмотрены релевантные решения высших судов (Высшего арбитражного суда Российской Федерации и Верховного суда Российской Федерации, Конституционного суда Российской Федерации).

Таким образом, в общей сложности для подготовки настоящего обзора судебной практики было проанализировано более 900 решений различных судов по всем арбитражным округам и субъектам Российской Федерации.

Опишем более подробно характеристику судебной практики по делам о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля.

1. Статистика рассмотрения судами анализируемой категории дел основывается на анализе решений федеральных арбитражных судов округов (кассационной инстанции). Отобранная группа судебных решений отвечает признакам репрезентативности[5] для построения статистических выводов.

Ниже представлены основные выводы.

Наиболее распространенной категорией дел в анализируемой сфере являются дела об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (40%) и обжалование ненормативных правовых актов и действий (бездействия) органов контроля и их должностных лиц (46%).

2. Распределение судебных дел по видам государственного контроля (надзора), муниципального контроля (рис. 1.3).

3. Анализируя количество судебных разбирательств по видам контроля, в рамках которых рассматриваются споры, следует прийти к выводу, что на рост числа дел (в рамках какого-либо контроля) влияют в своей совокупности следующие факторы:

1) большой размер штрафов, назначаемых в качестве административного наказания за правонарушения, выявленные в рамках соответствующего вида контроля;

---

[5] Во-первых, для формирования такой группы решений указанной инстанции использовалась 100% выборка за 2013 год (то есть в выборку попали все решения, в которых в той или иной степени рассматривались споры связанные с осуществлением государственного или муниципального контроля по данной инстанции за указанный период); во-вторых, решения кассационной инстанции охватывают все федеральные арбитражные округа и в этом смысле имеют территориальную репрезентативность; в-третьих, решения кассационной инстанции сопоставимы друг с другом (включать одновременно в выборку апелляционные суды и суды общей юрисдикции некорректно).

2) необходимость несения существенных издержек для исполнения среднестатистического предписания в рамках соответствующего вида контроля;

3) степень вероятности лишения специального права или ограниченного ресурса в связи с выявленными нарушениями (аннулирование лицензии, иного специального разрешения, расторжение договора земле-, водо-, лесопользования и прочее).

Рис. 1.3. **Распределение судебных дел по видам контроля**

Следует отметить, что при отсутствии указанных факторов, хозяйствующие субъекты лишены мотивации и предпочитают не обращаться в суд, справедливо полагая, что судебные издержки превысят издержки, связанные с удовлетворением требований органов контроля.

Указанный вывод подтверждает практика по судебным спорам в рамках пожарного надзора. Эта самая многочисленная категория судебных дел в анализируемой сфере. Большое количество дел связано с существенными размерами административных штрафов. Так, статья 20.4 КоАП Российской Федерации в качестве минимального штрафа для юридических лиц в части 1 указывает штраф в размере 150 000 рублей (за легкие нарушения). Исполнение предписаний органов пожарного надзора также связаны с существенными издержками для хозяйствующих субъектов (установка пожарной сигнализации, расширение путей эвакуации, использование негорючих облицовочных материалов и прочее).

Следует также отметить, что общее количество проверок в рамках того или иного вида контроля в год по Российской Федерации является только коэффициентом числа судебных дел, но не определяющим фактором.

Например, ФМС России в 2013 году провело только 33 тыс. проверок, а Роспотребнадзор за тот же период 323775 (в 10 раз больше)[6]. Однако по количеству дел, рассматриваемых судами, эти ведомства в рамках своих видов контроля (надзора) отличаются незначительно. Причиной этого являются небольшие размеры штрафов. Ответственность для юридических лиц за продажу товаров, выполнение работ либо оказание услуг ненадлежащего качества ограничивается штрафом от 20 до 30 тыс. рублей. Поэтому по делам о защите прав потребителей в суды обращаются в основном кредитные организации, которым выдано предписание об изменении типовых условий кредитных договоров в связи с наличием в них условий, ограничивающих права потребителей. Исполнение таких предписаний чревато для банков потерей части прибыли, поэтому они настойчиво отстаивают в судах право заключать договор с клиентом на выгодных для них условиях.

Напротив, правонарушения в сфере нелегальной трудовой деятельности иностранных работников влекут наложение существенных штрафов, что приводит к тому, что практически каждое постановление по таким делам обжалуется. Особенно много судебных дел, связанных с санкциями за использование незаконного труда иностранных мигрантов, в Центральном федеральном округе. Так, по Московскому арбитражному округу количество таких дел даже сравнялось с количеством судебных споров в рамках пожарного надзора (по 23% от общего количества дел).

4. С учетом вышесказанного указанные на рисунке 1 виды контроля являются существенными проблемными точками для предпринимательского сообщества в соответствующих сегментах рынка. **При этом государственный пожарный надзор будучи универсальным видом контроля, который может коснуться любого хозяйствующего субъекта независимо от вида и направления бизнеса, стал головной болью для всех (начиная от муниципального детского садика и небольшого кафе, заканчивая крупными ресурсодобывающими и инфраструктурными компаниями).**

5. Из рассмотренных 492 решений арбитражных судов кассационной инстанции за 2013 год **74% решений вынесено в пользу органов контроля.** И только 26% дел были рассмотрены полностью или частично в пользу представителей бизнеса. **При этом следует отметить отличительную особенность Московского арбитражного округа. Из 81 решения только 4 полностью или частично удовлетворили требования представителей бизнеса (5%).**

6. В 18% случаев при рассмотрении дел в суде возникал вопрос о том, распространяются или не распространяются права и гарантии Федерального закона № 294-ФЗ на конкретную проверку[7]. Это говорит о том, что случаи применения прогрессивных гарантий защиты прав предпринимателей при проверках, установленных Федеральным законом № 294-ФЗ, до сих пор на практике участникам правоотношений до конца не ясны. Поводами для исключения тех или иных отношений из сферы регулирования Федерального закона № 294-ФЗ являлись:

– квалификация мероприятий по контролю в качестве дистанционных;

---

[6] Данный Информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов Минэкономразвития России http://88.210.42.243/monitoring/.

[7] При этом здесь имеются ввиду только те случаи, в которых исключается применение положений Федерального закона № 294-ФЗ полностью, а не случаи когда к тем или иным проверкам применяются особенности, установленные иными федеральными законами.

– квалификация спорных отношений не в качестве проверки, а в качестве непосредственного обнаружения признаков состава преступления и последующее административное разбирательство с составлением протокола об административном правонарушении;

– проведение рейдовых мероприятий по контролю;

– проведение систематического наблюдения и мониторинга;

– отнесение проверки к прокурорскому надзору;

– отнесение проверки к оперативно-розыскным мероприятиям;

– запрос органами контроля документов у хозяйствующих субъектов не в рамках проверки, а на основании полномочий, закрепленных в нормативно-правовых актах о таких органах.

Все указанные основания будут подробно рассмотрены в специальных пунктах настоящего раздела.

7. По результатам экспертной оценки исследованных решений арбитражных судов кассационной инстанции можно прийти к выводу, что 10% рассмотренных судами споров о распространении или нераспространении требований Федерального закона № 294-ФЗ на те или иные отношения были непосредственно или опосредованно связаны с несовершенством правого регулирования самого Федерального закона № 294-ФЗ.

8. В 37% судебных дел представители бизнеса ссылались в качестве оснований своих требований на допущенные органом контроля грубые нарушения Федерального закона № 294-ФЗ (ст.атья 20). Однако только в каждом десятом деле, рассмотренных авторами доклада, суд квалифицировал нарушения процедуры проверки со стороны органа контроля как грубые.

9. Типовыми доводами, на которые ссылались представители бизнеса при защите своих прав и законных интересов, были:

– нарушения (в том числе не являющиеся грубыми) любых требований Федерального закона № 294-ФЗ;

– нарушение процессуальных требований КоАП Российской Федерации о порядке привлечения к административной ответственности (в частности нарушение процедуры составления протокола об административном правонарушении);

– ссылки представителей бизнеса на малозначительность выявленного нарушения;

– опровержение факта нарушения обязательных требований (попытки представителей бизнеса иной интерпретации содержания обязательных требований);

– доводы о недоказанности факта наличия нарушения обязательных требований и (или) нарушениях при закреплении доказательств в процессуальных документах;

– ссылки на то, что лицо, привлеченное к ответственности, не является надлежащим субъектом ответственности (виновен в правонарушении кто-то другой).

На практике представители бизнеса в суде стараются заявить одновременно как можно больше разноплановых доводов в свою защиту.

По результатам обзора судебной практики по делам о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля следует прийти к следующим выводам:

1. В правоприменительной практике выявлено множество проблемных точек, связанных с несовершенством правового регулирования процедуры проведения проверок и фиксации ее результатов в Федеральном законе № 294-ФЗ. Правовые пробелы, имеющиеся в указанном регулировании, приводят к тому, что по многим вопросам суды должны вырабатывать собственные правовые позиции, часто основанные только на субъективном представлении суда о целесообразности.

2. По многим вопросам проведения проверок к настоящему времени еще не выработана единообразная судебная практика. Выявлено множество ситуаций, когда суды по одним и тем же вопросам приходят к диаметрально противоположным выводам. Во многом это связано с тем, что до сих пор пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не обобщил практику по анализируемой категории дел.

3. Основываясь на данных судебной статистики по анализируемой категории дел, приведенных в начале настоящего раздела, следует констатировать, что презумпция добросовестности действий должностного лица органа контроля превалирует над презумпцией добросовестности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, закрепленной в п.2 ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ.

4. Сравнивая обзор судебной практики по анализируемой категории дел, проведенный НИУ ВШЭ в 2011 году[8], и настоящий обзор, следует отметить, что споров, связанных с грубыми нарушениями требований Федерального закона № 294-ФЗ становится меньше. За период действия Федерального закона № 294-ФЗ органы контроля научились работать по заданным типовым процедурам. В связи с этим судебные решения стали фиксировать меньше грубых нарушений со стороны органов контроля. При этом судебные споры углубляются в детали применения указанного законодательного акта (порядок оформления результатов проверок, порядок вручения акта проверки, необходимость оформления приложений к акту проверок и прочее).

Наиболее существенные проблемы, выявленные по результатам настоящего обзора, представлены в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Наиболее существенные проблемы судебной практики по делам о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
1.	Возможность возбуждения дела об административном правонарушении без предварительной проверки в рамках Федерального закона № 294-ФЗ	В целом суды (за редким исключением) констатируют отсутствие необходимости проведения специальной проверки в рамках Федерального закона № 294-ФЗ перед возбуждением в отношении хозяйствующего субъекта дела об административном правонарушении, если должностному лицу органа контроля заведомо известны обстоятельства, дающие основания полагать о наличии признаков такого правонарушения. В этом случае, инспектор на основании ст. 28.1 КоАП Российской Федерации вправе сразу приступить к административному	Данную практику судов следует признать негативной. Используя юрисдикцию КоАП Российской Федерации, а не Федерального закона № 294-ФЗ, административный орган освобождает себя от утомительных процедур, связанных с правильным оформлением проверки и в том числе от согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры. Такая практика укоренилась в связи с тем, что нормы Федерального закона № 294-ФЗ и КоАП Российской Федерации по-прежнему не гармонизированы. В прошлом докладе РСПП, посвященному вопросам
2.	Возможность возбуждения дела об административном правонарушении в ходе проверки органом контроля исполнения ранее выданного предписания (если возбужденное дело		

[8] Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. — М.

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
	об административном правонарушении никак не связано с предметом внеплановой проверки)	разбирательству, составив протокол об административном правонарушении, о котором ему стало известно из обращений граждан и организаций или по средствам непосредственного обнаружения должностным лицом признаков такого правонарушения	контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, указывалось на эту проблему. Однако она остается до сих пор нерешенной. Существует острая потребность проложить «мостик» между Федеральным законом № 294-ФЗ и КоАП Российской Федерации. В частности необходимо закрепить, что поводом для возбуждения дела об административном правонарушении по отдельным категориям дел может выступать только акт проверки, составленный органом контроля в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ, в которых указывается на допущенное нарушение обязательных требований, образующих состав административного правонарушения
3.	Неопределенность в вопросе о том, что является первичным объектом проверки: деятельность хозяйствующего субъекта (юридического лица или индивидуального предпринимателя) или объект защиты	Несмотря на то, что нормы Федерального закона № 294-ФЗ в целом исходят из того, что проверка проводится в отношении хозяйствующего субъекта (план проверки составляется в отношении хозяйствующих субъектов, распоряжение о проверке выносится также в отношении хозяйствующего субъекта), суды Российской Федерации часто приходят к выводу о том, что управление проверкой (ее планирование и оформление) должно осуществляться прежде всего в отношении объекта защиты, а не хозяйствующего субъекта. На практике такой подход приводит к признанию законным со стороны судов: - проверочных мероприятий органов контроля, направленных на арендатора, если изначально проверка планировалась в отношении арендодателя, однако в ходе нее были выявлены нарушения со стороны	Следует признать, что указанная правоприменительная практика противоречит требованиям Федерального закона № 294-ФЗ. Интерпретация судами объекта проверки так далеко отошла от нормативной диспозиции, что ее уже сложно отнести даже к систематическому толкованию норм права. Между тем, отчасти такой подход можно назвать и вынужденным, так как жесткая отсылка норм Федерального закона № 294-ФЗ к тому, что проверка всегда должны быть направлена в отношении хозяйствующего субъекта, может парализовать контрольно-надзорную деятельность вообще. Например, недобросовестные хозяйствующие субъекты могут воспользоваться данным нормативным установлением и периодически передавать стационарные объекты защиты (здания, сооружения) с баланса одного

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
		арендатора (или наоборот); - проверочных мероприятий, проведенных в отношении нового правообладателя объектов защиты, если изначально проверка планировалась в отношении прежнего правообладателя (при этом законными действиями органов контроля признаются даже, если плановая проверка нового правообладателя проведена с нарушением установленной периодичности проведения плановых проверок)	юридического лица на баланс другого (фиктивно его продавать, передавать, в том числе в качестве взноса в уставной капитал иного юридического лица и прочее), проводить частые реорганизации. Такие действия приведут к невозможности проведения плановых проверок в отношении таких лиц вообще. Поэтому полагаем, что положения Федерального закона № 294-ФЗ должны учитывать такие ситуации и, в частности, предусматривать: - возможность проведения плановой проверки правопреемника юридического лица, если такому правопреемнику переданы объекты защиты, ранее находившиеся на балансе правопредшественника, и в отношении такого правопредшественника была запланирована проверка; - возможность проведения плановой проверки нового владельца объектов защиты, если в отношении прежнего владельца таких объектов была запланирована проверка, а также возможность осуществления проверочных мероприятий в отношении арендатора, если проверка первоначально проводилась в отношении арендодателя, должна обсуждаться дополнительно. Во всяком случае, при допущении проведения таких проверок, должна допускаться возможность проверки только требований, связанных с непосредственной эксплуатацией объектов защиты без проверки требований, относящихся к общей деятельности таких юридических лиц. Например, при

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
			проверке при применении санкций к арендатору во время проверки арендодателя, наверное, можно обратить внимание на то, что арендатор установил глухие решетки на окна, захламил пути эвакуации. Но проверка факта представления или непредставления им декларации пожарной безопасности будет уже излишней
4.	Возможность неприменения требований Федерального закона № 294-ФЗ в связи с проведением дистанционных и рейдовых мероприятий по контролю	По данному вопросу судебная практика весьма противоречива. Очень многое в рассмотрении дела зависит от тонкостей регулирования отраслевого законодательства в том или ином виде государственного или муниципального контроля	В целом все проблемы судебной практики по анализируемой проблеме связаны с отсутствием внятного универсального регулирования случаев проведения дистанционных и рейдовых мероприятий по контролю. Полагаем, что регулирование таких проверочных мероприятий должно основываться на следующем: - дистанционные и рейдовые мероприятия по контролю должны допускаться только в том случае, если указание на это есть в отраслевых нормативных правовых актах (федеральном законе или акте Правительства Российской Федерации); - в случае, если в ходе таких проверок выявлены нарушения обязательных требований, то это должно являться основанием для назначения в отношении конкретного хозяйствующего субъекта, допустившего нарушения, внеплановой проверки в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ
5.	Сфера применения принципа о недопустимости взимания платы за проведение мероприятий по контролю	Судебная практика не поддается систематизации из-за вариативности обстоятельств каждого дела	Продолжение возникновения судебных споров по делам, связанным с взиманием платы в той или иной форме за проведение мероприятий по контролю, связано с тем, что до конца не ясно понятие контрольно-

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
			надзорной деятельности. На практике под нею чаще всего понимаются активные (инициативные) действия органов контроля по проведению проверок хозяйствующих субъектов. Если же речь идет о пассивной роли органов контроля, то есть когда инициатива (обращение с просьбой) провести контрольные мероприятия поступает от самого хозяйствующего субъекта, то такая деятельность органов контроля часто квалифицируется судами как услуга, на которую не распространяется принцип Федерального закона № 294-ФЗ о недопустимости взимания платы. Между тем обращение хозяйствующих субъектов с просьбой провести те или иные мероприятия по контроля всегда продиктовано каким-либо обязательным требованием, предписывающим пройти именно проверку на предмет соответствия требованиям технического регулирования. В противном случае продукция хозяйствующего субъекта не может обращаться на рынке. В таких случаях применение принципа недопустимости взимания платы за осуществление мероприятий по контролю встречает серьезное противодействие, в том числе из-за встречных положений отраслевых нормативных правовых актов, устанавливающих платность за ту или иную функцию органов власти (подведомственных им организаций). При коллизии общих и специальных норм суды всегда применяют специальную норму

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
6.	Вопросы ангажированности привлекаемых в ходе проверки экспертов (экспертных организаций) в связи с наличием гражданско-правовых или трудовых отношений с проверяемым лицом	В настоящее время суды неоднозначно подходят к рассмотрению таких дел. Некоторые суды при рассмотрении дел, в которых в качестве грубого нарушения Федерального закона № 294-ФЗ хозяйствующие субъекты заявляют привлечение к проверке экспертов (экспертных организаций), имеющих с ним гражданско-правовые или трудовые отношения, признают таковые в качестве грубых даже в том случае, если экспертное заключение вынесено не в пользу проверяемого лица	Данная судебная практика основана на буквальном применении норм Федерального закона № 294-ФЗ (п.8 ч.2 ст. 20). Очевидно, в законе заложена логическая ошибка, которую надо поправить
7.	Вопросы фиксации результатов проверки	Судебная практика не поддается систематизации из-за вариативности обстоятельств каждого дела	Множество судебных споров по вопросам фиксации результатов проверки связано с тем, что Федеральный закон № 294-ФЗ практически не регулирует данную стадию проверки. В частности в связи с неурегулированностью на практике возникают следующие вопросы при фиксации результатов проверки: - каким образом орган контроля должен фиксировать результаты измерений, в том числе простых геометрических, сделанных в ходе проверки; - должны ли быть приложены к акту проверки заключения привлеченной экспертной организации (привлеченного эксперта), иные протоколы и результаты отбора проб (проведения иных исследований и измерений при проведении проверки), в том числе выполненные самим органом контроля; - какой предельный срок составления акта проверки и выдачи предписания по результатам проверки; - каково значение возражений

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
			проверяемого лица на акт проверки, и должен ли орган контроля как-то их рассматривать (на практике орган контроля никак не связан возражениями проверяемого лица и может выдать предписание, возбудить дело об административном правонарушении в день составления акта проверки, то есть не дожидаясь поступления к нему возражений проверяемого лица; - какова процедура изменения акта проверки в связи с поступившими от проверяемого лица возражениями на акт проверки
8.	Возможность запроса документов у хозяйствующих субъектов и выдачи предписания без проведения формальной проверки в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ	Суды признают законным запрос документов у хозяйствующих субъектов вне рамок формальной проверки, если такое полномочие закреплено за органами контроля в нормативных правовых актах. Практика органов контроля по выдаче предписаний без проведения формальной проверки пресекается судами как незаконная	В положениях об органах контроля, а также в положениях об осуществлении того или иного вида контроля может быть закреплено право органа запрашивать документы в органах и организациях в сфере своей компетенции. В некоторых случаях такое право не обусловлено проведением проверки. Это дает основание органам контроля направлять запросы о предоставлении документов без назначения проверок. В судах такая практика признается законной, если по результатам исследования нормативных правовых актов подтвердится право направлять такие запросы. При этом игнорируются требования Федерального закона № 294-ФЗ. В связи с указанным необходимо закрепить в законе положение о том, что органы контроля не вправе направлять запрос о предоставлении документов юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям без назначения проверки (кроме случаев, если такое право предусмотрено федеральным законом)

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
			В части попыток некоторых органов контроля выдавать предписания без проведения формальной проверки, необходимо в Федеральном законе № 294-ФЗ закрепить однозначный запрет на такие действия органов контроля
9.	Дублирование функций контроля различными органами	По результатам обзора судебной практики не выявлено ни одного случая, когда суды признали бы наличие дублирования функций органов контроля и отменили бы результаты проверки на этом основании	Дублирование отдельных функций по контролю различными органами всегда связано с тем, что такое дублирование заложено в нормативных правовых актах. Однако при рассмотрении дел для судов нетипично критически относиться к нормативным правовым актам, в рамках которых действуют органы контроля, по крайней мере до тех пор, пока сами положения такого акта не станут предметом обжалования в суде (а не действия органа контроля, которые были совершены во исполнение такого нормативного правового акта). По указанной причине принцип о недопустимости проводимых в отношении одного хозяйствующего субъекта несколькими органами контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, закрепленный в п.5 ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ, является лишь декларативным и не находит реального применения на практике
10.	Особенности проверки хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации	Суды толкуют часть 4 статьи 13 Федерального закона № 294-ФЗ таким образом, что ограничения в 60 рабочих дней по общему сроку проверки юридического лица, у которого есть филиалы в различных регионах Российской Федерации, надо применять тогда, когда назначается и проводится общероссийская	Указанная судебная практика основывается прежде всего на том, что суды снова исходят из того, что проверяется, прежде всего, не юридическое лицо в целом, а объект защиты. Поэтому и определение сроков проверки и периодичность проверки должно вестись от объекта защиты,

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
		проверка такого лица по всем его филиалам и представительствам. Если же проводится «местная» проверка, то к ней применяется стандартный срок проверки — не более 20 рабочих дней в отношении одного подразделения. В части определения периодичности проведения плановых проверок в отношении многофилиального юридического лица, суды исходят из того, что каждый территориальный орган, которому поднадзорно конкретное подразделение крупного юридического лица, планирует проведение проверок в отношении такого подразделения самостоятельно, и он не должен согласовывать периодичность своих проверок с периодичностью аналогичных проверок иных подразделений такого юридического лица иными территориальными органами контроля. Таким образом суд признает допустимым проведение нескольких плановых проверок в отношении разных подразделений юридического лица в один период планирования	подлежащего проверке, а не от лица, владеющего такими объектами. Однако данная практика вообще не находит никакого основания в Федеральном законе № 294-ФЗ. Полагаем, что указанный закон все-таки должен предусматривать какие-то особенности проверок крупных юридических лиц. Например, по аналогии с членами СРО установить ограничение на долю подразделений такого лица, в отношении которых может быть проведена плановая проверка за один период планирования. Кроме того, необходимо и каким-то образом определить, в отношении каких подразделений юридического лица могут планироваться самостоятельные проверки. Одно дело, когда самостоятельные проверки проводятся в отношении филиалов и представительств, а также иных обособленных подразделений юридического лица, указание на которые есть в уставе такого лица, но совсем другое, если орган проводит самостоятельные проверки в отношении разных производственных объектов (разных котелен, разных дополнительных офисов и прочее). Полагаем, что критерием для допущения проведения самостоятельной проверки в отношении подразделения юридического лица должен явиться критерий, стоит такое подразделение на налоговом учете по месту своего нахождения или нет
11.	Устаревание (потеря актуальности) применяемых обязательных	Суды не очень критично относятся к нормативным документам, устанавливающим обязательные требования	К сожалению, некоторые органы контроля практически не ведут работу по актуализации обязательных требований

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
	требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки. Избыточность и противоречивость проверяемых требований	и применяют, в том числе, если такие документы приняты в период СССР, и в отношении них не могут быть представлены доказательства их опубликования	в сфере их деятельности. Продолжают применяться документы органов и организаций СССР, в том числе, отсутствующие в открытом доступе. На эту проблему указывалось в прошлом докладе, посвященном проблеме осуществления в Российской Федерации контрольно-надзорной деятельности. Пока в нормативной плоскости никаких значимых изменений, направленных на решение этой проблемы не произошло. Вместе с тем, в разрабатываемой Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, которая на момент подготовки настоящего доклада находится на рассмотрении Правительства Российской Федерации, предусмотрен комплекс мер для решения данной проблемы. Одной из них является наложение «моратория» на дальнейшее применение устаревших актов СССР
12.	Возможность предъявления органами пожарного надзора требований об изменении конструкций зданий и приведения их в соответствие с современными требованиями пожарной безопасности даже, если такие требования приняты уже после ввода в эксплуатацию таких зданий	Судебная практика по указанному вопросу имеет противоречивый характер. Распространен подход, когда суды признают законными не только требования изменить конструкцию зданий, но и постановления органов пожарного надзора о назначении административного наказания за отклонение конструкции старых зданий от современных требований пожарной безопасности	Указанная судебная практика связана с достаточно противоречивым регулированием указанного вопроса в нормативных правовых актах. Необходимо установить более жесткие нормативные ограничения по проверкам конструкций зданий, введенных в эксплуатацию до принятия современных требований пожарной безопасности

№	Проблема правоприменения	Краткая характеристика судебной практики по проблеме	Комментарий
13.	Отсутствие четких критериев малозначительности выявленных нарушений	Судебная практика по указанному вопросу имеет противоречивый характер. Суды по-разному квалифицируют малозначительность, даже по одним и тем же делам	В целом проблема хаотичной квалификации правонарушений в качестве малозначительных лежит в русле установления чрезмерно широкой объективной стороны составов административных правонарушений. Это имеет место быть в тех случаях, когда объективная сторона правонарушения сформулирована через отсылку к ведомственным правилам и инструкциям. В условиях наличия в статьях КоАП Российской Федерации отсылок на нарушения таких правил и инструкций (ветеринарных правил и норм (ст. 10.6 КоАП Российской Федерации), санитарных правил (ст. 6.3 КоАП Российской Федерации), правил пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП Российской Федерации) без конкретизации о каких именно нормах таких правил идет речь, к административной ответственности может быть привлечено лицо за любое даже незначительное нарушение таких правил. В ведомственных правилах и инструкциях могут содержаться требования разной степени важности и критичности. И, соответственно, нарушения отдельных требований таких правил могут различаться разной степенью общественной опасности. Между тем санкция статьи КоАП Российской Федерации всегда одинакова. Решение указанной проблемы должно заключаться в конкретизации составов об административных правонарушениях, дифференциации ответственности и минимизации отсылочных норм в КоАП Российской Федерации

1.2.2. Обзор судебной практики о порядке проведения проверок и фиксации ее результатов

Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает важные гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. На практике возникает множество различных вопросов о порядке применения таких гарантий, а также о случаях, когда те или иные отношения исключаются из сферы регулирования Федерального закона № 294-ФЗ.

Несмотря на уже более чем пятилетний период применения и постоянного совершенствования Федерального закона № 294-ФЗ, на практике суды продолжают сталкиваться с правовыми проблемами по тем или иным вопросам, и с неоднозначностью понимания отдельных норм такого закона.

Ниже рассмотрены наиболее значимые проблемы практики проведения проверок и фиксации их результатов.

1. Соотношение процедур, связанных с административным разбирательством и проверкой в рамках Федерального закона № 294-ФЗ

1. В соответствии с п.3 ч.2 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ при осуществлении административного расследования требования и гарантии данного законодательного акта не применяются. То есть отсутствует необходимость выносить распоряжение о проведении проверки, уведомлять о проведении проверки, составлять акт проверки. Административный орган обнаружив признаки административного правонарушения вправе сразу приступить к административному расследованию, составив протокол об административном правонарушении или определение о возбуждении дела об административном правонарушении.

В строгом смысле слова административное расследование это усложненная форма привлечения лица к административной ответственности в тех случаях, когда для вынесения решения по делу об административном правонарушении необходимо осуществление экспертизы или требуются иные продолжительные процессуальные действия. Административное расследование назначается по закрытому перечню категории дел на основании определения о возбуждении дела об административном правонарушении.

Однако на практике при решении вопроса о квалификации отношений в качестве проверки или в качестве административного расследования последнему суды придают широкий смысл и понимают под ним любое основание для возбуждения дела об административном правонарушении. Таких оснований, в соответствии со статьей 28.1 КоАП Российской Федерации пять:

1) составление протокола осмотра места совершения административного правонарушения;

2) составление первого протокола о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении, предусмотренных статьей 27.1 настоящего Кодекса;

3) составление протокола об административном правонарушении или вынесение прокурором постановления о возбуждении дела об административном правонарушении;

4) вынесение определения о возбуждении дела об административном правонарушении при необходимости проведения административного расследования, предусмотренного статьей 28.7 настоящего Кодекса;

5) вынесение постановления по делу об административном правонарушении без составления протокола об административном правонарушении.

В итоге проблема квалификации спорных отношений в качестве проверки, подпадающей под требования Федерального закона № 294-ФЗ, или в качестве административного разбирательства, осуществляемого в соответствии с КоАП Российской Федерации, становится практически не разрешаемой.

Ведь абсолютное большинство проверок в случае выявления нарушений обязательных требований влекут за собой привлечение к административной ответственности за таковые нарушения.

Таким образом, вопрос квалификации спорных отношений как проверки или как административного разбирательства, превращается в вопрос: *всякое ли административное разбирательство в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя должно предваряться проверкой, проведенной в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ?*

Эта проблема является наиболее сложной из всех проблем правоприменения Федерального закона № 294-ФЗ и решение не может быть найдено с самого начала применения закона.

В настоящее время наиболее распространенным подходом судов к разрешению данной проблемы является следующий. Если не требуется каких-либо мероприятий по контролю для выявления признаков административного правонарушения и протокол об административном правонарушении может быть составлен без дополнительных проверочных мероприятий (не требуется осмотр помещений, изучения документов), то должностное лицо административного органа без какой-либо проверки вправе сразу начать административное разбирательство (выяснить данные лица, в отношении которого будет составляться протокол об административном правонарушении (полное наименование, адрес регистрации, данные представителя), составить такой протокол, вручить его лицу, в отношении которого он составлен, передать дело об административном правонарушении уполномоченному должностному лицу или в суд на рассмотрение).

Однако даже с таким подходом на практике остаются вопросы.

Например, если в орган контроля от гражданина поступила жалоба на нарушение обязательных требований каким-либо лицом, административный орган может принять два решения: или назначить проверку в порядке Федерального закона № 294-ФЗ и в случае, если факты, изложенные в жалобе, подтвердятся, привлечь лицо к установленной законом ответственности, или сразу составить протокол об административном правонарушении (при наличии подходящего состава об административном правонарушении в КоАП Российской Федерации) и начать административное разбирательство (отбор объяснений у причастных лиц, составление протокола осмотра принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещений, территорий и находящихся там вещей и документов).

При изучении судебной практики выявлены случаи, когда органы контроля (Роспотребнадзор) выбирают второй способ рассмотрения обращений. В случае, если факты, указанные в обращении, не подтверждаются, должностное лицо административного органа вправе вынести постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

В таком случае требования Федерального закона № 294-ФЗ не применяются.

Ниже рассмотрим примеры судебных решений, демонстрирующих подход судебных органов к разрешению таких споров.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.06.2013 по делу № А79–5256/2011

Как следует из материалов дела, на основании заявления Алексеевой С. Г. о неправомерности действий открытого акционерного общества «АЛЬФА-БАНК» по включению в кредитный договор условий, ущемляющих установленные законом права потребителей, Управление определением от 16.03.2011 № 14 возбудило в отношении Общества дело об административном правонарушении.

В ходе проведения административного расследования Управление провело анализ кредитного договора, заключенного между Обществом и Алексеевой С. Г. на основании утвержденной типовой формы договора, анкеты-заявления Алексеевой С. Г. на получение потребительского кредита, уведомления об индивидуальных условиях кредитования, предложения об индивидуальных условиях предоставления кредитной карты. По результатам анализа установлено, что необходимым условием получения кредита является комиссия за обслуживание счета кредитной карты и условие об альтернативной подсудности разрешения споров по выбору потребителя отсутствует.

Постановлением от 05.05.2011 Управление привлекло Общество к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 14.8 КоАП Российской Федерации, в виде административного штрафа в размере 10 000 рублей.

Кроме того, Банку выдано предписание от 23.05.2011 № 14 о прекращении нарушения норм главы 42 Гражданского кодекса Российской Федерации, статей 16 и 17 Закона Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300–1 «О защите прав потребителей»: общество обязали внести изменения в типовую форму кредитного договора, заключаемого с потребителями, и известить Управление о выполнении предписания в срок до 08.07.2011.

Суд признал выданное предписание и вынесенное постановление по делу об административном правонарушении законными, несмотря на довод Общества о том, что указанные документы вынесены с грубыми нарушениями требований Федерального закона № 294-ФЗ. Распоряжение о проведении проверки не выносилось и не вручалось лицу, в отношении которого проводится проверка, уведомление о проверке не направлялось, акт проверки не был вручен Обществу).

Суд указал, что административный орган не был обязан выполнять требования Федерального закона № 294-ФЗ, так как проверка не проводилась, а проводилось административное расследование.

Аналогичная позиция содержится в постановлении ФАС Дальневосточного округа от 16.07.2013 № А73–15143/2012.

Аналогичные решения принимаются и судами общей юрисдикцией.

Постановление суда Ямало-Ненецкого автономного округа от 8 октября 2013 года

23.05.2013 заместителем прокурора г. Ноябрьска Ямало-Ненецкого автономного округа в отношении должностного лица — начальника территориального отдела управления Роспотребнадзора по Ямало-Ненецкому автономному округу в г. Ноябрьск П. возбуждено производство об административном правонарушении, предусмотренном ч. 2 ст. 19.6.1 КоАП Российской Федерации, согласно которому П. в период с 19 по 25 апреля 2013 года грубо нарушил требования законодательства о государственном контроле (надзоре), выразившиеся в проведении проверки в отношении управляющей компании ООО «Крепость» без распоряжения (приказа) руководителя или заместителя руководителя органа

государственного контроля (надзора) и не представил акт о проведенной проверке. Постановлением судьи Ноябрьского городского суда Ямало-Ненецкого автономного округа П. признан виновным в совершении административного правонарушения и ему назначен административный штраф.

П. обжаловал данное решение, ссылаясь на то, что им не проводилась проверка в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, а им проводилось административное расследование в рамках КоАП Российской Федерации. Так, должностное лицо П. для разрешения заявления З. о предоставлении горячей воды низкого качества при наличии признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.5 КоАП Российской Федерации (нарушение санитарно-эпидемиологических требований к питьевой воде) 19.04.2013 вынес определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования, в ходе которого у юридического лица ООО «Крепость» были истребованы протоколы лабораторных исследований горячей воды, отобраны пробы горячей воды и назначена экспертиза.

Прокурор счел эти действия проверкой, проведенной с грубыми нарушениями Федерального закона № 294-ФЗ и привлек должностное лицо П. к административной ответственности.

Однако суд надзорной инстанции согласился с доводами П. о том, что им не проводилась проверка, а проводилось административное расследование, и признал его невиновным в грубом нарушении законодательства о государственном контроле (надзоре).

Аналогичный подход применен в постановлении Алтайского краевого суда от 8 октября 2013 г. по делу № 4а-533/2013, Решении Свердловского областного суда от 11 июля 2013 г. по делу № 71–314/2013.

Таким образом, в настоящее время создана опасная практика исключения применения положений Федерального закона № 294-ФЗ при проведении проверок по обращениям граждан организаций, органов государственной власти, поступившим в орган контроля, если в таких обращениях есть хоть малейшие признаки какого-либо административного правонарушения. В этом случая можно сразу перейти к административному разбирательству, минуя стадию проверки. **Используя юрисдикцию КоАП Российской Федерации, а не Федерального закона № 294-ФЗ, административный орган освобождает себя от утомительных процедур, связанных с правильным оформлением проверки и, в том числе, от согласования внеплановой проверки с органами прокуратуры.**

В настоящее время признание судами такой практики законной является господствующей позицией судебных органов.

2. Иным нюансом разграничения процедур, связанных с проведением проверки в рамках Федерального закона № 294-ФЗ и процедур в рамках административного разбирательства является частая отсылка органов контроля к такому поводу возбуждения дела об административном правонарушении как непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения (п.1 ч.1 ст. 28.1 КоАП Российской Федерации). То есть если в какой-либо ситуации контролеры стали свидетелями совершаемого (совершенного) административного правонарушения, КоАП Российской Федерации дает им право сразу перейти к процедурам, связанным с привлечением к ответственности виновных лиц, минуя стадию проверки.

Постановление Алтайского краевого суда от 20 августа 2013 г. по делу № 4а-429/2013

Государственный инспектор Ростехнадзора принимал участие в работе комиссии по обследованию трансформаторной подстанции, эксплуатируемой ОАО «МРСК Сибири». Самим эксплуатантом, а именно специалистами филиала ОАО «МРСК Сибири» — «Алтайэнерго», были выявлены дефекты, которые были указаны в отчете о работе комиссии. На основании отчета о работе комиссии инспектор Ростехнадзора, не проводя никаких дополнительных проверочных мероприятий, составил протокол об административном правонарушении, предусмотренном ст. 9.11 и направил материалы в суд для рассмотрения дела. При этом инспектор не проводил технического освидетельствования электроустановки и ее осмотр. Проверка в рамках Федерального закона № 294-ФЗ не оформлялась (распоряжение о проверки не выносилось и ОАО «МРСК Сибири» о ней не уведомлялось). Данные действия органа контроля были признаны законными, а вынесенное решение по делу об административном правонарушении — не подлежащим отмене.

Аналогично и судьи арбитражных судов признают законным привлечение виновного хозяйствующего субъекта к административной ответственности, минуя стадию проверки, если должностное лицо органа контроля непосредственно обнаружило достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Постановление ФАС Московского округа от 17.01.2013 по делу N А40–48386/12–148–465

ООО «Любинка» приобрела у ООО «Русь-Алко» предприятие. В составе имущественного комплекса на территории завода была передана артезианская скважина. Прежнему владельцу завода была выдана лицензия на пользование недрами от 27.12.2005 № МСК 00771 ВЭ сроком действия до 01.12.2014. Однако новый владелец завода ООО «Любинка» не переоформил указанную лицензию на себя.

Не зная о том, что ООО «Русь-Алко» продало имущественный комплекс новому владельцу, Департамент Росприроднадзора по ЦФО назначил по данному объекту плановую выездную проверку ООО «Русь-Алко». Во время проверки обнаружилось, что новым собственником является ООО «Любинка», которому теперь принадлежит в том, числе и артезианская скважина. Постановлением от 16.03.2012 № 12–35/463 ООО «Любинка» привлечено к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 7.3 КоАП Российской Федерации, в виде штрафа в размере 900 000 рублей за выявленный в ходе проверки факт использования разведочно-эксплуатационной скважины без оформленной в установленном законом порядке лицензии на право пользования недрами.

Суд признал данное решение законным, при этом отклонил доводы общества о том, что Росприроднадзор не применял положения Федерального закона № 294-ФЗ при проверке. Проверка проводилась в отношении ООО «Русь-Алко», а не ООО «Любинка». Таким образом ООО «Любинка» не уведомлялось о проверке, ему не вручалось распоряжение о проверке. Однако суд пришел к выводу, что в этом случае данный закон не подлежал применению. Суд указал, что в такой ситуации проведена проверка в рамках КоАП Российской Федерации не деятельности общества, а соблюдения требований природоохранного законодательства, в ходе которой должностное лицо Росприроднадзора выявило факт безлицензионного использования недр ООО «Любинка».

Такой же подход применен в:

– постановлении ФАС Северо-Кавказского округа № А63–9471/2012 от 04.02.2013;
– постановлении ФАС Северо-Кавказского округа № А32–15802/2011 от 26.02.2013;
– постановлении ФАС Северо-Кавказского округа № А53–24606/2012 от 26.04.2013;
– постановлении ФАС Поволжского округа № А65–17999/2012 от 12.02.2013;
– постановлении ФАС Поволжского округа № А55–23417/2012 от 15.03.2013;
– постановлении ФАС Поволжского округа № А12–26875/2012 от 14.06.2013;
– постановлении ФАС Уральского округа № А60–24814/2012 от 17.01.2013;
– постановлении ФАС Уральского округа № А71–2897/2013 от 16.12.2013;
– постановлении ФАС Уральского округа № А07–293/2013 от 16.12.2013;
– постановлении ФАС Волго-Вятского округа № А82–13580/2012 от 17.06.2013;
– постановление ФАС Волго-Вятского округа № А82–3647/2012 от 28.02.2013;
– постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 25.11.2013 по делу № А29–3423/2013.

На отсылки хозяйствующих субъектов к тому, что к таким отношениям должны применяться нормы Федерального закона № 294-ФЗ, так как фактически все равно проводятся проверочные мероприятия, суды указывают на то, что проверочные мероприятия в таких случаях не образуют проверки, а связаны с доказыванием события административного правонарушения. Вот, например, ФАС Дальневосточного округа № А59–1001/2012 от 30.01.2013 приводит такую мотивировку при определении надлежащей юрисдикции рассматриваемых действий должностных лиц:

«Порядок производства по делу об административном правонарушении установлен КоАП Российской Федерации, нарушение Федерального закона № 294-ФЗ не может быть истолковано как нарушение процедуры привлечения к административной ответственности.

Выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных частью 2 статьи 26.2 КоАП Российской Федерации.

Следовательно, возникшие правоотношения регулируются КоАП Российской Федерации, а не Федеральным законом № 294-ФЗ»[9].

3. Также следует отметить, что даже в случае, если дело об административном правонарушении возбуждено по результатам проверки, проведенной в рамках Федерального закона № 294-ФЗ, отмена результатов такой проверки не всегда приводит к прекращению производства по делам об административном правонарушении. Некоторые суды исходят из того, что иных доказательств (кроме акта проверки) может быть достаточно для назначения административного наказания.

Позиция судебных органов по этому вопросу в общем виде представлена в Рекомендациях Научно-консультативного совета о практике применения законодательства об административных правонарушениях, разработанных по итогам заседания Совета, проведенного 27.10.2011 на базе Арбитражного суда Ярославской области, и одобренных

[9] По делу об оспаривании законности действий органа контроля, привлекшего к ответственности лицо за установку кондиционера на фасаде здания, являющимся объектов культурного наследия.

Президиумом Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа (протокол заседания от 01.11.2011 № 4).

Вопрос:

Результаты проверки, проводившейся в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, отменены по предусмотренным ст. 20 данного Федерального закона безусловным основаниям. Будет ли являться надлежащим доказательством по делу об административном правонарушении протокол об административном правонарушении, составленный после окончания проверки?

Ответ:

Протокол об административном правонарушении, составленный на основе материалов проверки, результаты которой отменены по безусловным основаниям, в общем случае не может быть надлежащим доказательством по делу об административном правонарушении в силу ч. 3 ст. 26.2 КоАП Российской Федерации. Однако если указанные в протоколе нарушения подтверждены доказательствами, полученными вне рамок проверки (например, заявлениями (объяснениями) потерпевшего, объяснениями законного представителя лица, привлекаемого к ответственности, данными при составлении протокола об административном правонарушении), протокол может быть принят в качестве доказательства по делу об административном правонарушении.

2. Осуществление мероприятий по контролю в отношении хозяйствующего субъекта, не являющегося лицом, указанным в распоряжении о проверке

На практике встречаются случаи, когда распоряжение о проверке выносят в отношении одного лица, а по факту проверка проводится в отношении другого лица. Такое может встречаться в случаях, если лицо, в отношении которого планировалась проверка входит в группу компаний, по факту совместно осуществляющих одну и ту же деятельность (совместно эксплуатирующих одни и те же объекты защиты), или является собственником здания, помещения (сдающегося в аренду). В последнем случае, если объектом проверки является содержание и эксплуатация недвижимого имущества, то порой очень сложно разграничить ответственность арендодателя и арендатора.

Также проведение проверки в отношении лица, неуказанного в распоряжении о проверке или плане проверок возможно, если допущена опечатка или хозяйствующее лицо реорганизовалось.

Во всех случаях суды неформально подходят к неточностям в распоряжении о проверке и плане проверок и всегда исходят из истинных намерений органа контроля при составлении плана или распоряжения о проверке.

1. В частности, суды признают действия органов контроля законными, если первоначально проверка проводилась в отношении арендодателя, но по итогам проверки санкции предъявляются к арендатору. Суды исходят из того, что **в первую очередь проверяется сам объект защиты, а кто является ответственным правообладателем всегда вторично**. И раз инспектор правомерно находился на объекте контроля, то обнаружив признаки правонарушения иного лица, он вправе применить к нему санкции за выявленные нарушения обязательных требований.

Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа «Рекомендации Научно-консультативного совета по вопросам применения законодательства об административных

правонарушениях» (одобрены ***Президиумом Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа, протокол заседания Президиума от 09.07.2013 № 5)***

Вопрос: *является ли допустимым доказательством протокол об административном правонарушении по ст. 20.4 КоАП Российской Федерации, составленный в отношении арендатора, если проверка по Федеральному закону № 294-ФЗ проводилась в отношении арендодателя?*

Ответ: *в силу п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП Российской Федерации поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поэтому при обнаружении таких данных возбуждение дела об административном правонарушении возможно и в отношении арендатора.*

Так, ***постановлением ФАС Московского округа от 09.10.2013 по делу № А40–15547/13–92–147*** *признаны законными действия инспектора государственного пожарного инспектора по привлечению к административной ответственности ООО «Группа компаний ПРОМТЕХИНЖСТРОЙ», являющегося арендатором проверяемого здания. Суд указывает, что то обстоятельство, что распоряжение о проведение плановой проверки выдано в отношении иной организации, не свидетельствует о незаконности результатов этой проверки, поскольку в ее ходе административным органом непосредственно обнаружены нарушения обществом, арендовавшим помещения по проверяемому адресу, требований Правил пожарной безопасности Российской Федерации.*

Данный подход является наиболее распространенным при рассмотрении судами подобных дел. Однако, если орган контроля не ограничился составлением протокола об административном правонарушении, но еще и выдал предписание об устранении нарушений лицу, в отношении которого распоряжение о проведении проверки не выдавалось, то выводы судов о законности такого предписания могут разниться.

Так, Межрайонной инспекцией ФНС № 21 по Московской области проведена внеплановая проверка ООО «РИК» на предмет соблюдения требований в области организации и проведения азартных игр. В ходе проверки было установлено, что ООО «РИК» осуществляет деятельность оператора всероссийской негосударственной лотереи «Бинго Бум» на основании агентского договора от 05.09.2011 № 31 с организатором лотереи ООО «Бинго-Бум». При проведении 51-го тиража лотереи «Бинго-Бум» выявлены нарушения части 6 статьи 12.1, статьи 20 Федерального закона от 01.11.2003 № 138-ФЗ «О лотереях», о чем составлен акт проверки от 08.06.2012 № 1. ООО «Бинг-Бум» выдано предписание об устранении выявленных нарушений условий проведения лотереи. Общество оспорило данное предписание, сославшись на то, что в отношении него проверка не проводилась и орган контроля не вправе был выдавать ему обязательное для исполнения предписания. Суд согласился с доводами общества и признал выданное предписание недействительным, сославшись на следующее. Проверка, послужившая основанием для выдачи оспариваемого предписания, проведена по месту нахождения ООО «РИК», а не ООО «Бинго-Бум». Инспекция не уведомляла ООО «Бинго-Бум» о проведении в отношении него проверки, а само общество не получало каких-либо документов о ее результатах, в том числе подписанный генеральным директором ООО «РИК» акт проверки.

Данное обстоятельство лишило общество возможности реализовать предусмотренные статьей 21 Федерального закона № 294-ФЗ права, что является недопустимым и прямо свидетельствует о незаконности вынесенного в отношении него предписания ***(постановление ФАС Московского округа от 08.07.2013 по делу № А41–42811/12).***

2. Другим случаем, когда проверка проводится в отношении хозяйствующего субъекта, не являющегося лицом, указанным в распоряжении о проверке, может быть ситуация, когда орган контроля не обладает информацией о смене собственника объекта защиты или реорганизации проверяемого лица. В этом случае орган контроля не имеет возможности своевременно внести изменения в план проверок или даже указать верные сведения о проверяемом лице в распоряжении о проверке. То что, объект защиты находится в распоряжении иного лица, чем это указано в распоряжении о проверке, орган контроля может узнать непосредственно в ходе такой проверки. В подобных случаях суды лояльно относятся к неточностям в распоряжении и плане проверок, снова ссылаясь на то, что первично проверочная деятельность планируется в отношении объекта защиты. Кто является хозяйствующим субъектом на таком объекте защиты, является производным фактором, и толкуется судами гибко.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29.01.2013 по делу № А29–4136/2012

В соответствии с планом проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2012 год назначена проверка нежилого помещения, принадлежащего обществу с ограниченной ответственностью «Роялти», по улице Заводская, дом 21 города Сыктывкара административным органом с 02.04.2012 в течение 20 рабочих дней.

Отдел надзорной деятельности города Сыктывкара УНД ГУ МЧС по Республике Коми во исполнение утвержденного плана проверок вынес распоряжение от 14.03.2012 о проведении плановой выездной проверки в отношении ООО «Роялти» по соблюдению на объекте защиты по улице Заводская, дом 21, города Сыктывкара требований пожарной безопасности.

ООО «Роялти» письмом от 21.03.2012 сообщило Отделу надзорной деятельности о том, что в результате проведенной в 2011 году реорганизации ООО «Роялти», указанный объект недвижимости перешел в собственность новому юридическому лицу — ООО «БЦ «Восточный», в связи с чем проведение плановой проверки ООО «Роялти» в отношении данного объекта недвижимости не представляется возможным.

Отдел надзорной деятельности вынес распоряжение от 17.04.2012 N 526 о проведении плановой документарной выездной проверки в отношении ООО «БЦ «Восточный» по соблюдению на объекте защиты по улице Заводская, дом 21, города Сыктывкара требований пожарной безопасности. Не смотря на возражения проверяемого лица о том, что в отношении него проверка не была включена в утвержденный план проверок, такая проверка была все-таки проведена. В результате нее ООО «БЦ «Восточный» было выдано предписание.

ООО «БЦ «Восточный» обжаловало результаты проверки, ссылаясь на то, что в отношении него была проведена плановая проверка, не включенная в ежегодный план проведения проверок.

Однако суд не согласился с доводами заявителя и признал проверку законной, указав следующее. В утвержденном в установленном порядке плане проверок был указан верный адрес проверенного объекта защиты. Ежегодное планирование проведения проверок

соблюдения требований пожарной безопасности осуществляется, прежде всего, в отношении объектов защиты, а не в отношении их собственников и иных владельцев, то есть юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Аналогичное решение ***принято постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 17.12.2013 по делу № А75–1925/2013****, в котором указано, что если в начале проведения проверки установлен иной фактический владелец (собственник) помещения, который не поименован в плане проверок, это не является основанием для отказа органа контроля от проведения данной проверки, так как проверка осуществляется не в отношении лица, а в отношении объекта защиты. Внесение в распоряжение о проведении проверки не затрагивающих предмет проверки изменений в части переименования лица, владеющего объектом защиты, также не может быть признано незаконным.*

3. Между тем в некоторых случаях суды подходят строго к вопросам точного указания данных о проверяемом лице. Постановлением Шестого арбитражного апелляционного суда № 06АП-3626/2013 от 22.10.2013 проверка признана недействительной по причине ошибки в указании ИНН и ОГРН проверяемого лица в плане проверок (проверочные мероприятия проведены в отношении ООО «Управляющая компания город Облучье» (ОГРН 112790700451, ИНН 7902527831), между тем в плане проверок указывалось ООО «Управляющая компания г. Облучье» (ОГРН 1107907000079, ИНН 7902527239).

3. Практика проведения внеплановой выездной проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений

В соответствии ч.2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, основанием для проведения внеплановой проверки, в том числе, является истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами. Закон не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по указанному основанию.

1. Ранее в связи с неурегулированностью данного вопроса в нормативных актах возникла негативная практика в некоторых органах контроля. Проверяя исполнение ранее выданного предписания, должностное лицо органа контроля не ограничивалось проверкой исполнения ранее предъявленных требований в выданном предписании, но проверке заново подвергался весь объем деятельности проверяемого лица. По результатам такой проверки выдавалось новое предписание, в котором фиксировались как не устраненные нарушения, выявленные по результатам первой проверки (если есть), так и вновь выявленные нарушения по результатам проведенной контрольной проверки. Таким образом, орган получал право провести еще одну проверку исполнения такого предписания, по результатам которой заново мог быть проверен весь объем деятельности проверяемого лица и выдано еще одно предписание. Получалась череда внеплановых проверок, проводимых по циклу: проверка – предписание – проверка – предписание.

В настоящее время такая негативная практика органов контроля судами Российской Федерации преодолена. При анализе судебной практики за 2013 г. не обнаружено ни одного решения, которое бы признало законным по результатам проверки исполнения ранее выданного предписания выдачу нового предписания (кроме случаев, если в новом предписании указывается только на не устраненные нарушения, выявленные в ходе первой проверки). Кроме того, по данному вопросу высказался и Высшей арбитражный суд Российской Федерации.

Определение ВАС Российской Федерации от 23.04.2012 N ВАС-5000/12 по делу № А70–4209/2011

Северо-Уральское Управление Ростехнадзора в период с 18 марта по 13 апреля 2011 года провел внеплановую выездную проверку деятельности ОАО «Сургутнефтегаз» на предмет выполнения ранее выданного предписания. В ходе выездной внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания, Управлением фактически проведена повторная выездная проверка деятельности Общества, о чем свидетельствуют выводы из акта проверки от 13.04.2011 о выполнении предписания от 25.08.2010 № 153-рп/п и установлении в ходе проверки дополнительных нарушений требований промышленной безопасности, изложенных в пунктах 1–3 оспариваемого предписания. Общество обжаловало результаты такой проверки в суд. Первая, апелляционная и кассационная инстанции признали действия Ростехнадзора незаконными. Однако административный орган обратился с надзорной жалобой в Высший арбитражный суд Российской Федерации. Однако ВАС Российской Федерации согласился с нижестоящими судами, указав, что ходе выездной внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания, управлением фактически проведена повторная выездная проверка деятельности общества с нарушениями требований к ее организации и проведению, которые в силу части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ являются грубыми, влекущими отмену оспариваемого предписания, суды удовлетворили требования общества, признав предписание управления незаконным.

Таким образом, в настоящее время негативная практика по цикличным проверкам исполнения требований ранее выданных предписаний, в целом преодолена, что подтверждается единообразными решениями по данному вопросу арбитражных судов.

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 15.04.2013 по делу № А74–3147/2012

На основании распоряжения главного государственного инспектора города Абакана по пожарному надзору от 25.04.2012 № 139 в отношении предпринимателя Бахаря В. Н. проведена выездная внеплановая проверка с целью контроля исполнения предпринимателем предписания от 17.10.2011 № 260/1/1, срок исполнения которого истек 01.05.2012, и соблюдения обязательных требований в области пожарной безопасности.

В ходе проверки выявлено, что из 13 мероприятий, предложенных к исполнению предписанием от 17.10.2011 № 260/1/1, остались невыполненными мероприятия, поименованные в пунктах 9, 11, 12, 13. Кроме того в акте проверки от 11.05.2012 указано на выявление 17 новых нарушений правил пожарной безопасности. Предпринимателю выдано предписание от 11.05.2012 № 139/1/1 об устранении нарушений, в том числе вновь выявленных.

Суд признал новое предписание и акт проверки в части указания в них вновь выявленных нарушений незаконными. При назначении выездной внеплановой проверки в целях проверки исполнения ранее выданного предписания контролирующим органом может быть проверено только устранение юридическим лицом выявленных ранее данным органом нарушений, на устранение которых оно и было выдано.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Западно-Сибирского округа от 19.09.2013 по делу № А75–350/2013.

2. Между тем, в самом начале обзора судебной практики указывалось на то, что правоприменение Федерального закона № 294-ФЗ сильно детализировалось. Произошло это

и в вопросе практики проведения внеплановой выездной проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений.

Если можно считать решенным вопрос о том, можно или нельзя в ходе проверки исполнения ранее выданного предписания выставлять новые требования об устранении вновь выявленных нарушений, то вопрос о том, можно или нельзя составлять протоколы об административных правонарушениях за вновь выявленные нарушения в ходе таких проверок продолжает быть открытым. В данном вопросе речь снова заходит о праве органа контроля проводить административное разбирательство вне рамок проверок по Федеральному закону № 294-ФЗ. Если в ходе проверки ранее выданного предписания, орган по контролю не может проверять ничего кроме исполнения ранее предъявленных требований, то это не значит, что должностное лицо не вправе отреагировать на выявленное нарушение (даже если оно никак не связано с проверяемым предписанием) и составить протокол об административном правонарушении в связи с его непосредственным обнаружением.

Очевидно, что такая практика является чрезмерно казуистичной и в то же время формальной. Но суды исходят из административного законодательства (КоАП Российской Федерации) и не могут лишить инспектора его права возбуждать дела об административном правонарушении даже в ситуации, когда инспектор находится на объекте защиты совсем с другими целями (проверка исполнения ранее выдвинутых требований). То есть, если такой инспектор «попутно» заметит какое-то еще нарушение, то он вправе (и даже обязан составить протокол об административном правонарушении). При этом он не вправе выдавать по указанному вновь выявленному нарушению предписание. Последнее означало бы, что он все-таки вышел бы за пределы внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания и провел бы новую проверку без наличия законных оснований. Ведь предписание — это мера реагирования, предусмотренная не в КоАП Российской Федерации, а в Федеральном законе № 294-ФЗ, который не позволяет в этом случае проводить проверку.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 08.10.2013 по делу № А43–33372/2012

Отдел надзорной деятельности по городу Нижний Новгород ГУ МЧС России по Нижегородской области провел внеплановую проверку исполнения ранее выданного предписания Жилищным строительным кооперативом № 162. В ходе проверки «попутно» выявлено нарушение, не указанное в проверяемом предписании, а именно загромождение эвакуационных путей в правом тамбуре на 5, 8 и 9 этажах, загромождение эвакуационных путей в левом тамбуре на 6 этаже. Результаты проверки отражены в акте от 06.11.2012. Усмотрев в действиях (бездействии) Кооператива состав административного правонарушения, ответственность за которое установлена в части 4 статьи 20.4 КоАП Российской Федерации, Отдел составил протокол от 08.11.2012 и принял постановление от 09.11.2012 о назначении Кооперативу наказания в виде штрафа в размере 150 000 рублей. Обжалуя данное постановление Кооператив ссылался на то, внеплановая проверка исполнения ранее выданного предписания, по результатам которой Кооператив привлечен к административной ответственности по части 4 статьи 20.4 КоАП Российской Федерации, проведена с нарушениями Федерального закона № 294-ФЗ и у Отдела не было повода для возбуждения дела.

Однако суд признал действия инспектора законными, указав следующее. Согласно пункту 1 части 1 статьи 28.1 КоАП Российской Федерации одним из поводов к возбуждению дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы

об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, уполномоченное лицо, непосредственно выявив при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий правонарушение, не связанное с предметом проверки, вправе составить протокол об административном правонарушении.

Суды установили, что в рассматриваемом случае поводом к возбуждению дела об административном правонарушении по части 4 статьи 20.4 КоАП Российской Федерации в отношении Кооператива явилось непосредственное обнаружение должностным лицом Отдела достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Нарушений Федерального закона № 294-ФЗ в части организации и проведения внеплановой проверки суды не выявили.

Аналогичные решения приняты:

– постановлением ФАС Волго-Вятского округа № А11–7648/2012 от 16.07.2013;

– постановлением ФАС Московского округа № А40–141126/12–79–1458 от 10.07.2013;

– постановлением ФАС Московского округа № А40–122987/12–152–783 от 03.06.2013;

– постановлением ФАС Западно-Сибирского округа № А46–26255/2012 от 13.03.2013.

4. Дистанционный контроль

Проблема регулирования мероприятий по контролю, не предполагающих взаимодействия с проверяемыми лицами (дистанционный контроль) остается актуальной. В соответствии с ч.3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ, положения указанного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора) и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по представлению информации и исполнению требований таких органов («дистанционный контроль»).

В настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к «дистанционному контролю» затруднено отсутствием четких признаков такого контроля, закрепленных в законе. **Представленное в ч.3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ определение дистанционного контроля является размытым и чревато расширительным толкованием. Между тем, от отнесения того или иного контроля к дистанционному будет зависеть, применяются или не применяются гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в конкретных правоотношениях.**

На эту проблему уже неоднократно указывалось в докладах НИУ ВШЭ, посвященных проблемам осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля[10]. Дел в судах по указанным спорам рассматривается значительное количество. Кроме того, данный вопрос даже стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации по жалобе ООО «Авантаж». Заявитель оспаривал конституционность пункта 1 части 3 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ и статьи 9 «Права должностных лиц органов государственного ветеринарного надзора» Закона Российской Федерации

[10] Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2011. — М.

от 14 мая 1993 года № 4979-I «О ветеринарии». Ссылаясь на указанные нормы компетентные органы провели досмотр изъятой у заявителя партии икры рыб лососевых пород, по результатам которого было вынесено постановление о запрещении использования продукции по назначению, о ее утилизации или уничтожении. Заявителя не приглашали к участию в досмотре и не уведомляли о его проведении. Однако Конституционный Суд Российской Федерации отказался рассматривать данное заявление, сославшись на то, что допущение законодателем возможности проведения таких проверочных мероприятий без соблюдения установленных специальным законом гарантий защиты прав юридических лиц при определенных проверках, не выходит за пределы дискреции законодателя и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы, перечисленные в жалобе (**определение Конституционного Суда Российской Федерации от 24.09.2013 № 1339-О**).

То, что анализируемая проблема правоприменения дошла до Конституционного Суда Российской Федерации, говорит о том, что эта проблема является острой для хозяйствующих субъектов.

До сих пор суды по-разному подходят к ее решению.

1. Примеры лояльного подхода судов к «дистанционным» проверкам органов контроля представлены ниже.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.07.2013 по делу № А82–6898/2012

Как следует из материалов дела, 30.11.2011 в Северный территориальный отдел Управления Роспотребнадзора по железнодорожному транспорту поступило заявление граждан Красавиной С. А. и Веретенниковой Т. М. о проведении измерений уровней шума и вибрации в квартирах № 1 и 1а дома 7а по улице Алмазной в городе Ярославле ввиду того, что данный дом близко находится к железной дороге. Управление издало распоряжение от 12.12.2011 N 234 о проведении внеплановой выездной проверки с привлечением к проведению проверки физика-эксперта Учреждения Борисовой Н. В.

Сотрудники Учреждения провели измерения физических факторов (шума, вибрации) и установили, что уровни звукового давления в жилых комнатах при прохождении поезда превышают допустимые нормы, что не соответствует требованиям СанПиН 2.1.2.2645–10, СН 2.2.4/2.1.8.562–96.

Действия органа контроля были обжалованы ОАО «РЖД» в том числе в связи с тем, что проверка санитарно-эпидемиологического законодательства проведена с нарушениями Федерального закона № 294-ФЗ.

Суды установили, что в данном случае проведены мероприятия, не требующие взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление контроля, и юридического лица, на заявителя не возлагались обязанности по представлению информации и исполнению требований Управления.

Следовательно, требования Федерального закона № 294-ФЗ на рассматриваемые отношения не распространяются.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Московского округа № А40–124009/12–130–1194 от 04.06.2013, постановлением ФАС Центрального округа № А36–7456/2012 от 01.11.2013, постановлением ФАС Уральского округа № А07–16022/2012 от 21.05.2013.

Как правило в судах опровергаются отсылки хозяйствующих субъектов к тому факту, что хоть вначале спорных проверок орган контроля действительно не взаимодействует

с проверяемым лицом, однако после выявления нарушения взаимодействие неизбежно. Поэтому к таким проверкам все равно должны применяться нормы Федерального закона № 294-ФЗ. Хозяйствующие субъекты указывают на неминуемое взаимодействие на стадии фиксации выявленных нарушений и соотнесения нарушений с конкретным виновным лицом (запрос регистрационных документов, приглашение дать объяснения по установленному факту и прочее). Однако суды преимущественно относят такое взаимодействие уже к стадии административного разбирательства, которое само по себе также не подпадает под регулирование Федерального закона № 294-ФЗ.

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 04.06.2013 по делу № А33–16828/2012

Красноярским УФАС России выявлено распространение наружной рекламы финансовых услуг банка УРАЛСИБ с нарушением требований Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе». УФАС выдало предписание устранить нарушение законодательства, приведя содержание рекламы в соответствии с требованиями, установленными в законе. Обжалуя данное предписание, банк ссылался на то, что в ходе проверки не были применены гарантии защиты прав юридических лиц, предусмотренных в Федеральном законе № 294-ФЗ. При этом заявитель опровергал доводы о неприменении данного закона к рассматриваемым правоотношениям в связи с дистанционным характером проверки рекламы. Банк указал, что проверку нельзя считать дистанционной, так как впоследствии были запрошены документы необходимые для административного разбирательства. По мнению заявителя кассационной жалобы, «нижестоящими судами неправомерно не учтено, что при вынесении определения о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства антимонопольным органом на банк была возложена обязанность по представлению необходимых документов и сведений, что исключает возможность применения пункта 1 части 3 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ». Между тем суд кассационной инстанции отклонил данные доводы заявителя, указав, что проведенное антимонопольным органом мероприятие в ходе наблюдения за соблюдением требований Закона о рекламе, в результате которого был выявлен факт распространения рассматриваемой рекламы, не являлось проверкой, а потому при выявлении рекламной конструкции не требовалось взаимодействия с банком, на него не возлагались какие-либо обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора).

Более того оценка рекламы на предмет соответствия требованиям законодательства о рекламе производится антимонопольным органом в ходе рассмотрения дела после возбуждении производства по делу нарушении антимонопольного законодательства.

2. Между тем не всегда суды лояльны к позиции органов контроля, что проводимые ими проверки относятся к категории дистанционных. Ниже приведены примеры таких решений.

Постановление ФАС Дальневосточного округа № А51–3543/2012 от 21.10.2013

Так, Администрация города Владивостока пыталась взыскать в муниципальный бюджет через суд ущерб за рубку деревьев на территории складского комплекса. Однако суд согласился с доводами ответчика о том, что муниципалитет при выявлении факта незаконной рубки деревьев нарушил требования Федерального закона № 294-ФЗ (в частности

не направил уведомление о предстоящей проверке). Суд применил в рассматриваемых правоотношениях нормы Федерального закона № 294-ФЗ и отказал во взыскании ущерба.

В нижеприведенном судебном решении арбитражный суд отверг доводы органа контроля, что рассматриваемые правоотношения по проведению проверки относятся к дистанционному контролю, сославшись на то, что орган контроля, ссылаясь на отсутствие взаимодействия с проверяемым лицом, не учел, что им выдано предписание, чем возложены обязанности на хозяйствующего субъекта по исполнению требований такого органа. По этой причине требования Федерального закона № 294-ФЗ должны были применяться к спорным правоотношениям по проведению проверки.

Указанное решение демонстрирует, что практика по рассматриваемому вопросу чрезвычайна противоречива.

Постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.04.2013 № Ф03–1159/2013 по делу № А37–2785/2012

В муниципальное казенное учреждение города Магадана «Административно-техническая инспекция города Магадан» поступило заявление директора ООО «Торговый дом Агрико» о самовольной установке предпринимателем Божениковой И. В. ограждения, которое создает препятствие для проезда на территорию к зданию универсального торгового центра «Урожай» автомашин, специальной техники, а также для передвижения пешеходов. 05.07.2012 предпринимателю выдано предписание о незамедлительном прекращении нарушения пункта 6.2 Правил благоустройства и содержания муниципального образования «Город Магадан». Предпринимателю предписано демонтировать установленные элементы ограждения и не осуществлять установку ограждений без разрешения и согласования.

Результаты осмотра занимаемого заявителем земельного участка зафиксированы в акте осмотра, датированного следующим днем после выдачи предписания (06.07.2012). Осмотр проведен в отсутствие предпринимателя. Это дало основанию судам при рассмотрении дела об оспаривании предписания признать в действиях административно-технической инспекции нарушение требований Федерального закона № 294-ФЗ. При этом ссылки органа контроля на то, что требования данного закона не применяются к дистанционным проверкам, были отвергнуты судом, так как на предпринимателя были возложены обязательные для исполнения требования, что исключает дистанционный характер проверки.

Аналогичное решение принято постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда № А55–12201/2013 от 04.12.2013, а также в апелляционном определении Костромского областного суда от 17 июля 2013 года.

Жесткий подход к проведению «дистанционных» проверок предполагает то, что должностное лицо органа контроля может проводить мероприятия по контролю, не вступая во взаимодействие с проверяемым субъектом, не запрашивая у него никаких документов и не налагая на него никаких обязательных для исполнения требований. Но выявив нарушения, должностное лицо органа контроля должно инициировать назначение внеплановой проверки, в ходе которой обнаруженные при проведении «дистанционных» мероприятий по контролю нарушения подтверждаются, расследуются, устанавливаются причины и условия их возникновения, лица, ответственные за такие нарушения. И уже в рамках такой проверки орган контроля должен провести закрепление и фиксацию выявленных нарушений в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ.

3. С проблемой проведения «дистанционных» проверок тесно связана проблема проведения **рейдовых проверок**. Рейдовые проверки отличает то, что они не осуществляются в отношении какого-то конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя. Такие проверки первично осуществляются не в отношении хозяйствующего субъекта, а в отношении определенной территории, на которой происходит наблюдение за соблюдением правового режима любыми находящимися на ней лицами, или в отношении объекта защиты (транспортного средства) безотносительно к правообладателю такого объекта.

Термин «рейдовые проверки» в Федеральном законе № 294-ФЗ отсутствует. Надлежащие правовые основания для проведения рейдовых проверок установлены только в следующих сферах:

– в сфере контроля соблюдения обязательных требований на водных объектах и в их водоохранных зонах (ч.9 ст. 36 Водного кодекса Российской Федерации);

– в сфере государственного портового контроля (пункт 4 статьи 38.1 Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации);

– в сфере федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (ч.4 ст. 43.2 Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»);

– в сфере государственного надзора в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (ч. 6 ст. 3.1 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта»);

– в сфере государственного надзора в области железнодорожного транспорта (п. 8 ст. 21 Федерального закона от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»).

В указанных случаях рейдовые проверки осуществляются на основании рейдового задания, оформляемого по установленной форме.

Кроме того, в ряде случаев в законодательстве используются иные схожие с рейдовыми проверками правовые институты для создания правового основания для систематического наблюдения за соблюдением обязательных требований. В частности, такие конструкции применены:

– в сфере федерального государственного лесного надзора (абз. 2 п.12 Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2007 № 394) — в указанной сфере применяется термин «патрулирование в лесах;

– в сфере государственного надзора в сфере рекламы (п.3 ч.4 ст. 35.1 Федерального закона от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе») — в указанной сфере применяется термин наблюдение за соблюдением обязательных требований;

– в сфере связи за соблюдением пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (приказ Минкомсвязи Российской Федерации от 12.09.2011 № 226 об утверждении административного регламента исполнения указанной функции) — также употребляется термин наблюдение.

Однако в некоторых сферах государственного управления даже отраслевые нормативные правовые акты не предусматривают проведения рейдовых проверок (или иных похожих проверочных мероприятий). Это дает повод к утверждению о том, что в таких случаях рейдовые проверки находятся вне закона.

Например, к таким спорным случаям относятся любой природоохранный контроль, в том числе в сфере окружающей среды и за особо охраняемыми природными территориями, земельный контроль, надзор за благоустройством города и прочее.

Образовавшийся правовой вакуум создает неопределенность по вопросу о степени применимости для рейдовых проверок гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов, предусмотренных в Федеральном законе № 294-ФЗ. Ведь в ходе таких проверок невозможны уведомления хозяйствующих субъектов об их проведении, соблюдение периодичности проверок в отношении одного и того же лица, согласование в прокуратуре и т.д.

Кроме того, даже в тех случаях, когда рейдовые проверки предусмотрены в отраслевых нормативных правовых актах их проведение все равно не гармонизировано с положениями Федерального закона № 294-ФЗ. В результате чего образуется правовая неопределенность по вопросу об оформлении выявленных в результате рейдов и патрулирования нарушений обязательных требований. По распространенному мнению, даже в случае проведения легальной рейдовой проверки, если в результате нее выявлено нарушение обязательных требований конкретным хозяйствующим субъектом, то в отношении последнего должна быть назначена проверка по правилам и процедурам Федерального закона № 294-ФЗ. Однако на практике органы контроля сразу преступают к административному разбирательству или выдаче предписания.

Суды по-разному подходят к рассмотрению споров, связанных с проведением рейдовых проверок. В большинстве случаев органы судебной власти рассматривают дела в пользу органов контроля, соглашаясь с их доводами о неприменимости Федерального закона № 294-ФЗ для таких случаев.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26.04.2013 по делу № А79–9322/2012

Сельскохозяйственный потребительский снабженческо-сбытовой кооператив «Засурье» обратился в Управление Росприроднадзора по Чувашской Республике с жалобой на то, что на участок в прибрежной полосе реки Суры, принадлежащей кооперативу на праве аренды, ОАО «Чебоксарский речной порт» неправомерно выгрузило речной песок.

Управление Росприроднадзора провело рейдовое мероприятие с целью проверки соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования по маршруту: левый берег реки Суры, 30-й — 33-й километры судового хода по атласу ЕГС ЕЧ Российской Федерации.

В ходе мероприятия установлено, что Чебоксарский речной порт складирует отвалы речного грунта (речного песка) в границах береговой и прибрежной защитной полос в водоохранной зоне реки Суры (на левом берегу). Отвалы размываемого грунта по ширине занимали 20 метров прибрежной полосы, по длине — 290 метров, по высоте — 3–4 метра.

В связи с проведенной проверкой Управление вынесло постановление от 13.07.2012 о назначении ОАО «Чебоксарский речной порт» за вменяемые административные правонарушения наказания в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Общество обжаловало данное постановление, ссылаясь в частности на нарушение Федерального закона № 294-ФЗ. Однако суд не согласился с доводами заявителя, указав следующее. Положения данного закона не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов и юридических лиц и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора). В частности, закон не подлежит применению при проведении рейдовых мероприятий с целью выявления фактов загрязнения акватории водного объекта, нарушения режима использования земельных участков

в водоохранных зонах. Возражение заявителя о том, что в данном случае имело место проведение не рейдовых, а контрольных мероприятий, отклонились судом.

Аналогичное решение принято:

– постановление ФАС Дальневосточного округа № А37–2294/2011 от 12.08.2013;
– постановление ФАС Дальневосточного округа № А59–4149/2012 от 31.07.2013;
– постановление ФАС Дальневосточного округа № А24–2988/2012 от 07.03.2013.

Аналогичной позиции придерживаются и некоторые суды общей юрисдикции. Так, в в Апелляционном определении Верховного суда Республики Татарстан от 24.06.2013 и постановлении Псковского областного суда от 10.10.2013 по делу № 7–84/2013 также действия органа контроля привлекшего к ответственности хозяйствующего субъекта по результатам рейдовой проверки признаются законными.

Между тем, и вопросе проведения рейдовых проверок имеются примеры иного подхода судов к правомерности таких проверок.

Постановление ФАС Центрального округа от 19.06.2013 по делу № А08–4205/2012

Управлением Росприроднадзора по Белгородской области была обследована береговая полоса и водоохранная зона р. Лопань в с. Дмитротарановка.

Результаты осмотра отражены в акте обследования территории (акватории) от 20.04.2012 № 1/4074/4065, из которого следует, что река Лопань в месте впадения ручья Красный Октябрь в пруд на реке Лопань визуально чистая и не имеет запаха, река Лопань при впадении в технический пруд ООО «Дмитротарановский сахарный завод» также визуально чистая и не имеет запаха. В месте сброса Обществом сточных вод от площадок хранения и промывки свеклы в пруд на р. Лопань вода визуально темного цвета, присутствуют остатки свеклы в желобе, по которому происходит сброс, и в самом пруду. После выхода из технического пруда предприятия на расстоянии 500 м вниз по течению, вода мутная ближе к черному цвету и имеет запах сероводорода (другие источники загрязнения в этом промежутке исключены и визуально не зафиксированы).

С целью определения концентрации в воде загрязняющих веществ из реки Лопань отобраны пробы воды и отправлены для химического анализа в филиал ФБУ «ЦЛАТИ по ФСО» по Белгородской области.

На основании полученных протоколов качественного химического анализа проб воды от 25.04.2012 и акта обследования от 20.04.2012 Обществу выдано предписание от 04.05.2012 № 20/4074 об устранении нарушений законодательства в сфере природопользования и охраны окружающей среды, в котором указано в срок до 30.06.2012 провести мониторинг донных отложений водохранилища, расположенного р. Лопань, и представить данные лабораторных исследований.

Считая предписание незаконным, ООО «Дмитротарановский сахарный завод» обратилось с настоящим заявлением в арбитражный суд.

Суд удовлетворил заявленное Обществом требование. Суды трех инстанций пришли к выводу, что при проведении проверки административным органом допущены грубые нарушения Федерального закона № 294-ФЗ. При этом Управление Ростехнадзора ссылалось на то, что им проведено рейдовое мероприятие, в ходе которого и были выявлены нарушения. Поэтому проверка не была оформлена в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ. Однако суд отклонил эти доводы, указав, что данный закон не предусматривает возможности проведения таких проверок как рейдовые.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Северо-Западного округа № А21–9537/2012 от 01.08.2013, а также в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда № А33–16010/2012 от 16.04.2013.

5. Недопустимость взимания платы за проведение проверки

Одним из базовых принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля является принцип недопустимости взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (п.8 ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ).

Следует отметить, что этот принцип довольно последовательно реализуется на практике. Платежи в явной форме с хозяйствующих субъектов за осуществление мероприятий по контролю уже органами контроля не взимаются. Между тем сохраняются отдельные пограничные ситуации, когда плата взимается не за сами мероприятия по контролю, а за те или иные опосредованно связанные с ними услуги.

Так, в судах рассматривались десятки дел по спорам о правомерности взимания платы учреждениями ветеринарии за выдачу ветеринарно-сопроводительных документов на перевозку грузов животного происхождения. В настоящее время учреждения ветеринарии субъектов Российской Федерации уполномочены выдавать такие документы в отношении каждой партии грузов с продукцией животного происхождения.

Межотраслевой Экспертный Совет по Ветеринарии и Национальная Мясная Ассоциация в апреле 2013 года проводили анализ роста стоимости тарифа на обязательные государственные ветеринарные услуги в субъектах Российской Федерации.

На рисунке 1.4 представлены некоторые результаты такого анализа.

Динамика роста стоимости оформления ветеринарных сопроводительных документов,
выдаваемых государственными учреждениями ветеринарии субъектов Российской Федерации (на примере максимального роста стоимости ВСД по форме №2 или №4)

№ п/п	Субъект РФ	до 2013 г., руб.	в настоящее время, руб.	+/-
1	Санкт-Петербург	50,98	393,19	670%
2	Тульская область*	н/д	н/д	43%
3	Брянская область	2,39	3,25	36%
4	Липецкая область	44,4	57	28%
5	Ставропольский край	55	66	20%
6	Орловская область	37,53	42,95	14%
7	Мурманская область	51,4	55,7	8%
8	Белгородская область	428	461	8%
9	Пермский край	114,88	116,93	2%
	Среднее значение			**92%**

100 раз!!!

Примечание
* по информации предприятия

Рис. 1.4. **Анализ роста стоимости тарифа на обязательные государственные ветеринарные услуги в субъектах Российской Федерации, подготовленный Межотраслевым Экспертным Советом по Ветеринарии и Национальной Мясной Ассоциации**

В настоящее время в судах практически повсеместно сформировалась практика, допускающая взимание учреждениями ветеринарии такой платы. Например, такая позиция содержится в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 05.04.2012 по делу № А66–5405/2011.

Во многом это стало возможно в связи с тем, что постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 352 ветеринарно-санитарная экспертиза включена в перечень услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг.

Таким образом, в самом законодательстве заложена коллизия, приводящая к судебным спорам.

При этом в ситуацию вмешивалась и Федеральная антимонопольная служба России, пытающаяся выдавать предписания учреждениям ветеринарии о прекращении взимания платы за функции, по своей сути являющиеся контрольно-надзорными. В предписаниях в частности предписывалось прекратить и не допускать совмещение функций органа государственного ветеринарного надзора с функциями хозяйствующего субъекта. Однако такие предписания в арбитражных судах признавались незаконными:

– постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 20.08.2010 по делу № А22–78/2010;

– постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 08.08.2011 по делу № А38–355/2011.

В других сферах суды не всегда встают на сторону органов контроля в вопросе о правомерности взимания платы в какой-либо форме в целях обеспечения возможности осуществления контрольно-надзорных мероприятий.

Ниже будет рассмотрено более подробно позитивный пример правоприменительной практики, когда суд признал законным предписание антимонопольного органа о прекращении навязывания подконтрольным хозяйствующим субъектам пользование платными услугами третьих лиц при осуществлении управлением Россельхознадзора контрольно-надзорных функций.

Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22.03.2013 № Ф03–822/2013 по делу N А59–2657/2012

Управление Россельхознадзора по Сахалинской области осуществляет предписанные Правилами морской перевозки животных, пищевых продуктов, сырья животного происхождения и кормов, утвержденных и введенных в действие приказом РосмоРоссийской Федерациилота от 29.11.1996 № 43, мероприятия в отношении подконтрольного груза хозяйствующих субъектов в морском порту г. Холмска. При этом досмотр груза происходит на территории ООО «ЖелДорЭкспедитор-Авто», арендуемой последним по договору аренды от 01.06.2011 № 525/06/11, заключенному с ОАО «Холмский морской торговый порт».

В период проведения возложенных на управление Россельхознадзора функций в отношении подконтрольного груза, за время нахождения на территории ООО «ЖелДорЭкспедитор-Авто» транспортных средств, перевозящих подконтрольный груз и ожидающих окончания проверочных мероприятий в отношении груза, ООО «ЖелДорЭкспедитор-Авто» взимает плату за услуги терминала и грузчиков, согласно прейскуранту данного общества.

Таким образом, хозяйствующие субъекты не могут провести досмотр грузов, необходимый для обеспечения дальнейшего его обращения, не заплатив за услуги по стоянке транспортных средств ООО «ЖелДорЭкспедитор-Авто».

УФАС по Сахалинской области выдало предписание Управлению Россельхознадзора прекратить навязывание подконтрольным хозяйствующим субъектам пользование платными услугами третьих лиц при осуществлении управлением Россельхознадзора контрольно-надзорных функций.

В суде данное предписание было признано законным, в связи с тем, что Управлением Россельхознадзора нарушен пункт 2 части 1 статьи 15 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также принцип Федерального закона № 294-ФЗ о недопустимости взимания платы за проведение мероприятий по контролю.

6. Соотношение выявленных нарушений и санкций

На практике встречаются случаи, когда по результатам одной проверки составляется несколько протоколов об административных правонарушениях, выдается несколько предписаний.

Такая ситуация может привести к необоснованному кратному привлечению хозяйствующего субъекта к ответственности. В настоящее время инспектор имеет большую степень усмотрения в решении вопроса о необходимости составления протокола об административном правонарушении (инспектор может ограничиться только выдачей предписания), об определении надлежащего субъекта правонарушения (инспектор может составить протокол только в отношении должностного лица хозяйствующего субъекта, только в отношении самого хозяйствующего субъекта как юридического лица, или в отношении в отношении и должностного лица и хозяйствующего субъекта одновременно).

Законодательство Российской Федерации не регулирует четко результаты оформления проверки. Суды рассматривают такие дела неединообразно.

Так, 14 марта 2013 года государственный инспектор труда Государственной инспекции труда в Пермском крае провел проверку исполнения законодательства о труде и по ее результатам привлек юридическое лицо к ответственности по одному и тому же составу административного правонарушения (ч.1 ст. 5.27 КоАП Российской Федерации) дважды (было два эпизода нарушения норм законов о труде).

*Суд признал это незаконным, сославшись на следующее: так как по результатам одной внеплановой выездной проверки в отношении одного юридического лица может быть составлен один акт проверки. При этом если выявленные нарушения требований законодательства образуют один состав правонарушения, может быть возбуждено только одно дело об административном правонарушении, независимо от количества выявленных нарушений (**постановление Пермского краевого суда от 25.06.2013 по делу № 44а-492–2013**).*

04.03.2011 по результатам проведенной внеплановой выездной проверки ГУП «ЭК СПб» — филиала групповых котельных, расположенных по различным адресам, предприятию выдано предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности — в срок до 01.11.2012 оборудовать складские, производственные, административно-бытовые помещения системой автоматической противопожарной защиты согласно категорий помещений.

После 01.11.2012 орган контроля назначил проверки исполнения выданного предписания. При этом было издано 14 распоряжений о проведении внеплановых проверок по числу отдельно расположенных котельных, в которых были выявлены нарушения. Предприятия опасаясь, что в связи с невыполнением требований предписаний, оно будет привлечено в отношении каждой котельной к административной ответственности по ч. 12 ст. 19.5 (невыполнение в срок законного предписания), и ему могут быть назначены штрафы общей совокупностью

более 1 млн. рублей, обжаловало решение органа контроля о проведении 14 внеплановых проверок, посчитав, что оно вправе провести только одну проверку исполнения ранее выданного предписания, в ходе которой проверить исполнение требований по всем объектам контроля. Однако суд отказал заявителю, сославшись на то, что права заявителя могут быть нарушены в будущем (привлечение к административной ответственности по одной и той же статье по 14 эпизодам), однако на момент рассмотрения дела не нарушены. Таким образом, суд признал допустимым вынесение 12 распоряжений о проведении внеплановых проверок по контролю за исполнением требований одного ранее выданного предписания ***(постановление ФАС Северо-Западного округа от 19.08.2013 по делу № А56–67232/2012).***

Аналогичное решение принято Оренбургским областным судом (постановление от 03.09.2013 № 4а-579/2013).

7. Требования к предписанию

Выдаваемое предписание должно быть конкретным и исполнимым для хозяйствующего субъекта. Это общая позиция судов. Предписание, содержащие в себе требования, которые невозможно исполнить, или имеющее нечеткие требования, допускающие двоякое толкование, единодушно признавались судами недействительными.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.11.2013 по делу № А43–24816/2012

Так, Отдел надзорной деятельности по Балахнинскому району ГУ МЧС России по Нижегородской области в ходе проверки ООО «Строительная фирма «Авангард» выявил среди прочего, что на втором этаже занимаемого обществом здания отсутствует второй эвакуационный выход. В выданном предписании Отдел указал данное нарушение в одном из пунктов.

Обжалованное в суде выданное предписание было признано недействительном в части пункта об отсутствии второго эвакуационного выхода. При этом суд указал, что предписание, содержащее законные требования, должно быть реально исполнимо и содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю, и которые должны быть направлены на прекращение и устранение выявленного нарушения. При этом содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования; изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным, доступным для понимания всеми лицами.

Неопределенность и неисполнимость оспариваемого предписания является самостоятельным основанием для признания его недействительным, как не соответствующего Федеральному закону № 294-ФЗ.

Суды установили, что в рассматриваемом случае устранение данного нарушения возможно либо путем устройства второго эвакуационного выхода, либо путем установки противопожарной двери. Однако предписание не содержит требования об устранении выявленного нарушения путем установки противопожарной двери или устройства второго эвакуационного выхода.

Аналогичная позиция суда содержится в постановлениях ФАС Волго-Вятского округа № А82–10015/2012 от 02.10.2013; № А29–8349/2012 от 27.09.2013; № А43–5099/2012 от 25.04.2013; № А28–4863/2012 от 14.03.2013, а также в постановлении ФАС Уральского округа № А60–6044/2013 от 28.11.2013, постановлении ФАС Западно-Сибирского округа № А27–13800/2012 от 26.03.2013, постановлении Второго арбитражного апелляционного суда № А29–4541/2013 от 16.01.2014.

8. Вопросы привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению проверок

Достаточно абсурдная ситуация складывается в правоприменительной практике по вопросу обжалования привлечения к проверке экспертов и экспертных организаций.

В соответствии с ч.6 ст. 12 Федерального закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля привлекают к проведению выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя экспертов, экспертные организации, не состоящие в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проводится проверка, и не являющиеся аффилированными лицами проверяемых лиц.

Нарушение данной нормы влечет недействительность результатов проверки, так как является грубым нарушением Федерального закона № 294-ФЗ (п.8 ч.2 ст. 20).

Внешне данная норма выглядит вполне обоснованно, так как направлена на обеспечение объективности экспертных оценок при проведении проверок. Однако на практике ее буквальное применение заводит ситуацию в тупик. Дело в том, что апеллировать к допущенному грубому нарушению при проверке практически могут только сами проверяемые лица, так как органу по контролю это делать бессмысленно.

Но апеллировать к нарушению п.8 ч.2 ст. 20 бессмысленно также и проверяемому лицу, так как если эксперт или экспертная организация и ангажирована (в связи с наличием деловых отношений с предпринимателем) то только в пользу самого предпринимателя (если, конечно, исключить мотивы мести за невыплаченную дебиторскую задолженность). В любом случае заступничество экспертной организации при проведении исследований в ходе проверки никак не побудит проверяемое лицо обращаться в суд с целью признания проверки недействительной.

Как же стала применяться эта норма на практике? В тех случаях, когда результаты мероприятий по контролю (исследований, испытаний, расследований, экспертиз), проводимых экспертами (экспертными организациями) свидетельствуют о допущенных хозяйствующим субъектом нарушениях обязательных требований, последние стали обжаловать результаты проверки, апеллируя именно к нарушению п. 8 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ на основании того, что указанные эксперты (экспертные организации) находятся в гражданско-правовых отношениях с проверяемым лицом (например, имеют договора об оказании услуг электро-газо-водоснабжения).

При этом абсолютно неважно, какие именно гражданско-правовые отношения сложились между экспертной организацией и проверяемым лицом. Это могут быть вообще нейтральные договоры (например, договор энергоснабжения).

В такой ситуации орган контроля бессилен предупредить грубое нарушение Федерального закона № 294-ФЗ, так как никогда заранее не знает имеет или не имеет гражданско-правовые отношения с проверяемым лицом экспертная организация. Более того, экспертные услуги при проведении проверок, как правило, закупаются на длящийся срок (на год), и у органа контроля порой просто нет возможности обратиться в другую экспертную организацию, так как контракт у него заключен только с одной такой организацией.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.02.2013 по делу № А38–1549/2012

Приволжским МТУ Росстандарта в отношении ОАО «Мариэнергосбыт» проведена внеплановая выездная проверка с целью осуществления государственного контроля и надзора за соблюдением обязательных требований стандартов при реализации электрической энергии. Согласно протоколу испытаний электрической энергии № 180212/10 от 29.02.2012,

составленному привлеченной к проверке экспертной организацией — испытательной лабораторией по качеству электрической энергии ФБУ «Государственный региональный центр стандартизации, метрологии и испытаний в Республике Марий Эл», качество электроэнергии не соответствовало пункту 5.2 ГОСТа 13109–97.

Результаты проверки отражены в акте проверки от 07.03.2012 N 19-С. Уполномоченный орган 07.03.2012 выдал Обществу предписание № 1 об устранении выявленных нарушений.

Не согласившись с актом проверки и предписанием, Общество обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании их недействительными.

Суд признал выданное предписание недействительным, в том числе по причине наличия грубого нарушения Федерального закона № 294-ФЗ, в части привлечения экспертной организации, состоящей в договорных отношениях с проверяемым лицом.

Привлеченная к участию в проведении внеплановой проверки испытательная лаборатория ФБУ «Марийский ЦСМ» состояла на момент проверки в гражданско-правовых отношениях с проверяемым лицом — ОАО «Мариэнергосбыт», что подтверждалось представленным в материалы дела договором энергоснабжения от 30.01.2012 № 20175, договором от 06.06.2011 № 300П-11.

Аналогичное решение принято:

– постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа № А33–3550/2013 от 06.12.2013;

– постановлением ФАС Поволжского округа № А06–6840/2011 от 19.12.2013.

Однако не все суды придерживаются такого буквального толкования норм Федерального закона № 294-ФЗ. Некоторые суды систематически толкуя нормы ч.6 ст. 12 и ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, исходят из реальных намерений законодателя при принятии закона и полагают, что отмена проверки по анализируемой причине возможна только в том случае, если ангажированные эксперты вынесли заключение в пользу проверяемого лица.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 30.05.2013 по делу № А43–22852/2012

Управление Роспотребнадзора по Нижегородской области провело неплановую выездную проверку Общества на предмет соблюдения требований законодательства о защите прав потребителей при осуществлении им деятельности в магазине «Магнит», расположенном по адресу: г. Нижний Новгород, ул. Тропинина, д. 12. В ходе проверки установлено, что Общество реализует сливочное масло «Крестьянское» высшего сорта торговой марки «Бабушкины продукты» с массовой долей жира 72,5 процента, не соответствующее по жирно-кислотному составу требованиям ГОСТ Р 52969–2008 и ГОСТ Р 52253–2004. По данному факту Управление составило в отношении Общества протокол об административном правонарушении, ответственность за которое предусмотрена частью 1 статьи 14.43 КоАП Российской Федерации, и обратилось в арбитражный суд с заявлением о привлечении нарушителя к ответственности.Суд первой инстанции назначил наказание в виде штрафа в размере 110 тыс. рублей.

Данное решение было обжаловано обществом в том, числе на основании следующего. Заявитель указал на несоблюдение требований Федерального закона № 294-ФЗ в части привлечения к участию в проверке экспертной организации (ФГУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Нижегородской области»), состоящей с Обществом в гражданско-правовых отношениях. Полученные в результате такой проверки доказательства (протокол лабораторных исследований от 07.08.2012 N 2097 и протокол отбора пищевых продуктов от 02.08.2012) являются недопустимыми и подлежат исключению из числа доказательств по делу.

Однако суд апелляционной инстанции[11] *не согласился с указанным доводом, отметив следующее. «Довод Общества о том, что к участию в проверке привлечена экспертная организация, с которой Общество состоит в гражданско-правовых отношениях, что является нарушением требований Федерального закона № 294-ФЗ отклоняется. По смыслу положений названного Федерального закона условие, при котором лицо не может быть привлечено к проверке, направлено на предотвращение действий в пользу проверяемого лица. В рассматриваемом случае в результате исследований установлен факт несоответствия проб масла требованиям ГОСТ Р 52969–2008 и ГОСТ Р 52253–2004».*

С данным решением согласился и суд кассационной инстанции.

Из нижеприведенного решения следует, что орган контроля после проверки, узнав, что привлеченная им экспертная организация состоит с проверяемым лицом в гражданско-правовых отношениях, сам отменил результаты проверки в части тех нарушений, которые были выявлены им с помощью «ангажированной организации».

Постановление ФАС Уральского округа от 04.06.2013 № Ф09–4779/13 по делу № А50–9579/2012

Региональное управление № 133 ФМБА России провело проверку ЗАО «Искра-Энергетика» с привлечением в качестве экспертной организации ФГБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии № 133 ФМБА». В конце проверки органу контроля стало известно, что привлеченная им экспертная организация и проверяемое лицо состоят в гражданско-правовых отношениях, в связи с чем им были отменены результаты проверки в отношении ЗАО «Искра-Энергетика» путем исключения из акта проверки нарушений, выявленных на основании результатов лабораторных исследований и испытаний, проведенных ФГБУЗ, внесены изменения в предписание от 29.03.2012 № 6 путем исключения п. 22–24, 28, 29.

9. Фиксация результатов проверки

Представители бизнеса используют любую возможность заявить о нарушении Федерального закона № 294-ФЗ. Очень часто указываются на нарушения, допущенные органом при фиксации результатов проверки. Поэтому авторы доклада посчитали необходимым обобщить типовые претензии хозяйствующих субъектов к органам контроля при фиксации ими результатов проверки. Типовые ситуации приведены в таблице 1.3.

Таблица 1.3

Судебные споры о фиксации результатах проверки

Типовой довод хозяйствующих субъектов о нарушениях их прав органами контроля при фиксации результатов проверки	Позиция судов
Акт проверки отправлен лицу в отношении которого проводилась	По данному вопросу суды принимают различные решения и по-разному подходят к толкованию о том, является ли ненадлежащее отправление акта проверки грубым нарушением Федерального закона

[11] Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 28.01.2013 по делу № А43–22852/2012.

Типовой довод хозяйствующих субъектов о нарушениях их прав органами контроля при фиксации результатов проверки	Позиция судов
проверка, по почте без уведомления о вручении	№ 294-ФЗ, влекущим отмену результатов проверки. Ведь согласно ст. 20 данного закона, грубым нарушением является только невручение акта проверки. В целом следует отметить, что если у суда есть данные, что у проверяемого лица все-таки есть акт проверки, даже если он был доставлен ему ненадлежащим образом, передан через неуполномоченное лицо и прочее, то суд не признает допущения грубого нарушения закона, так как акт все-таки был вручен. В постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А19–6149/2013 от 20.12.2013 суд отнес ненадлежащее вручение акта проверки к грубым нарушениям закона, влекущим отмену результатов проверки. Однако большинство судов все-таки гибко подходят к соблюдению органами контроля надлежащего порядка вручения акта проверки. По распространенному мнению, направление акта проверки проверяемому лицу без уведомления о вручении не является грубым нарушением Федерального закона № 294-ФЗ и не может служить основанием для признания результатов проверки недействительной. В постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа № А58–6878/2012 от 23.08.2013 суд пришел к выводу, что ненадлежащее вручение акта проверки не влечет признание проверки недействительной
Акт проверки (предписание) составлены за пределами срока, отведенного для проверки	Федеральный закон № 294-ФЗ не устанавливает жестких требований к сроку составления акта проверки или сроку выдачи предписания по результатам проверки. Такие документы могут быть выданы как в пределах сроков проверки, так и по окончании проверки. (постановление ФАС Волго-Вятского округа № А29–8854/2012 от 09.09.2013)
Составление акта проверки в один день с протоколом об административном правонарушении	Общераспространенным мнением органов судебной власти является, что ни КоАП Российской Федерации, ни Федеральный закон № 294-ФЗ не устанавливают такого требования, что протокол об административном правонарушении не может быть составлен в один день с актом проверки. Это не является нарушением Федерального закона № 294-ФЗ. Тот факт, что протокол об административном правонарушении составлен до того, как лицо ознакомилось с актом проверки и смогло представить возражения на акт проверки, не может быть основанием для признания действий административного органа незаконными, если имелись достаточные основания для возбуждения дела об административном правонарушении. Такая позиция содержится, например, в постановлении ФАС Уральского округа от 04.06.2013 № Ф09–4779/13 по делу № А50–9579/2012. Выявлено только одно решение с противоположной позицией (постановление ФАС Дальневосточного округа № А73–11973/2012 от 24.04.2013). В данном решении суд пришел к следующему выводу. Составление акта проверки, составление протокола об административном правонарушении, рассмотрение дела об административном правонарушении в один и тот же день повлекло невозможность подготовить и представить хозяйствующим субъектом документы

Типовой довод хозяйствующих субъектов о нарушениях их прав органами контроля при фиксации результатов проверки	Позиция судов
	в подтверждение возражений общества по административному делу и воспользоваться квалифицированной помощью специалистов. Указанные обстоятельства признаны судом существенным нарушением прав ООО ГГП «Марекан» и послужили основанием для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления по делу об административном правонарушении
Предписание выдано (возбуждено дело об административном правонарушении) до рассмотрения органом контроля замечаний проверяемого лица на акт проверки	Федеральный закон № 294-ФЗ, наделяя проверяемых лиц правом представлять свои возражения на акт проверки, тем не менее, не обязывает органы контроля дожидаться таких замечаний и не препятствует им выдать обязательное для исполнения предписание и возбждать дело об административном правонарушении до рассмотрения замечаний проверяемого лица на акт проверки. (Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А33–3558/2012 от 17.01.2013)
К акту проверки не приложены заключения привлеченной экспертной организации (привлеченного эксперта), иные протоколы и результаты отбора проб (проведения иных исследований и измерений при проведении проверки)	Наиболее распространенном подходом в судах при разрешении такого вопроса является указание на то, что Федеральный закон № 294-ФЗ устанавливает право органа контроля привлекать к проверке экспертов и экспертных организаций. Тем не менее, закон не устанавливает обязательных случаев, когда к акту проверки должны быть приложены заключения экспертов или экспертных организаций, также не предусматривает какой-либо специальной процедуры для фиксации результатов измерений, проведенных самим органом контроля в ходе проверок, и оформления их в виде протокола с приложением к акту проверки. Такой подход применен в постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 31.07.2013 по делу № А82–6898/2012; постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа № А58–6877/2012 от 16.09.2013; постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа № А78–6973/2012 от 21.03.2013. Между тем выявлены решения, в которых суд пришел к выводу о том, что орган контроля не доказал нарушения обязательного требования, так как не указал в акте проверки, каким образом, и каким прибором проводилось измерение, выявившие несоответствие обязательным требованиям. В частности в постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа № А58–6937/2012 от 21.08.2013 суд признал результаты проверки недействительной по следующей причине. Управляющей компании вменялось в вину, что температура горячей воды в квартире не соответствовала нормативно установленной, однако в акте проверки не указано, каким образом установлено такое несоответствие. Более строго суд подходит к фиксации результатов тех исследований, в отношении которых в документах технического регулирования установлен специальный регламент их проведения (специальный порядок исследования установлен в ГОСТ Р 51447–99 «Мясо и мясные продукты. Методы отбора проб»). **Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А33–14343/2012 от 16.07.2013** Суды пришли к выводу о несоблюдении Управлением Роспотребнадзора

Типовой довод хозяйствующих субъектов о нарушениях их прав органами контроля при фиксации результатов проверки	Позиция судов
	по Красноярскому краю требований отбора проб, установленных документами технического регулирования — образцы пищевых продуктов не были помещены в стеклянные стерилизованные банки с притертыми крышками или пергаментом, не были опломбированы, что не позволяет достоверно установить факт исследования проб продукции, отобранной именно у индивидуального предпринимателя Лудищева В. Г.). **Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А33–14015/2012 от 26.09.2013** Суд установил отсутствие в акте отбора образца (пробы) от 03.08.2012 и протоколе лабораторных испытаний от 17.08.2012 указаний на то, от какой исследуемой мясной туши или ее части отобран образец, от какого мяса (замороженного или нет), каким куском (целым или нет), упакован и опломбирован отобранный образец или нет; это послужило основанием для отмены результатов проверки

10. Возможность осуществления квази-проверочных мероприятий вне рамок формальной проверки

В ходе обзора судебной практики выявлены случаи, когда органы контроля, не назначая проверку, фактически осуществляли мероприятия по контролю и по их итогам выдавали предписания.

Ниже будет рассмотрена правомерность запроса документов у хозяйствующих субъектов и выдачи им предписаний вне рамок проверки.

1. Запрос документов без назначения проверки

В некоторых положениях о тех или иных видах контроля, а также в положениях об органах контроля предусматривается право таких органов направлять запросы органам и организациям в сфере своей компетенции. Соответственно такие органы и организация обязаны предоставлять информацию по таким запросам. При этом большинство нормативных правовых актов ограничивают возможность запроса документов случаями проведения проверок. Однако в некоторых актах, полномочие запрашивать документы названо как независимое. Ниже приведены примеры таких актов:

– ст. 50 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 04.10.2013 № 880 «Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности» (п.11);

– постановление Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 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».

В результате складывается правовая неопределенность по вопросу о возможности запроса документов у хозяйствующих субъектов вне рамок проверок. В некоторых случаях

представленных документов достаточно для доказательства наличия состава административного правонарушения в действиях хозяйствующих субъектов или выдачи предписания. И тогда к лицу могут быть применены санкции без проведения в отношении него формальной проверки. Данные случаи становятся предметом разбирательства в судах. При рассмотрении дел суды признают правомерность запроса документов вне рамок формальной проверки, если на полномочие запрашивать документы у органов и организаций указано в нормативных правовых актах.

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 29.03.2013 по делу № А19–11844/2012

Группа аффилированных лиц в составе ОАО «Первенец», ЗАО «Витимэнергосбыт», ЗАО «Мамаканская ГЭС», ЗАО «Витимэнерго», ОАО «Полюс Золото», ЗАО «Золотодобывающая компания «Полюс», Компания «Полюс Голд Интернешенл Лимитед» решением антимонопольного органа признана нарушившей запрет совмещать в границах одной ценовой зоны оптового рынка деятельность по передаче электрической энергии и (или) оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и (или) купле-продаже электрической энергии.

Данный факт удалось доказать в связи с анализом документов, представленных данными компаниями по запросу УФАС по Иркутской области.

Компании оспорили правомерность действий УФАС по запросу документов в компаниях, явившихся основанием для вынесения обжалуемого решения. На этом основании компании просили признать данное решение недействительным.

Однако суд отклонил доводы заявителей. Действия ФАС России по направлению запросов не были признаны проверкой. Суд сослался на то, что Правила осуществления контроля за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями запрета на совмещение деятельности по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике с деятельностью по производству и купле-продаже электрической энергии, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 27.10.2006 № 628, устанавливают возможные формы контроля: направление запросов и отдельно проведение проверок. Здесь имело место именно направление запросов. Поскольку по настоящему делу государственный контроль осуществлялся антимонопольным органом посредством направления запросов участникам группы лиц, соответствующие сведения антимонопольному органу были представлены, суды трех инстанций посчитали, что в данном случае проверка в смысле, придаваемом этому понятию Федеральным законом № 294-ФЗ, не проводилась, права заявителей при осуществлении государственного контроля посредством направления запросов не были нарушены.

Постановление ФАС Московского округа от 12.08.2013 по делу № А41–55246/12

Специально уполномоченный орган по контролю за деятельностью застройщиков, касающейся привлечения и целевого использования денежных средств участников долевого строительства Мособлкомжилстрой потребовал от ООО СК «АРГО» представить документы о ее деятельности, а именно карточку счета 51 «Расчетный счет» в целях отслеживания движения денежных средств по счету в части привлечение денежных средств граждан для строительства.

Хозяйствующий субъект оспорил право органа контроля запрашивать такой документ вне рамок проверки его деятельности.

Однако суд признал законным такое требование, указав, что само по себе действие Мособлкомжилстроя по вручению ООО СК «АГРО» требования не подпадает под действие Федерального закона № 294-ФЗ, а регулируется специальными нормативно-правовыми актами. В частности суд сослался на положение об органе контроля, а также на ч.5 ст. 23 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и Перечень документов, представляемых лицами, осуществляющими привлечение денежных средств граждан для строительства, в уполномоченный орган исполнительной власти московской области, осуществляющий контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, утвержденный постановлением Правительства Московской области от 20 сентября 2010 г. № 794/43.

2. Выдача предписания без назначения проверки

По результатам обзора судебной практики выявлены также случаи выдачи предписания без проведения формальной проверки.

В соответствии с подпунктом «п» пункта 4 Положения о полномочиях должностных лиц федеральной службы по надзору в сфере транспорта, осуществляющих контрольные (надзорные) функции, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 09.06.2010 № 409, государственный транспортный инспектор в целях осуществления контроля (надзора) в установленной сфере деятельности при исполнении должностных обязанностей, в том числе выдает юридическим и физическим лицам, должностным лицам в установленной сфере деятельности обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе о запрете эксплуатации объекта транспортной инфраструктуры, запрете и приостановке движения транспортных средств, и проверяет их исполнение. Толкуя данное положение как самостоятельное по отношению к полномочию проведения проверок, должностные лица Ространснадзора выдают предписания без проведения проверок. Однако такая практика была признана судом незаконной.

Постановление ФАС Дальневосточного округа от 18.09.2013 № Ф03–4521/2013 по делу « А04–1381/2013

11.10.2012 на специальном пункте весового контроля УГАДН по Амурской области проведено взвешивание принадлежащего ЗАО «Кристалл-Агро» автомобиля — КАМАЗ, по результатам которого составлены акты от 11.10.2012 № 588 о превышении транспортным средством установленных ограничений по массе и (или) нагрузке на ось и проверки на линии транспортного средства, осуществляющего перевозку грузов.

Выявив административное правонарушение, предусмотренное ч.1 ст. 19.7.5–1 КоАП Российской Федерации орган контроля не ограничился привлечением виновного лица к административной ответственности, но еще и выдал предписание организовать проведение предрейсовых и послерейсовых медицинских осмотров водителей, обеспечить проведение предрейсового контроля технического состояния транспортных средств в установленном порядке, обеспечить оформление путевых листов при осуществлении перевозок грузов и заполнение обязательных реквизитов в соответствии с установленными требованиями, обеспечить применение и заполнение транспортной накладной в соответствии с установленными требованиями, обеспечить выполнение требований при перевозке тяжеловесных грузов.

Данное предписание ЗАО «Кристалл-Агро» обжаловало в суд. Суды трех инстанций сочли, что орган контроля не был вправе в указанной ситуации выдавать предписание. По их мнению, нарушения о необходимости устранения которых указывается в предписании являются нарушениями в деятельности самого общества и могут устанавливаться только по материалам проверки, проведение которой регламентировано положениями Федерального закона № 294-ФЗ.

Учитывая, что факт проведения проверки деятельности общества по исполнению законодательства, нарушение которого вменено ЗАО «Кристалл — Агро», Управлением не подтвержден, действия последнего по вынесению предписания признаны судами не соответствующими положениям Федерального закона № 294-ФЗ.

Аналогичное дело было рассмотрено постановлением ФАС Уральского округа № А71–7252/2012 от 26.03.2013, а также постановлением ФАС Поволжского округа от 28.10.2013 по делу № А55–2918/2013. Суды пришли к аналогичному выводу о том, что для выдачи предписания необходимо проведение проверки.

11. Дублирование функций контроля различными органами

Закрепленный в п. 5 статьи 3 Федерального закона № 294-ФЗ принцип недопустимости проведения в отношении одного хозяйствующего субъекта несколькими органами контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований является чрезвычайно важным. В случае надлежащего применения такого принципа органами контроля и судами, он станет эффективным механизмом блокирования случаев дублирования функций органов контроля на практике, что приведет за собой и последующую правку нормативных актов, допускающих такое дублирование.

Однако на практике очень сложно доказать, что разные органы контроля проверяют одни те же требования.

К сожалению, судебные органы при рассмотрении таких споров исходят из презумпции того, что два различных органа не могут проверять одно и то же. И даже если какие-то проверяемые требования совпадают, но в общем и целом предметы проверок разные, то такие проверки не будут признаны недействительными.

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

Позиция Минэкономразвития России основывается на тезисе, в соответствии с которым различные органы по контролю не могут проверять соблюдение одних и тех же требований, следовательно предметы их проверок всегда будут различными.

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

области осуществляют Росалкогольрегулирование, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации[12].

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.10.2013 по делу № А78–8136/2012

Государственной жилищной инспекции Забайкальского края проверила деятельность управляющей компании ОАО «Забайкалспецтранс». В ходе проверки было выявлено ненадлежащее содержание мест для сбора мусора. Обществу было выдано предписание оградить такие места бордюрным камнем и уложить асфальт под мусоросборниками. Данное предписание было обжаловано в арбитражный суд. При этом управляющая компания ссылалась на то, что жилищная инспекция не могла проверять соблюдение нарушенных требований. Соблюдение требования пункта 8.2.5 Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов (СанПиН 2.1.2.2645–10) мог проверить только Роспотребнадзор.

Однако суд признал такие доводы необоснованными, по сути указав, что гипотетическое представление о возможном дублирований функций контроля не является основанием для признания проверки недействительной, если не представлены доказательства о том, что дублирование фактически имело место в конкретном случае. В материалах дела были сведения о проверке мусоросборников жилищной инспекцией, но не было сведений о том, что такие мусоросборники когда-либо проверялись Роспотребнадзором.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа № А78–7706/2012 от 24.04.2013.

Следует отметить, что хозяйствующие субъекты в отличии от судов понимают рассматриваемый принцип максимально широко (как он и должен быть понят). В судах предприниматели стараются доказать нарушение данного принципа, даже если дублирование функций контроля произошло между специально уполномоченным органом контроля и органом прокуратуры. Однако суды не признают такие случаи нарушением требований Федерального закона № 294-ФЗ.

Постановление ФАС Московского округа по делу № А41–8003/13 от 25.12.2013

Хозяйствующий субъект оспорил проведение в отношении него плановой проверки Управлением государственного автодорожного надзора по Московской области. Заявитель ссылался на то, что ответчиком нарушена периодичность проведения проверки (не чаще одного раза в три года), поскольку предыдущая совместная проверка проводилась прокуратурой и ответчиком менее трех лет назад. Суд признал данный довод несостоятельным, так как предыдущая проверка проводилась Коломенской городской прокуратурой на предмет исполнения нарушений трудового законодательства и законодательства об обеспечении безопасности дорожного движения, а сотрудник Коломенского отдела Управления государственного автодорожного надзора по Московской области был приглашен лишь в качестве специалиста по транспорту. ***При этом суд отметил, что проведение прокуратурой проверки менее трех лет назад по тому же предмету, что и вновь проводимая плановая проверка не приводит к признанию новой проверки незаконной, так как проверка проводилась иным органом.***

---

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

По результатам обзора судебной практики не выявлено ни одного случая, когда суды признали бы наличие дублирования функций органов контроля и отменили бы результаты проверки на этом основании. Это связано с тем, что суды применяют нормативные правовые акты буквально. Если два разных нормативных правовых акта наделили различные органы контроля схожими или даже идентичными функциями по контролю, то суд, скорее всего, все равно не признает действия одного из них по проведению дублирующей проверки незаконными, так как оба из указанных органов действовали в рамках своих полномочий, и поэтому их действия априори правомерны. То есть для судов нетипично критически относиться к нормативным правовым актам, в рамках которых действуют органы контроля, по крайней мере, до тех пор, пока сами положения такого акта не станут предметом обжалования в суде (а не действия органа контроля, которые были совершены во исполнение такого нормативного правового акта).

Таким образом, принцип о недопустимости проводимых в отношении одного хозяйствующего субъекта несколькими органами контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований, закрепленный в п.5 ст. 3 Федерального закона № 294-ФЗ, на практике часто является декларативным и не обеспечивает реальной защиты прав хозяйствующих субъектов от неправомерных и избыточных проверок. Доказательство этому приведено в нижеприведенном судебном решении, где суды трех инстанций не применили анализируемый принцип даже в том случае, когда речь шла о стопроцентном совпадении предмета контроля двумя различными органами.

Дело № А61–2432/2012 рассматривалось сначала в Арбитражном суде Республики Северная Осетия (первая инстанция). В последствии дело рассматривали еще апелляционная и кассационная инстанции.

Неоднозначность и абсурдность данной ситуации заставляет авторов доклада остановиться на этом деле подробнее.

В Аналитическом докладе – 2012 указывалось на проблему дублирования при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности за опасными производственными объектами на железнодорожном транспорте[13].

К сожалению, по настоящее время проблема не решена, и именно она стала предметом разбирательства в рассматриваемом деле.

Напомним, что опасные производственные объекты (ОПО) регистрируются в государственном реестре в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Пункт 3 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.1998 г. № 1371, устанавливает, что регистрацию ОПО осуществляет Ростехнадзор, а также некоторые отраслевые федеральные органы исполнительной власти. Согласно п. 4.2 Соглашения о взаимодействии между Ространснадзором и Ростехнадзором (опубликовано в Информационном бюллетене «Госгортехнадзора России», 2005 г., № 1) Ространснадзор осуществляет во всех поднадзорных организациях железнодорожного транспорта регистрацию некоторых видов ОПО. Регистрацию прочих видов ОПО Ростехнадзор оставил за собой. Кто именно регистрирует ОПО принципиально важно, так как от этого зависит, кто будет в дальнейшем осуществлять надзор за ними. Так как на одном предприятии могут размещаться ОПО как поднадзорные Ространснадзору, так и поднадзорные Ростехнадзору, сложилась ситуация заведомого провоцирования межведомственных споров и двойных требований к хозяйствующим субъектам.

---

[13] Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад – 2012. — 2-е изд., испр. И доп. — М.: МАКС Пресс, 2013. С. 34.

Именно такая ситуация сложилась и в ОАО «Владикавказский вагоноремонтный завод им. С. М. Кирова».

Исторически надзирающим органом в сфере промышленной безопасности был отраслевой орган в сфере железнодорожного транспорта. До 2005 года завод курировала Инспекция котлонадзора МПС Северо-Кавказской железной дороги, а после ликвидации ведомства — Южное управление Госжелдорнадзора Ространснадзора. Именно в этих органах были зарегистрированы все ОПО завода (часть ОПО были зарегистрированы еще в Инспекции котлонадзора, а часть — в Госжелдорнадзоре). В Госжелдорнадзоре завод согласовал свое положение о производственном контроле, туда же направлял отчеты о его соблюдении. Этот же орган проводил плановые и внеплановые проверки в отношении завода.

Но неожиданно ОАО «Владикавказский вагоноремонтный завод им. С. М. Кирова» включили в план проверок Ростехнадзора на 2012 год. Ростехнадзор провел проверку завода.

По результатам проверки Ростехнадзор выдал предписание зарегистрировать ОПО завода в указанном органе, в нем же согласовать Положение о производственном контроле и туда же направлять отчеты о его исполнении. За то, что этого не было сделано раньше завод был привлечен к административной ответственностипо части 1 статьи 9.1 КоАП Российской Федерации и ему назначен штраф 200000 рублей.

Предписание и постановление по делу об административном правонарушении были оспорены в арбитражном суде. Главным доводом заявителя было то, что завод исполнял обязательные требования, но только по отношению к другому органу контроля. Проверка же Ростехнадзора была дублирующей функции иного органа и поэтому должна быть признана незаконной. Более того по ходатайству завода в дело в качестве третьего лица было привлечено Южное управление Госжелдорнадзора Ространснадзора. Данный орган просил суд удовлетворить требования заявителя по отношению к Ростехнадзору и просил приобщить к материалам дела свою подробную позицию, в которой обосновывал то, что заявитель поднадзорен именно ему, а не Ростехнадзору.

Тем не менее, несмотря на доводы заявителя и третьего лица (Госжелдорнадзора) суд признал правомерность действий Ростехнадзора, в том числе по привлечению завода к административной ответственности. При этом суд сослался на то, что Ростехнадзор действовал в рамках своей компетенции, установленной нормативными правовыми актами, а его требования основаны на нормах закона. Данное решение было оставлено без изменения как апелляционной, так и кассационной инстанцией ***(постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23.07.2013 по делу № А61–2432/2012).***

12. Особенности проверки хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации

Регулирование Федерального закона № 294-ФЗ в основном ориентировано на простые случаи проведения проверок в отношении обособленных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в одном месте.

Закон практически не предусматривает норм, устанавливающих особенности регулирования проведения проверок в отношении крупных хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в различных местах через свои обособленные подразделения, в том числе филиалы, представительства или территориально распределенные цехи, производственные участки (иные обособленные подразделения).

В такой ситуации указанные хозяйствующие субъекты могут быть поднадзорны различным подразделениям одного и того же органа контроля. По указанной причине подразделения данного хозяйствующего субъекта подвергаются параллельным проверкам различными подразделениями органа контроля и по разным планам проверок. В итоге формально-юридически нарушается как установленная периодичность плановых проверок одного юридического лица, так и совокупный допустимый срок всех таких проверок.

Рассмотрим данные проблемы подробнее.

1. Нарушение периодичности плановых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих свою деятельность в различных местах

В соответствии с ч.2 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ, плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года. Иная периодичность плановых проверок может быть установлена в специальных законах. При этом нигде по тексту закона не конкретизируются особенности соблюдения данного требования при сочетании проверок, проводимых различными подразделениями органов контроля в отношении юридического лица с наличием филиалов (иных обособленных территориальных подразделений).

Некоторые юридические лица, воспользовавшись данным правовым пробелом, ссылаются на нарушение ч.2 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ при проведении разновременных проверок в рамках одного вида государственного контроля (надзора) в отношении различных подразделений такого лица. Однако в суде они не находят понимания.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 23.10.2013 по делу № А43–23112/2012

Главный государственный инспектор Выксунского района по пожарному надзору ГУ МЧС России по Нижегородской области провел плановую проверку деятельности ОАО «Выксунский металлургический завод» на предмет соблюдения требований пожарной безопасности в комплексе зданий и сооружений, расположенных по адресу: Нижегородская область, город Выкса, улица Братьев Баташевых, дом 45. По результатам выявленных нарушений общество было оштрафовано на 150 тыс. рублей. Обжалуя постановление о привлечении к административной ответственности, общество сослалось на то, что не более одного месяца назад в отношении него уже проводилась плановая проверка соблюдения требований пожарной безопасности должностными лицами аппарата ГУ МЧС России по Нижегородской области. Тем самым, проведя новую проверку, Отдел по Выксунскому району нарушил ч.2 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающую общую норму о периодичности проверок, а также нормы Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Но суд не согласился с доводами общества и указал на то, что первая проверка соблюдения требований пожарной безопасности была проведена ГУ МЧС по Нижегородской области по другим объектам защиты (находящихся по другому адресу). Кроме того, Генеральной прокуратурой Российской Федерации был согласован сводный план проверок субъектов предпринимательства на 2012 год, в соответствии с которым запланированы проверки ОАО «ВМЗ» с 10.07.2012 по плану Управления надзорной деятельности Главного управления МЧС России по Нижегородской области и по плану отдела государственного пожарного надзора по городу Выксе и Выксунскому району Главного управления МЧС России по Нижегородской области.

Таким образом, суд сделал вывод о том, что одновременное проведение двух проверок разными подразделениями государственного пожарного надзора в отношении разных объектов защиты не свидетельствует о нарушении пункта 2 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ.

Постановление ФАС Дальневосточного округа по делу № А04–1129/2013 от 17.12.2013

Федеральное государственное унитарное предприятие «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» в лице филиала «Амурский областной радиотелевизионный передающий центр» обратилось в суд с заявлением о признании незаконным утверждения ГУ МЧС России по Амурской области плана проведения проверок на 2013 год в части включения в него плановой проверки в отношении структурного подразделения филиала — цех телевидения и радиовещания г. Сковородино.

Свое заявление предприятие обосновало тем, что в предшествующем периоде планирования за 2012 год в плановом порядке проверялись иные подразделения предприятия, находящиеся по иным адресам. Включением в новый план проверок на 2013 год плановой проверки нового подразделения заявителя нарушает его право на ограничение периодичности плановых проверок в отношении одного хозяйствующего субъекта, гарантированные в Федеральном законе № 294-ФЗ.

Однако суд отклонил доводы предприятия, признав законными действия органа контроля по включению в план проверок проверки подразделения заявителя. При этом суд указал, что по смыслу статьи 6.1 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» орган федерального государственного пожарного надзора проводит проверку не в отношении юридического лица, а в отношении эксплуатируемых объектов защиты. Поэтому периодичность проверок не была нарушена, так как предыдущая проверка проводилась в отношении иного объекта защиты.

Постановление ФАС Московского округа по делу № А40–173731/12–79–1790 от 27.08.2013

В ходе проведенных Ростехнадзором в 2012 году проверок ОАО «Мосэнгерго» выявлены нарушения при осуществлении деятельности по эксплуатации филиалов общества — ТЭЦ-17, ТЭЦ-22, ТЭЦ — 27, ГРЭС-3 в области промышленной безопасности, что отражено в актах проверок.

Мосэнерго обратилось в суд, оспаривая правомерность проведения данных проверок, ссылаясь на нарушение органом контроля периодичности плановых проверок в отношении одного хозяйствующего субъекта. Истец ссылался на то, что менее года назад до новых плановых проверок его филиалов Ростехнадзором проводилась единая общая проверка ОАО «Мосэнерго». По указанной причине новые плановые проверки филиалов в 2012 году должны быть признаны недействительными. Однако суд не согласился с доводами заявителя. То обстоятельство, что в План проверок на 2012 включены отдельные плановые проверки в отношении каждого филиала — ТЭЦ-17, ТЭЦ-22, ТЭЦ-27, ГРЭС-3, находящихся в Московской области, не свидетельствует о нарушении периодичности плановых проверок.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Западно-Сибирского округа № А27–1428/2013 от 09.10.2013.

2. Нарушение общих сроков проверки одного юридического лица

Статья 13 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливает требования к сроку проведения проверки одного лица, ограничивая его 20-ью рабочими днями. Для тех случаев, когда проверка осуществляется в отношении юридического лица, осуществляющего свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, срок проверки устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному

структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней.

Реализация указанного ограничения срока проверки в отношении многофилиальных юридических лиц существенно затруднена на практике. Краеугольным является вопрос о том, что считать проверкой. Является ли плановая проверка конкретного филиала самостоятельной проверкой, или же она является некой частью большой единой общероссийской проверки данного лица, осуществляемой по всем его филиалам? Должен ли, например, Роспотребнадзор синхронизировать плановую проверочную деятельность своих территориальных органов в субъектах Российской Федерации в отношении филиалов (представительств, иных территориально обособленных подразделений) одного крупного юридического лица, с тем чтобы совокупный срок плановых проверок, проведенных всеми территориальными органами Роспотребнадзора, в отношении таких подразделений одного юридического лица не превышал нормативно установленный? Органы судебной власти избегают буквального применения норм по данному вопросу, исходя из того, что каждый орган контроля (территориальное подразделение органа контроля) проводит автономную проверку, никак не связанную с проверками иных подразделений такого органа и, поэтому, имеющую самостоятельный срок.

Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 03.04.2013 по делу № А19–15228/2012

В отношении ОАО «Россельхозбанк» различными территориальными органами Роспотребнадзора за один год проведены плановые проверки его филиалов в Республике Карелия, Республике Коми, в Архангельской области, в Томской области общим сроком в 75 рабочих дней. Ссылаясь на нарушение ч.4 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ (об общем сроке проверки лица, осуществляющего свою деятельность в различных субъектах Российской Федерации не более 60 рабочих дней), банк оспорил правомерность проведения последней плановой проверки Роспотребнадзора в Иркутской области.

Однако данная ссылка банка на нарушение указанной нормы была отклонена судом, который мотивировал это следующим.

В данном случае была проверена деятельность общества на территории одного субъекта Российской Федерации, а не по всем местам деятельности.

В приведенном судебном решении, по сути, суд растолковал ч. 4 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ таким образом, что ограничения в 60 рабочих дней по общему сроку проверки юридического лица, у которого есть филиалы в различных субъектах Российской Федерации, надо применять тогда, когда назначается и проводится общероссийская проверка такого лица по всем его филиалам и представительствам. Если же проводится «местная» проверка, то к ней применяется стандартный срок проверки — не более 20 рабочих дней в отношении одного подразделения.

Аналогичные решения приняты постановлениями ФАС Центрального округа № А23–5833/2012 от 02.12.2013 и № А09–1405/2013 от 06.12.2013.

13. Иные проблемы правоприменительной практики

Ниже в таблице 3 приведены позиции судов по отдельным вопросам применения Федерального закона № 294-ФЗ. В силу того, что указанные вопросы имеют несущественный характер, однако могут быть полезны для понимания содержания споров, возникающих в ходе обжалования действий (бездействий) должностных лиц органов контроля, их описание оформлено в виде кратких формулировок в табличной форме.

Таблица 3

Отдельные проблемы применения Федерального закона № 294-ФЗ

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
Процедурные вопросы	
Влечет ли признание проверки незаконной, если проверка проведена в иные сроки, чем указано в утвержденном плане проверок (фактически началась позже и закончилась позже)?	Окончание проверочных мероприятий на несколько дней позже даты, указанной в плане проверок, не является грубым нарушением закона, влекущим безусловную отмену результатов проверки, и не свидетельствует о нарушении прав заявителя. (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 26.09.2013 по делу № А43–30325/2012)
Является ли нарушение порядка уведомления хозяйствующего субъекта о предстоящей проверке основанием для отмены результатов проверки?	В соответствии со ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ нарушение срока уведомления о проверке является грубым нарушением и влечет отмену результатов проверки. Если достоверно установлено такое нарушение, то суды, конечно, выносят решение в пользу хозяйствующих субъектов. Однако на практике возникает множество нюансов, как способ уведомления считать надлежащим. В частности оспаривается направление уведомления по факсу, по электронной почте, вручение уведомления неуполномоченному на его принятие лицу и прочее. В статье 9 Федерального закона № 294-ФЗ указано, что уведомление можно направить заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом. Соответственно в судах очень часто рассматривается вопрос, какой способ направления уведомлений о проведении поверки считать доступным. Такие доводы заявителей суды как правило отклоняют. При этом часто позиция суда основывается на выяснении обстоятельства о том, фактически знало ли лицо (не важно как оно узнало) о предстоящей проверке или нет. Примеры гибкого подхода (суды признают надлежащими некорректно направленные уведомления или признают наличие нарушения закона при некорректном направлении уведомления, но считают его не грубым и не влекущим отмену результатов проверок): - постановление ФАС Волго-Вятского округа № А43–30325/2012 от 26.09.2013; - постановление ФАС Волго-Вятского округа № А43–11098/2012 № 04.03.2013; - постановление ФАС Московского округа № А40–137799/2012 от 08.11.2013. Пример жесткого подхода вручения уведомлений: - постановление ФАС Уральского округа № А60–5438/2013 от 01.11.2013 (в данном случае распоряжение о проведении плановой выездной проверки было вручено заместителю начальника контрольно-пропускной службы арендатора проверяемых объектов, присутствовавшему также при проведении проверки, который сотрудником или представителем проверяемого лица не являлся, на выполнение каких-либо действий от имени такого лица уполномочен не был); - постановление Второго арбитражного апелляционного суда № А29–3423/2013 от 25.11.2013 (в данном деле уведомление было

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
	вручено директору структурного подразделения проверяемого лица, у которого отсутствовала доверенность на представление интересов такого лица, поэтому суд признал уведомление неврученным); - постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда № А55–16539/2013 от 15.01.2014 (направленное заказным почтовым отправлением уведомление о проверке не было востребовано на почте и было возвращено организацией почтовой связи органу контролю — суд признал уведомление неврученным); - постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда № А57–936/2013 от 02.07.2013 (суд не признал надлежащим уведомлением о проверке уведомление по телефонной связи); - постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда № А56–23480/2013 от 22.01.2014 (суд признал недостаточным уведомление о проверке должностных лиц, работающих непосредственно на объекте защиты, где планируется проверка; по мнению суда, необходимо уведомление именно органа управления юридического лица); - постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда № А56–32522/2013 от 21.01.2014 (суд признал вручение уведомление ненадлежащему лицу недостаточным для исполнения требования закона); - постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда № А56–44004/2013 от 20.01.2013 (суд признал ненадлежащим уведомлением, уведомление, направленное по факсу)
В случае, если прокуратура привлекает для проведения проверки специалистов иных органов контроля (Роспотребнадзор, МЧС России), должна ли такая проверка проводиться с соблюдением требованием Федерального закона № 294-ФЗ?	В случае, если прокуратура не поручает провести проверку иному ведомству, а лишь приглашает специалистов иных ведомств участвовать в проведении собственной проверки, при этом решение по результатам проверки (о привлечении к административной ответственности, о направлении представления и прочее) принимает сам орган прокуратуры, то такая проверка не подчиняется требованиям Федерального закона № 294-ФЗ, в связи с тем, что она осуществляется в рамках прокурорского надзора. (Постановления ФАС Волго-Вятского округа № А82–2575/2012 от 29.03.2013 и № А10–199/2012 от 18.01.2013)
Может ли быть признана проверка незаконной, если в распоряжении о проведении проверки указан неверный адрес или не все адреса проверяемых объектов (а только основного), по факту во время проверки проверялись все объекты хозяйствующего субъекта?	Согласно наиболее распространенному подходу, данное основание не приводит к признанию проверки недействительной. Проведение проверки в отношении иных зданий расположенных на одной территории и принадлежащих одному лицу не противоречит положениям Федерального закона № 294-ФЗ. Отражение в распоряжении о проведении проверки адреса одного из объектов проверяемого лица имело целью конкретизировать объект, на котором фактически проводилась данная проверка (постановление ФАС Московского округа № А40–27121/13–145–266 от 25.09.2013). В постановлении ФАС Северо-Западного округа № А42–5650/2012 от 18.06.2013 указывается, что отсутствие полного перечня объектов контроля в процессуальных документах о планировании и назначении проверки в силу части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
	не относится к грубым нарушениям, влекущим недействительность результатов проверки, а равно не могут нарушать права заявителя как проверяемого лица. Такая же позиция содержится в постановлении Третьего арбитражного апелляционного суда № А33–3550/2013 от 16.09.2013. Однако некоторые суды подходят более строго к идентификации проверяемых объектов. Согласно такому подходу, отсутствие в распоряжении о проверке сведений о совокупности проверяемых объектов вызывает неопределенность объекта проверки. Впоследствии невозможно отслеживать был ли или нет проверен конкретный объект защиты, что приведет к неточностям в понимании правильности исчисления надлежащей периодичности плановой проверки такого объекта защиты, возможности проверки объекта защиты в случае передачи правообладателем права пользования данным объектом иному лицу и прочее. Так, в конкретном деле орган контроля назначил проведение плановой проверки в отношении хозяйствующего субъекта, указав в распоряжении о проверке только адрес местонахождения данного юридического лица. При этом в ходе проверки были проверены все объекты защиты, принадлежащие проверяемому лицу, располагающиеся по иным адресам в пределах одного города. Данные действия были признаны судом незаконными, а результаты проверки недействительными (постановление ФАС Уральского округа от 09.08.2013 № Ф09–7304/13 по делу № А60–48747/2012)
Может ли орган контроля истребовать у проверяемых лиц документы, которые есть у него в наличии (представлялись ранее)?	Законодательство Российской Федерации не ограничивает право должностных лиц органов контроля запрашивать при проведении проверки документы по признаку того, представлялись они ранее в орган контроля или не представлялись. Такие действия органов контроля признаются правомерными. (Постановление ФАС Дальневосточного округа № А51–12080/2013 от 09.12.2013; постановление ФАС Дальневосточного округа № А51–23416/2012 от 24.07.2013)
Правомерны ли действия органа контроля по истребованию документов у лица, подлежащего проверке еще до начала такой проверки (в момент вручения распоряжения о проведении проверки, в котором указано, что лицо обязано представить перечень документов до начала проверки)?	По данному вопросу выявлена противоречивая практика. Некоторые суды считают, что такие действия органа контроля не нарушают требования Федерального закона № 204-ФЗ (постановление Челябинского областного суда от 22 августа 2013 г. № 4а13–623; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.01.2014 по делу № А21–7290/2013). Иные суды квалифицируют такие действия как незаконные, удлиняющие общий срок проверки, так как в связи с досрочным запросом документов проверка фактически началась раньше (апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 06.12.2013 по делу № 33–7885)
Правомерны ли действия органа контроля по истребованию	Федеральный закон № 294-ФЗ не предусматривает права органа контроля требовать представить документы в электронном виде. Проверяемое лицо вправе отказать органу контроля в представлении

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
у проверяемых лиц необходимых для проверки документов в электронном виде?	документов в такой форме, представив их только на бумажных носителях. Постановлением заместителя руководителя МРУ Росфинмониторинга по ЦФО от 26 марта 2013 года генеральный директор ООО «Стар Бет» признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 15.27 КоАП Российской Федерации, и ему назначено наказание за воспрепятствование проведению органом контроля проверок в виде административного штрафа в размере 30 000 рублей. По мнению органа контроля правонарушение выразилось в том, что в ходе проверки соблюдения законодательства о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма ООО «Стар Бет» отказалось выполнять требование органа контроля представить карточки счетов бухгалтерского учета в электронном виде. Общество представило их в полном объеме, но только на бумажном носителе. Эти действия были квалифицированы как воспрепятствование проведению проверки. Однако суд отменил данное постановление, сочтя, что Федеральный закон № 294-ФЗ не дает право органу контроля требовать представить запрошенные им документы именно в электронной форме. (решение Московского городского суда от 8 августа 2013 года по делу № 7–1961/13)
О каком общем сроке проверки в отношении одного субъекта малого предпринимательства в ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ идет речь (в год не более пятидесяти часов для малого предприятия и пятнадцати часов для микропредприятия)? Как его применять на практике?	Из системного толкования приведенных положений Федерального закона № 294-ФЗ следует, что при расчете времени (в часах) проведения выездных плановых проверок малых предприятий и микропредприятий для соблюдения ограничений, установленных ч. 2 ст. 13 данного Федерального закона, в расчетный срок засчитывается только время непосредственного нахождения проверяющих на месте осуществления деятельности проверяемого лица. В данный срок (в часах) не включается, например, время подготовки к выездной проверке, проведения после посещения проверяемого объекта экспертиз, исследований, испытаний, измерений и иных мероприятий, при осуществлении которых проверяющие не находятся на месте осуществления деятельности проверяемого лица, поскольку в это время не происходит непосредственное взаимодействие такого лица и проводящего проверку органа контроля (надзора). Следовательно, при расчете времени проведения проверки в отношении конкретного субъекта малого предпринимательства учитывается общее время проверок (в часах), проведенных в течение года в отношении данного субъекта всеми органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (постановление Самарского областного суда от 30.08.2013 № 4а-571/2013)
Если лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении в отношении него проверки с указанием конкретного	В целом суды исходят из того, что на весь период проведения проверки, указанный в распоряжении о проверке, хозяйствующий субъект должен обеспечить присутствие на объекте проверки уполномоченных представителей (даже, если проверка не начата в первый день периода, указанный в распоряжении о проверке).

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
периода, когда будет проводиться проверка, однако такое лицо, либо его уполномоченные представители отсутствовали в день, когда должностные лица органа контроля явились на объект проверки, могут ли быть такие действия квалифицированы как воспрепятствование проведению проверки (ч.1 ст. 19.4.1 КоАП Российской Федерации)	В противном случае действия проверяемого лица будут квалифицированы как воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа контроля. Так, 10.08.2012 года Департаментом Росприроднадзора по ЦФО вынесен приказ о проведении внеплановой выездной проверки юридического лица — ЗАО «ФинИнвест» в период с 27 августа 2012 года по 21 сентября 2012 года. Руководитель общества был уведомлен, что проверка планируется на 10 сентября 2012 года в 11–00. Между тем, к началу проверки 10 сентября 2012 года в 11–00 часов законный представитель юридического лица ЗАО «ФинИнвест» не явился, чем общество уклонилось от проверки органом государственного контроля (надзора). Вышеуказанными действиями ЗАО «ФинИнвест» совершило административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.4.1 КоАП Российской Федерации. (постановление Московского областного суда от 18.07.2013 года по делу № 4а-573/13) Аналогичное решение принято постановлением Суда Еврейской автономной области от 08.08.2013 по делу № 4-А-60
Вопросы материального права	
Насколько убедительной для судов и административных органов является отсылка проверяемых лиц к тому, что объект защиты не принадлежит им на законном праве, и проверяемое лицо не является надлежащим субъектом ответственности	Суды и административные органы практически всегда исходят из того, кто является фактическим пользователем спорных объектов (зданий, помещений, сооружений). В отношении пользователя и налагаются санкции за выявленные нарушения обязательных требований. Отсутствие надлежаще оформленных вещных прав на объект защиты не приводит к исключению ответственности в связи с выявленными нарушениями. (Цитата: «Как верно указал апелляционный суд, вид вещного права, на котором Предприятию принадлежат проверяемые объекты (хозяйственное ведение или аренда) в публичных правоотношениях, возникающих в связи с их проверкой органом государственного контроля (надзора), не имеет юридического значения» (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12.09.2013 по делу № А82–5027/2012). Аналогичное решение принято постановлением ФАС Волго-Вятского округа от 12.09.2013 по делу № А82–5027/2012)
Если между органом государственной власти (органом местного самоуправления) и хозяйствующим субъектом заключен договор, контроль соблюдения условий которого периодически осуществляет сторона договора, являющаяся органом власти, применяется ли к таким отношениям	К таким отношениям, имеющим гражданско-правовой характер нормы Федерального закона № 294-ФЗ не применяются. Постановление ФАС Дальневосточного округа № А51–20618/2012 от 19.04.2013 (к таким отношениям отнесен контроль использования муниципального имущества); Постановление ФАС Северо-Кавказского округа № А32–14566/2012 от 05.08.2013 (к таким отношениям отнесен лесной контроль (в рамках проверки использования лесопользователем лесного участка)

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
требования Федерального закона № 294-ФЗ?	
Распространяются ли требования Федерального закона № 294-ФЗ на проверки использования государственного и муниципального имущества, если орган контроля выявил бездоговорное (самовольное) использование такого имущества	Такие проверки не связаны с осуществлением контроля над предпринимательской деятельностью заявителя, а направлены на соблюдение прав собственника объекта недвижимого имущества, в связи с его использованием сторонней организацией, без оформления правоотношений в установленном порядке. Поэтому требования Федерального закона № 294-ФЗ не применяются. (постановление ФАС Московского округа № А40–139257/12–148–1349 от 23.07.2013)
Распространяются ли требования Федерального закона № 294-ФЗ на проверки в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления	Общераспространенным подходом является распространение требований закона на учреждения, находящиеся в ведении органов власти (в том числе на муниципальные образовательные учреждения). В отношении применимости закона на органы власти нет однозначного ответа в судебной практике. Суды могут как применять его нормы, особенно в отношении органов местного самоуправления (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа по делу № А10–3385/2012 от 17.10.2013; постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.05.2013 по делу № А13–11460/2012; постановление ФАС Северо-Западного округа от 12.02.2013 по делу № А13–3494/2012; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.12.2013 по делу № А75–1925/2013), так и прямо указывать в решениях на неприменимость его норм к рассматриваемым правоотношениям. Так, в постановлении ФАС Северо-Западного округа № А13–3495/2012 от 14.01.2013 указано, что федеральные органы исполнительной власти и органы местного самоуправления не являются хозяйствующими субъектами, проведение проверок которых регламентировано Федеральным законом № 294-ФЗ, в связи с чем планируемые проверки данных органов не подлежат включению в ежегодный план проведения плановых проверок, размещаемый на сайте прокуратуры области. Аналогичный вывод содержится в постановлении ФАС Северо-Западного округа № А44–5910/2012 от 29.04.2013
Распространяются ли требования Федерального закона № 294-ФЗ на общественный контроль (например, на проверки обществ защиты прав потребителей торговых объектов)?	Общественный контроль деятельности хозяйствующих субъектов в настоящее время распространен в сфере защиты прав потребителей. В соответствии со ст. ст. 45, 46 Закона от 07.02.1992 № 2300–1 «О защите прав потребителей», общественные объединения потребителей (их ассоциации и союзы) вправе проводить общественный контроль за соблюдением прав потребителей, направлять по результатам такого контроля информацию в органы государственной власти, а также предъявлять иски в суды в защиту неопределенного круга лиц. На основании данных норм лица, представляющиеся работниками таких объединений, проводят проверки исполнения требований в сфере защиты прав потребителей в розничных магазинах. По вопросу о том распространяются или нет требования

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
	Федерального закона № 294-ФЗ на такие проверки выявлена противоречивая судебная практика. Буквальное толкование норм закона позволяет прийти к выводу, что такие проверки не являются мероприятиями в рамках государственного или муниципального контроля, и поэтому требования закона на них не распространяются. Однако при таком подходе общественные объединения могут злоупотреблять своим правом проводить такие проверки. В частности злоупотребления могут заключаться в проведении проверок без предупреждения, хаотично, не уведомляя о результатах, не давая возможности представить возражения на них. Поэтому некоторые суды применяют требования Федерального закона № 294-ФЗ к таким проверкам по аналогии закона. В апелляционном определении Московского городского суда от 6 августа 2013 г. по делу № 11–12839 (о проведении проверки обществом потребителей в одном из магазинов Кира Пластина) указано, что несоблюдение общественными организациями, которым в соответствии с Законом Российской Федерации «О защите прав потребителей» предоставлены полномочия осуществлять общественную защиту прав потребителей, в частности, путем проведения проверочных мероприятий, требований к порядку проведения проверочных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ, приводит к злоупотреблению и превышению компетенции проверяющего лица и ограничению прав субъектов предпринимательской деятельности, что недопустимо. Однако часть судов придерживается буквального толкования положений Федерального закона № 294-ФЗ и не распространяет его требования на общественные проверки (решение Пермского краевого суда от 02.10.2013 по делу № 7–960/21–559–2013 об обжаловании постановления по делу об административном правонарушении, вынесенном на основании материалов (акта проверки), составленных в ходе общественной проверки реализации табачной продукции несовершеннолетним лицам)
Могут ли учреждения, подведомственные органам государственной власти, органам местного самоуправления осуществлять проверки в рамках государственного или муниципального контроля?	Федеральным законодательством закреплено общее правило о недопустимости осуществления полномочий по государственному надзору государственными учреждениями (п.1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ). Как исключение из этого правила предусмотрена возможность осуществлять государственным учреждениям только отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля и только на основании федерального закона. На основе данных положений закона **Московский городской суд решением от 1 октября 2013 года по делу № 3–127/2013** признал не соответствующим федеральному законодательству часть норм постановления Правительства Москвы от 09 апреля 2002 года № 262-ПП, допускающих осуществление проверок государственным учреждением «Служба охраны особо охраняемой природной

Вопрос правоприменительной практики	Позиция судов
	территории города Москвы». Суд отметил, что хотя Федеральный закон № 294-ФЗ и предусматривает возможность передачи учреждениям части контрольных функций в сфере охраны особо охраняемых природных территорий (ООПТ), но только в случае, если такая возможность предусмотрена в отраслевом федеральном законе. Такое указание в специальном законодательстве отсутствует. По данному делу пользователь ООПТ мотивировал свое заявление об отмене норм указанного выше акта тем, что он подвергается на постоянной основе проверкам со стороны государственных инспекторов по охране ООПТ г. Москвы

1.2.3. Обзор судебной практики по отдельным вопросам применения судами обязательных требований, подлежащих проверке

Общая (экспертная) характеристика применяемых судами и административными органами обязательных требований

К сожалению, правоприменительная практика осуществления государственного контроля (надзора) в части применения санкций за допущенные нарушения обязательных требований и трактовки таких требований не отвечает принципам определенности. Проверяемому лицу достоверно не известно, какие последствия его ожидают за те или иные нарушения. В схожих обстоятельствах суды выносят различные решения. Приходится констатировать, что в ходе судебного рассмотрения имеется существенная степень усмотрения, которая позволяет приходить к различным выводам по одним и тем же вопросам. Указанные обстоятельства негативно влияют на правосознание бизнеса и на его ориентацию на исполнение обязательных требований.

До недавнего времени невозможность назначения административного наказания ниже низшего предела приводила к назначению существенных штрафных санкций даже за небольшие нарушения обязательных требований, которые суд или должностное лицо административного органа по тем или иным причинам отказывались признавать малозначительными.

В настоящее время Конституционный суд Российской Федерации принял решение о возможности назначения административного штрафа ниже низшего предела. Решение было провозглашено 25.02.2014 в результате рассмотрения жалоб девяти компаний[14]. Данное решение следует приветствовать, так как хотя бы на стадии назначения наказания можно будет учитывать степень общественной опасности содеянного. Конституционный суд Российской Федерации обязал федерального законодателя внести соответствующие изменения в КоАП Российской Федерации.

Однако в сфере административного законодательства остается множество других проблем. Одной из самых существенных проблем является обилие отсылочных норм в Кодексе об административных правонарушениях к положениям иных нормативных

[14] По делу о проверке конституционности ряда положений статей 7.3, 9.1, 14.43, 15.19, 15.23.1 и 19.7.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

правовых актов (в том числе к подзаконным и ведомственным). В условиях наличия в статьях КоАП Российской Федерации таких норм на нарушения тех или иных правил (ветеринарных правил и норм (ст. 10.6 КоАП Российской Федерации), санитарных правил (ст. 6.3 КоАП Российской Федерации), правил пожарной безопасности (ст. 20.4 КоАП Российской Федерации) без конкретизации о каких именно нормах таких правил идет речь, к административной ответственности может быть привлечено лицо за любое даже незначительное нарушение таких правил. При этом к корпусу таких ведомственных правил могут относиться и акты Советского Союза с неясным правовым статусом и отсутствием каких-либо сведений об их официальной публикации. Так, судьи систематически выносят решения ссылаясь на акты, изданные в СССР. Например, Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утвержденных Главным управлением ветеринарии Минсельхоза СССР 27.12.1983, Федеральный арбитражный суд центрального округа признал действующим нормативным актом (***постановление ФАС Центрального округа от 29.11.2013 по делу № А09–105/2013***).

Арбитражный суд указал, что ссылка заявителя кассационной жалобы на невозможность применения вышеуказанных правил ввиду того, что они изданы в СССР и не могут быть применимы по истечении 30 лет несостоятельна, поскольку согласно пункту 2 раздела второго «Заключительные и переходные положения Конституции Российской Федерации» правовые акты СССР и РСФСР, которыми регламентирована деятельность рынков, являются действующими и применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

В настоящее время затруднительно даже составить исчерпывающий перечень всех «действующих» ветеринарных правил.

Между тем административная ответственность может наступить за нарушения любых из них. При этом одинаково высокое наказание может назначаться за любые нарушения указанных и подобных им правил по усмотрению должностного лица административного органа.

Постановление ФАС Московского округа от 22.04.2013 по делу № А41–30718/12

Так, за *несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами* (ст. *8.2 КоАП Российской Федерации) ЗАО «Птицефабрика «Мирная» было оштрафовано на 250 000 рублей (верхний предел санкции). Нарушение выразилось в неправильном хранении отработанных люминесцентных ламп — сбор и временное накопление отработанных ртутных ламп осуществлялось обществом в закрытом помещении совместно с посторонними предметами без использования специализированной тары, в картонных коробках, на полу помещения.*

Суд сослался на пункты 5 и 7 Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 681. В соответствии с указанными пунктами, накопление отработанных ртутьсодержащих ламп производится отдельно от других видов отходов в специальной таре.

Необходимо отметить, что если бы ЗАО «Птицефабрика «Мирная» просто выбросило отработанные люминесцентные лампы на свалку вместе с бытовыми отходами, наказание было бы такое же.

Указанное положение вещей мотивирует хозяйствующего субъекта скорее «договориться» с инспектором, чем соблюдать обязательные требования, исключая для себя возможность наступления ответственности.

1. Применение судами требований, установленных в локальных актах проверяемого лица

Крупные хозяйствующие субъекты, инфраструктурные предприятия заинтересованы в безопасности своей деятельности, поэтому в ряде случаев своими внутренними актами, не являющимися нормативными правовыми актами, они устанавливают повышенные требования по обеспечению безопасности.

Общей позицией судов является то, что такие требования органы контроля проверять не вправе.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.11.2013 по делу № А28–11132/2012

Управлением МВД по Кировской области проведена плановая проверка Кировского областного управления инкассации — филиала Российского объединения инкассации. В ходе проверки выявлено среди прочего нарушение проверяемым лицом Инструкции по инкассации и перевозке ценностей, утвержденной приказом генерального директора Российского объединения инкассации (РОСИНКАС) Центрального банка Российской Федерации от 29.04.2011 № 7-дсп. По результатам проверки выдано предписание об устранении нарушений, которое было обжаловано. Суд признал недействительным отдельные пункты предписания об устранении нарушений внутренних документов РОСИНКАС, указав следующее. Приказы генерального директора РОСИНКАС, нарушение которых вменено Объединению, относятся к внутренним организационно-распорядительным документам РОСИНКАС, не зарегистрированы Министерством юстиции Российской Федерации и не являются нормативными правовыми актами. Суд установил, что оспариваемое предписание (в обжалуемой части) неправомерно возлагает на Объединение обязанности в сфере внутриорганизационной деятельности, в связи с чем пришел к выводу о незаконности пункта предписания.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа № А19–21274/2012 от 22.07.2013.

2. Государственный пожарный надзор

Наиболее спорными вопросами, с которыми судам приходится сталкиваться при рассмотрении дел по спорам, связанным с осуществлением государственного пожарного надзора, являются:

– допустимость требований органов пожарного надзора об изменении конструкции здания;

– распределение ответственности за допущенные нарушения правил пожарной безопасности между арендатором и арендодателем.

1. Конструктивные несоответствия зданий, сооружений, иных объектов защиты требованиям пожарной безопасности

Рассмотрение споров, связанных с осуществлением государственного пожарного надзора, часто связано с решением судами вопросов о законности требований органа контроля об изменении конструкции здания.

Проблема заключается в том, что многие здания не соответствуют современным противопожарным требованиям (в частности к устройству путей эвакуации, к наличию аварийных выходов, лестниц, подъездов аварийного транспорта и прочее). Наиболее часто в суде рассматриваются споры о соответствии объекта защиты требованиям СНиП 21-01-97. В итоге орган контроля выдавая обязательное для исполнения предписания фактически обязывает хозяйствующего субъекта провести реконструкцию здания, что иногда невозможно, особенно если речь идет о требованиях, предъявляемых к арендатору. Кроме того реконструкция здания требует вложения значительных денежных средств, которые могут отсутствовать у хозяйствующего субъекта.

При этом, в данном вопросе имеются проблемы и юридического характера. Здания, имеющие конструктивное несоответствие современным пожарным требованиям, могли быть построены и введены в эксплуатацию до принятия актов, содержащих противопожарные требования, несоответствие которым выявлено в ходе проверки.

В каких пределах современные требования и строительные нормы, обеспечивающие пожарную безопасность, распространяются на здания построенные до их принятия? Такие вопросы приходится решать судам Российской Федерации. Дело в том, что базовый закон в сфере противопожарной безопасности (Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности») до 12.07.2012 в части 4 статьи 4 предусматривал, что на существующие здания, сооружения и строения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действовавшими требованиями пожарной безопасности, положения настоящего Федерального закона не распространяются, за исключением случаев, если дальнейшая эксплуатация указанных зданий, сооружений и строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара. В таких случаях собственник объекта или лицо, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться зданиями, сооружениями и строениями, должны принять меры по приведению системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона.

Инспекторы государственного пожарного надзора всегда исходят из того, что любое нарушение обязательных требований создает угрозы причинения вреда жизни или здоровью людей. Поэтому предписания об изменении конструкции здания были не редкостью. С 12.07.2012 норма части 4 статьи 4 Федерального закона от 22.07.2008 № 123-ФЗ изложена в новой более либеральной редакции. Теперь в случае, если положениями настоящего Федерального закона (за исключением исключительных положений) устанавливаются более высокие требования пожарной безопасности, чем требования, действовавшие до дня вступления в силу соответствующих положений настоящего Федерального закона, в отношении объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию либо проектная документация на которые была направлена на экспертизу до дня вступления в силу соответствующих положений настоящего Федерального закона, применяются ранее действовавшие требования.

Однако в 2013 г. в судах еще рассматривалось много споров по указанным вопросам, во-первых, из-за того, что некоторые обжалуемые действия произошли до 12.07.2012, во-вторых, из-за того, что инспекторы государственного пожарного надзора по инерции продолжали требовать расширить пути эвакуации, устроить эвакуационный выход со второго этажа, иным образом изменить конструкцию здания.

При рассмотрении таких споров различные суды приходят к противоречивым требованиям. Наибольшее количество решений в пользу хозяйствующих субъектов выявлено в Волго-Вятском арбитражном округе.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.11.2013 по делу № А29–9288/2012

Отдел надзорной деятельности Княжпогостского района Управления надзорной деятельности ГУ МЧС по Республике Коми провел внеплановую выездную проверку ГБУ «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Княжпогостского района». В ходе проверки Отдел выявил нарушения требований пожарной безопасности (пункты 6.16 и 6.27 СНиП 21–01–97) на объекте защиты по адресу: Республика Коми, Княжпогостский район, город Емва, улица Коммунистическая, 38. Установлено, что ширина проемов эвакуационных выходов, ведущих в направлении основного эвакуационного выхода на улицу или в подъезд дома, ширина трех проемов в общем коридоре между медицинским кабинетом и тренажерным залом, ширина проема в общем коридоре напротив изолятора и ширина других проемов в общем коридоре составляет менее 1,2 метра. Орган контроля выдал предписание привести пути эвакуации к установленным требованиям.

Суд признал такие требования незаконными, при этом указав следующее. Учреждение использует здание, введенное в эксплуатацию в 1996 году (до введения в действие СНиП 21–01–97). Пункты 6.16 и 6.27 данных правил содержат требования не режимно-эксплуатационного, а объемно-планировочного характера и подлежат соблюдению Учреждением лишь в случае осуществления реконструкции или капитального ремонта указанного здания, а не в ходе его текущей эксплуатации.*

Согласно пункту 1.7 СНиП 21–01–97 необходимость приведения существующих зданий в соответствие с данными нормами определяется пунктом 8.5 СНиП 10–01–94 «Система нормативных документов в строительстве. Основные положения», которые утратили силу с 01.10.2003.*

В силу пункта 8.5 СНиП 10–01–94, действовавших на момент введения в действие СНиП 21–01–97, на существующие здания и сооружения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действующими нормативными документами, вновь разрабатываемые документы не распространяются, за исключением случаев, когда дальнейшая эксплуатация таких зданий и сооружений приводит к недопустимому риску для безопасности жизни и здоровья людей.

Таким образом, при введении в действие СНиП 21–01–97 распространение их действия на ранее введенные в эксплуатацию здания и сооружения не предусматривалось, за исключением случаев возникновения недопустимого риска для безопасности жизни и здоровья людей.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 05.11.2013 по делу N А29–8871/2012 *примечательно тем, что проверка здания 1988 года постройки проведена уже после внесения правок в Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». Тем не менее, орган контроля все равно выдал предписание, исполнение которого влекло бы реконструкцию здания. Однако суд признал такие действия незаконными.*

Аналогичное решение принято постановлениями ФАС Волго-Вятского округа № А82–772/2013 от 17.10.2013 и № А82–16042/2012 от 09.10.2013, постановлением Одиннадцатый арбитражный апелляционный суд № А55–11676/2013 от 14.11.2013.

Однако, как уже указывалось выше, не во всех случаях судебная практика по таким делам единообразна.

Постановление ФАС Московского округа от 12.07.2013 по делу № А40–144015/12–154–1386

В целях контроля за выполнением требований ранее выданного предписания в период с 19.07.2012 г. по 14.08.2012 г. (то есть после внесения правок в Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности») проведена внеплановая выездная проверка на объекте ООО «Казакова-центр», находящемся по адресу: г. Москва, Спартаковская пл., д. 16, стр. 2, 6 и 15.

В ходе проведенной проверки выявлен ряд нарушений обязательных требований пожарной безопасности, в частности:

– на путях эвакуации допущено применение лестниц из горючих металлов (пункт 33 Правил противопожарного режима в Российской Федерации; таблица 4 СНиП 21–01–97);*

– ширина эвакуационного выхода менее 0,8 м (пункт 33 Правил противопожарного режима в Российской Федерации; пункт 6.16 СНиП 21–01–97).*

По результатам проверки выдано новое предписание, которое было обжаловано в суде. При заявитель ссылался на то, что при строительстве здания в 1907 году предусмотреть нормы пожарной безопасности, принятые в 1997 году, было невозможно.

Между тем, суд не согласился с доводами заявителя, сославшись по сути только на то, что объект защиты действительно не соответствует требованиям пожарной безопасности (указано каким именно), что никем не оспаривается и доказано в рамках проверки. Иное обоснование в решении кассационной инстанции отсутствует.

2. Распределение ответственности за нарушение обязательных требований пожарной безопасности между арендатором или арендатором

Так как проверки соблюдения требований пожарной безопасности осуществляются, прежде всего, в отношении физических характеристик недвижимого имущества, то принципиально важным становится вопрос, кто должен нести ответственность за допущенные нарушения в указанном объекте недвижимости. Так как указанный вопрос урегулирован в законодательстве плохо, то в судах возникает множество споров. Торговые и офисные центры, склады и прочие объекты становятся проблемными с точки зрения определения надлежащего субъекта ответственности. Так, собственник здания перекладывает ответственность на управляющую данным зданием организацию, подтверждая свои доводом соответствующим договором, управляющая организация в свою очередь указывает на арендатора как виновное лицо.

При этом органы пожарного надзора исходят обычно из того, в отношении кого назначена проверка. Суды анализируют положения договора аренды, в целях определения того, на кого по договору возложены обязанности по соблюдению требований пожарной безопасности.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 04.03.2013 по делу № А43–11098/2012

С 28.02 по 27.03.2012 Отдел государственного пожарного надзора по Нижегородскому району города Нижнего Новгорода ГУ МЧС по Нижегородской области провело внеплановую проверку соблюдения ЗАО «Концерн «Термаль» требований пожарной безопасности по адресу: город Нижний Новгород, к/п Зеленый город, профилакторий «Термаль». Усмотрев в действиях Общества состав административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена частями 1, 3 и 4 статьи 20.4 КоАП Российской Федерации Управление приняло постановление от 22.03.2012 о назначении Обществу наказания в виде штрафа в размере 150 000 рублей.

ЗАО «Концерн «Термаль» обжаловало указанное постановление, при этом оно ссылалось на то, что оно не является субъектом правонарушения, так как помещения, в которых выявлены нарушения правил пожарной безопасности находятся в пользовании арендатора, который сам должен отвечать за нарушение требований.

Суд не согласился с доводами заявителя, указав, что ответственность за соблюдение требований пожарной безопасности может быть возложена как на собственника помещения (здания), так и на лицо, уполномоченное владеть, пользоваться и распоряжаться имуществом (арендатора). Из материалов дела видно и суды установили, что в соответствии с договором аренды от 01.05.2008 № А46/08, заключенным между заявителем и арендатором, именно заявитель принял на себя обязательства в области обеспечения правил пожарной безопасности на переданном в аренду объекте.

Однако более часто ответственность возлагается все же на арендаторов объекта защиты. Именно такое решение принято в:

– постановлении ФАС Волго-Вятского округа № А11–914/2012 от 22.01.2013;
– постановлении ФАС Восточно-Сибирского округа № А33–18055/2012 от 12.12.2013.

В постановлении ФАС Московского округа № А40–81264/12–2–402 от 22.01.2013 суд признал законным привлечение к ответственности арендатора даже за конструктивное несоответствие здания требованиям пожарной безопасности (ширина эвакуационных выходов меньше нормативно положенной). При этом первоначально проверка проводилась вообще в отношении арендодателя, и только в ходе проверки должностные лица органа контроля возбудили уже в отношении арендатора дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 4 ст. 20.4 КоАП Российской Федерации. По результатам рассмотрения дела был назначен штрафа в размере 150 000 рублей.

3. Контроль (надзор) за трудовой деятельностью иностранных работников

Как уже указывалось в начале настоящего раздела, судебные споры по делам о нарушениях, допущенных при осуществлении контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников, весьма распространены.

Это связано с тем, что за нарушение в указанное сфере предусмотрены одни из самых высоких штрафов в административном законодательстве: от 250 до 800 тыс. рублей (ст.ст. 18.15 и 18.16 КоАП Российской Федерации). Огромная вилка возможного штрафа по таким делам приводит к большой доли усмотрения должностного лица органа контроля при назначении наказания.

В ходе анализа судебной практики по таким делам были выявлены следующие проблемы, которые наиболее часто рассматриваются в судах.

1. Формы привлечения к трудовой деятельности иностранного гражданина

При рассмотрении дела об административном правонарушении, предусмотренного ст. 18.15 КоАП Российской Федерации необходимо доказать фактическое привлечение работника к выполнению трудовой функции (при этом не важно заключен или не заключен трудовой договор (иной договор). Отсутствие заключенного между обществом и иностранным гражданином письменного трудового договора в силу статьи 67 Трудового кодекса Российской Федерации не опровергает подтвержденный иным образом факт привлечения обществом к трудовой деятельности этого иностранного гражданина. Поэтому если на объекте проверяемого лица орган контроля обнаружит иностранного гражданина с признаками выполнения им трудовой функции (находился в рабочей одежде, в момент проверки

выполнял трудовую функцию), то факт привлечения иностранного гражданина к выполнению трудовой функции считается доказанным. Примечанием № 1 к ст. 18.15 КоАП Российской Федерации определено, что под привлечением к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства понимается допуск в какой-либо форме к выполнению работ или оказанию услуг либо иное использование труда иностранного гражданина или лица без гражданства. Также судами для доказывания факта привлечения иностранного гражданина к выполнению трудовой функции принимаются во внимание и объяснения самого иностранного гражданина о том, что он делал на объекте проверяемого лица.

При этом игнорируются и различные юридические уловки проверяемых лиц, направленные на сокрытие привлечения иностранной рабочей силы.

В частности распространена практика, когда хозяйствующий субъект привлекает иностранных граждан к выполнению трудовой функции на своем объекте через посредника. В ходе проверки органу контроля предъявляется договор на выполнение работ с третьим лицом (посредником), а также какие-либо подтверждения того, что выявленный нелегальный трудовой мигрант привлечен не самим хозяйствующим субъектом, а третьим лицом в целях исполнения заключенного им договора. При этом третье лицо (посредник) может быть не зарегистрировано в качестве индивидуального предпринимателя в целях минимизации назначаемых в отношении него административных штрафов (по ч.1 ст. 18.15 на граждан может быть назначен штраф не более 5 тыс. рублей).

Однако даже такая юридическая схема не приводит к освобождению от ответственности конечного выгодоприобретателя труда иностранного мигранта.

Законность действий ФМС России по привлечению к ответственности хозяйствующего субъекта, использующего труд иностранного гражданина через посредника, была проверена Высшим арбитражным судом Российской Федерации.

ВАС Российской Федерации отметил, что ссылки общества на договор, заключенный с третьим лицом на выполнение ремонтно-строительных работ, который самостоятельно привлек иностранного гражданина в целях исполнения заключенного договора, не могут служить основанием для освобождения от административной ответственности хозяйствующего субъекта, на объекте которого обнаружили привлечение к выполнению трудовой функции иностранного гражданина без разрешения на работу. В рассматриваемом ВАС Российской Федерации деле третье лицо (гражданин Колян Ф. Ф.) не был зарегистрирован в качестве индивидуального предпринимателя. Это дало основание суду сделать вывод, что фактически третье лицо являлось не подрядчиком, а лишь посредником между хозяйствующим субъектом и привлеченным к трудовой деятельности иностранным гражданином ***(постановление Президиума ВАС Российской Федерации от 05.06.2012 № 17221/11 по делу № А40–13149/11–94–120).***

Аналогичная ситуация была предметом рассмотрения ФАС Восточно-Сибирского округа (№ № А33–7635/2013; А33–7636/2013; А33–7634/2013; А33–7631/2013; А33–7630/2013).

Таким образом, какие-либо документированные основания исполнения работником трудовой функции не требуются. Более того, наличие заключенного трудового договора между хозяйствующим субъектом и иностранным гражданином не является достаточным доказательством совершения административного правонарушения. В пункте 20 постановления от 17.02.2011 № 11 «О некоторых вопросах применения Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» Пленум Высшего

Арбитражного Суда Российской Федерации разъяснил, что заключение трудового договора с иностранным гражданином или лицом без гражданства само по себе не является привлечением иностранного гражданина или лица без гражданства к трудовой деятельности и не образует состава административного правонарушения. Противоправным является привлечение к трудовой деятельности, осуществляемой в виде фактического допуска конкретного иностранного гражданина или лица без гражданства в какой-либо форме к выполнению работ, оказанию услуг без соответствующего разрешения.

Однако, как и в других случаях судебная практика, в части рассмотрения споров, связанных с осуществлением контроля за трудовой деятельностью иностранных работников, имеет примеры позиций судов с противоположными выводами.

Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 21.03.2013 по делу № А39–1921/2012

Отдел иммиграционного контроля Управления ФМС России по Республике Мордовия 17.04.2012 провел выездную внеплановую проверку соблюдения обществом с ограниченной ответственностью «Лайтрим» требований миграционного законодательства при осуществлении им деятельности в магазине «Триал-спорт», расположенном по адресу: Республика Мордовия, город Саранск, улица Васенко, дом 14, принадлежащем ему на основании долгосрочного договора аренды помещения от 25.08.2008, заключенного с ООО Фирма «Додж». По результатам проверки составлен акт от 17.04.2012, из содержания которого следует, что в ходе проверки установлен факт осуществления двумя гражданами Республики Узбекистан Ермухамедовым Ш. К. и Пирназаровым Р. М. трудовой деятельности в качестве плотников при строительстве карниза крыши данного магазина.

При решении вопроса о том, кто будет нести ответственность за привлечение иностранного гражданина к выполнению трудовой функции (Фирма Додж или магазин «Триал-спорт») подразделение ФМС России приняло во внимание, что само здание принадлежало ООО Фирма «Додж». Кроме того, у одного из нелегальных мигрантов имелся трудовой договор с ООО Фирма Додж.

В итоге Фирма Додж была привлечена к административной ответственности по ч.1 ст. 18.15 КоАП Российской Федерации и оштрафована на 300 тыс. рублей.

Суд признал данное постановление незаконным, сославшись на следующее.

Как видно из материалов дела, ООО фирма «Додж», являясь собственником помещения, с целью ремонта козырька крыши магазина заключило договор от 13.02.2012 № 1 с гражданином Российской Федерации Бикмурзиным Ш. Ш. (посредник), согласно которому последний обязался сделать капитальный ремонт козырька крыши, а Общество — оплатить все расходы. К указанному договору составлена смета на выполнение ремонта козырька крыши магазина на сумму 14 000 рублей.

Во исполнение условий названного договора составлен акт выполненных работ от 27.04.2012, в соответствии с которым Общество приняло выполненные работы по ремонту козырька (потолка) крыши магазина, а по расходному кассовому ордеру от 23.05.2012 № 8 — выдало Бикмурзину Ш. Ш. 14 000 рублей.

Привлекая Общество к административной ответственности, Управление посчитало, что гражданин Ермухамедов Ш. К. осуществлял в качестве разнорабочего трудовую деятельность (ремонт козырька крыши спортивного магазина «Триал-спорт») на объекте недвижимости, принадлежащем на праве собственности Обществу, на основании заключенного с последним трудового договора от 25.03.2012 при отсутствии соответствующего разрешения на работу.

Вместе с тем в рассматриваемом случае суды установили, что Управлением не представлено доказательств того, что именно Общество допустило Ермухамедова Ш. К. к работе по ремонту козырька крыши.

Заключенный трудовой договор не свидетельствует о фактическом допуске иностранного гражданина к работе.

2. Основания проведения проверок соблюдения миграционного законодательства

Применение норм Федерального закона № 294-ФЗ при проведении миграционных проверок ограничено особенностями таких проверок, установленных в специальном законе. Согласно п.5 ч.4 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ к проверкам в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции применяются особенности регулирования, установленные в Федеральном законе от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

В статье 32 данного закона предусмотрено дополнительное по сравнению с Федеральным законом № 294-ФЗ основание проведения внеплановой проверки в анализируемой сфере. Таким основанием является выявление факта возможного нарушения работодателем, заказчиком работ (услуг), принимающей (приглашающей) стороной обязательных требований в результате проводимого органом государственного надзора мониторинга соблюдения таких требований.

Учитывая, формулировку данного основания, подразделения ФМС России практически свободны в проведении внеплановых проверок. При этом уведомление о проверке по такому основанию и ее согласование с органами прокуратуры не требуется.

Принимая во внимание данное регулирование, хозяйствующие субъекты практически не имеют шансов в суде оспорить наличие оснований у органов ФМС России для проведения проверки в рамках государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников.

Во всяком случае при анализе судебной практике не выявлено ни одного решения, в котором внеплановая проверка была бы признана недействительной в связи с отсутствием оснований для ее проведения.

Напротив, выявлено значительное количество судебных актов, в которых хозяйствующим субъектам отказывалось в удовлетворении их требований о признании проверки недействительной по указанной причине:

– постановление ФАС Московского округа № А40–39538/13–72–335 от 08.11.2013;
– постановления ФАС Московского округа № А40–39545/13–92–381 и № А40–39527/13–106–248 31.10.2013;
– постановление ФАС Московского округа № А41–53273/12 от 18.10.2013;
– постановление ФАС Московского округа № А41–53278/12 от 17.10.2013;
– постановление ФАС Московского округа № А41–53270/12 от 10.10.2013;
– постановление ФАС Московского округа № А40–20029/13–145–196 от 02.10.2013.

Из постановления ФАС Московского округа по делу № А40–23550/2013 от 25.12.2013 следует, что для назначения внеплановой проверки достаточно сводки вышестоящего органа о возможных нарушениях.

Суды общей юрисдикции принимают аналогичные решения. На практике рассматривались споры, когда подразделение ФМС осуществляло проверку с «открытым» распоряжением о проверке, вписывая наименование конкретного юридического лица в распоряжение уже на месте после определения всех причастных лиц. Также в распоряжении

о проверке может быть указан только адресный ориентир без определения круга хозяйствующих субъектов в отношении которых будет проводиться проверка. Также рассматривались споры об отсутствии в распоряжении проверки указания на источник информации о возможных нарушениях миграционного законодательства, явившийся основанием для проведения проверки. Все такие споры рассматриваются в пользу ФМС России:

– постановление Московского городского суда от 05.08.2013 № 4а-1200/13;
– постановление Красноярского краевого суда от 13.06.2013 № 4а-370/13.

3. Право издания приказов о проведении проверки соблюдения миграционного законодательства

В соответствии с ч.1 ст. 14 Федерального закона № 294-ФЗ, проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. На практике к лицам, уполномоченным на издание распоряжения о проверке, относят и руководителей территориальных органов контроля. Однако в любом случае указание на то, что распоряжение о проверке могут подписывать только руководители и заместители руководителей органа контроля обременительно для исполнения на местах. Поэтому это правило систематически нарушается и распоряжения о проверках подписывают не уполномоченные на это лица (например, начальники отделов). Это проблема является общей для всех крупных органов контроля, где руководитель является важной персоной, и процесс подписания рядового распоряжения о проверке затягивается. По некоторым видам контроля (надзора) положения ведомственных нормативных правовых актов (административных регламентов), дающие право издавать распоряжение о проверке лицам, не являющимся руководителями и заместителями руководителя органа контроля, были предметом рассмотрения в Верховном суде Российской Федерации. По результатам рассмотрения незаконные нормы признавались недействительными.

В частности пункт 28 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, утвержденного приказом МВД России и Федеральной миграционной службы от 30.04.2009 N 338/97, признан недействующим ***Решением Верховного Суда Российской Федерации от 10.10.2012 № АКПИ12–1203*** в части наделения начальников структурных подразделений территориальных органов ФМС России, осуществляющих деятельность по линии иммиграционного контроля и внешней трудовой миграции, их заместителей полномочием на издание распоряжения о проведении проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля за исполнением требований миграционного законодательства Российской Федерации. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 04.12.2012 № АПЛ 12–689 указанное решение оставлено без изменения.

Ниже представлены решения арбитражных судов по вопросу о легитимном источнике издания распоряжений о проведении проверок.

Постановлением ФАС Восточно-Сибирского округа от 29.04.2013 по делу № А78–1032/2012

На основании распоряжения начальника отдела иммиграционного контроля Управления ФМС по Забайкальскому краю от 17.01.2012 проведена внеплановая выездная проверка соблюдения предпринимателем требований миграционного законодательства

Российской Федерации. По результатам проверки предприниматель привлечена к административной ответственности за выявленные нарушения требований миграционного законодательства Российской Федерации.

Предприниматель оспорила результаты проверки на том основании, что распоряжении о проверке издано неуполномоченным лицом. Суд кассационной инстанции отменил решения нижестоящих судов и согласился с предпринимателем о недействительности результатов проверок по указанным основаниям. При этом суд указал следующее.

Несмотря на то, что пункт 28 Административного регламента, утвержденного совместным приказом МВД России и ФМС России от 30.04.2009 № 338/97, признан недействующим уже после проведения проверки, орган контроля изначально должен был руководствоваться Федеральным законом № 294-ФЗ, как вышестоящим актом по отношению к административному регламенту. Наделение полномочиями на издание распоряжения (приказа) о проведении проверки в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей именно руководителей и заместителей руководителей органов государственного контроля (надзора) следует из положений части 12 статьи 9, части 8 статьи 10, части 4 статьи 12, части 1 статьи 14, части 2 статьи 16, пункта 3 статьи 18 Федерального закона № 294-ФЗ.

Аналогичное решение принято постановлением ФАС Северо-Западного округа № А26–10563/2012 от 06.09.2013.

1.2.4. Обзор судебной практики по отдельным проблемам процессуального законодательства в части дел о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля

1. Малозначительность

Часто представители бизнеса при защите своих прав в судах по вопросам осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля ссылаются на малозначительность выявленных нарушений.

В соответствии со ст. 2.9 КоАП Российской Федерации, при малозначительности совершенного административного правонарушения судья, орган, должностное лицо, уполномоченные решить дело об административном правонарушении, могут освободить лицо, совершившее административное правонарушение, от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. В соответствии с пунктом 18 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» при квалификации правонарушения в качестве малозначительного судам необходимо исходить из оценки конкретных обстоятельств его совершения. Малозначительность правонарушения имеет место при отсутствии существенной угрозы охраняемым общественным отношениям.

На практике при решении вопроса о малозначительности правонарушения суд руководствуется только субъективным усмотрением.

Анализ ведомственных актов, позволил обнаружить методические рекомендации для определения признаком малозначительности правонарушения только в сфере ведения Роспотребнадзора (письмо от 21.04.2009 № 01/5288–9–32 «О направлении Справки о практике применения норм КоАП должностными лицами органов Роспотребнадзора»).

С учетом изложенного рекомендуется всем органам контроля определить признаки малозначительности правонарушений в отношении составов правонарушений, по которым они могут возбуждать дела об административных правонарушениях. Это позволит прекращать производство по делу об административном правонарушении в связи с его малозначительностью еще на стадии возбуждения дела должностным лицом органа контроля, а не при его обжаловании в судебные органы.

Ниже будет рассмотрены примеры судебной практики, отражающих полярность существующих подходов по указанному вопросу. При этом в большинстве случаев, суды тяготеют к нежеланию квалифицировать правонарушение в качестве малозначительного.

- **Примеры жесткого подхода**

Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 29.11.2011 по делу № А33–13588/2011

ООО «Сибирская аптека» было привлечено к административной ответственности и ему назначен штраф в размере 100 000 рублей (ст. 8.2 КоАП Российской Федерации «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами»). Нарушение требований аптекой выразилось в том, что отходы класса «Г» (отработанные люминесцентные лампы) в помещении аптеки хранились в заводской упаковке, в картонной коробке на полу в санитарном узле. Также в помещении аптеки отсутствовало специально выделенное помещение для хранения отходов класса «Г».

Суд отказался признавать данное правонарушение малозначительным.

- **Примеры лояльного подхода**

Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.02.2013 по делу N А62–6387/2012

ОАО строительно-промышленная компания «Смоленскагропромдорстрой» была привлечена к административной ответственности по ч.1 ст. 14.28 КоАП Российской Федерации (нарушение требований законодательства об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости) и ей назначен административный штраф в размере 500 тыс. рублей.

В нарушение части 3 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», застройщик привлекал денежные средства граждан на строительство многоквартирного дома не по договору долевого участия в строительстве жилья, а по предварительным договорам.

Суд счел данное деяние незначительным в связи с тем, что нецелевого расходования полученных обществом денежных средств участников долевого строительства не произошло. Кроме того, впоследствии застройщик заключил со всеми дольщиками договоры долевого участия в строительстве жилья, а ранее уплаченные ими средства зачел в счет оплаты основных договоров долевого участия. Таким образом, нарушения прав и законных интересов граждан были устранены самим застройщиком.

2. Предмет обжалования в делах о рассмотрении споров, связанных с осуществлением государственного или муниципального контроля

На практике по анализируемой категории дел хозяйствующие субъекты обращаются в суд с заявлением об обжаловании:

– постановления по делу об административном правонарушении;

– предписания органа контроля;
– результатов проверки (в целом);
– конкретных действий должностных лиц при проведении проверки;
– распоряжения о проведении проверки.

Также заявители пытаются обжаловать в суд утвержденные ежегодные планы проведения проверок и акты проверок. Однако суды прекращают производство по таким делам, ссылаясь на п. 1 ч. 1 ст. 150 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Если в отношении актов проверки выявлено практически полное единообразие практики судов о невозможности оспаривания данного документа в арбитражном суде, то в отношении планов проверок выявлена противоречивая практика.

1. Оспаривание планов проверок

Из постановления ФАС Северо-Кавказского округа от 14.02.2013 по делу № А63–10861/2011 следует, что суды трех инстанций признали план проверок документом, неподлежащим оспариванию в арбитражном суде, несмотря на возражения заявителя.

Суды сделали вывод о том, что оспариваемый план проверки не является актом, отвечающим всем признакам ненормативного акта.

При этом указали следующее. Ненормативным актом является индивидуальный акт, адресованный одному или нескольким лицам и порождающий для лица гражданские права и обязанности. Ежегодный план проведения плановых проверок объектов контроля (надзора) не порождает каких-либо прав и обязанностей общества в сфере предпринимательской деятельности, не содержит обязательных предписаний, распоряжений, влекущих юридические последствия, и не ограничивает права и законные интересы общества, является организационным документом мероприятий по контролю за деятельностью общества. Сам по себе план не влечет безусловное проведение проверки, поскольку проведению проверки предшествует обязательное принятие решения (распоряжения) о проведении проверки. Оспариваемый план отражает исключительно план (прогноз).

Между тем, такой подход не единственный в судебной практике.Из постановления ФАС Дальневосточного округа по делу № А04–1129/2013 от 17.12.2013 следует, что предметом рассмотрения по данному делу был именно план проверок, оспоренный в связи с тем, что в план включили проверку в отношении организации, которую уже проверяли в предыдущем периоде планирования. Дело было рассмотрено, и судом вынесено решение по существу.

Представляется верной позиция суда, допустившего обжалование плана проверок. Данный документ конечно же затрагивает права хозяйствующего субъекта, так как создает единственно возможное правовое основание проведения в отношении него плановой проверки (или нескольких плановых проверок, если речь идет о хозяйствующем субъекте с несколькими филиалами, представительствами, иными обособленными подразделениями).

2. Оспаривание акта проверки

Единой позицией судов является то, что акт проверки не подлежит обжалованию, так как он не устанавливает никаких властных требований, не влечет никаких юридических последствий и является документом информационного характера. По указанной причине он не может быть оспорен в арбитражном суде, так как в соответствии со статьей 198 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в арбитражный суд с заявлением о признании ненормативных правовых актов недействительными, решений и действий (бездействия) незаконными лицо может обратиться только, если обжалуемыми действиями (бездействием), решением нарушены его права и законные интересы, на него

незаконно возложены какие-либо обязанности, созданы иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

Так, по следующим делам производство в суде в части обжалования акта проверки прекращено:

– постановление ФАС Восточно-Сибирского округа № А78–1049/2013 от 30.09.2013.

Между тем, акт проверки может выступать доказательством по делу об административном правонарушении. Поэтому данный документ может нарушить права хозяйствующих субъектов. Например, на доказательственную силу акта проверки указывается в постановлении ФАС Московского округа от 14.05.2013 по делу № А41–30713/12, постановлении ФАС Московского округа № А41–39080/12 от 16.07.2013, постановлении ФАС Московского округа № А41–30713/12 от 14.05.2013.

В постановлении ФАС Московского округа № А41–30718/12 от 22.04.2013 при рассмотрении дела об оспаривании постановления по делу об административном правонарушении, суд отклонил довод заявителя об отсутствии доказательств совершенного правонарушения, указав, что доказательством является акт проверки, который не был заявителем оспорен и на него не подавались возражения.

Таким образом, акт проверки является самостоятельным и достаточным доказательством по делу об административном правонарушении. Кроме того, акт проверки может быть единственным документом по результатам проведенной проверки. Если орган не вынес предписание и не привлек хозяйствующего субъекта к административной ответственности, акт проверки остается единственным документом, в котором могут содержаться указание на выявленные нарушения. Юридическое лицо должно иметь возможность оспорить его, в том числе для восстановления его деловой репутации. Ведь впоследствии наличие такого не оспоренного документа может привести к негативным последствиям для хозяйствующего субъекта: отказ в продлении или даже аннулирование (приостановление действия) лицензии, иного разрешения. Также в тех или иных ситуациях различные органы и организации могут ссылаться на такой акт проверки в целях доказывания злостности или систематичности нарушений обязательных требований хозяйствующим субъектом.

Поэтому полагаем, что данный документ может выступать в качестве предмета обжалования в арбитражном суде в порядке главы 24 АПК Российской Федерации, особенно с учетом планов по предоставлению публичного доступа через сеть Интернет к результатам проверки.

2. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий

2.1.1. Существующая в российском законодательстве практика реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)

В настоящее время использование системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) в России носит крайне ограниченный характер. В отношении подавляющего большинства видов государственного контроля (надзора) отсутствуют какие-либо нормативные требования о необходимости учета опасности проверяемых субъектов и объектов при определении периодичности, предмета и пределов проведения проверок.

Вместе с тем отдельные примеры использования риск-ориентированного подхода существуют. Наиболее полно и последовательно система управления рисками внедрена в отношении государственного портового контроля, надзора в сфере промышленной безопасности и таможенного контроля. Отдельные элементы риск-ориентированного подхода также используются в сфере обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, обращения с отходами, обеспечения пожарной безопасности, организации гражданской обороны, организации технического осмотра автомототранспортных средств.

Нужно отметить, что в ряде из указанных случаев фактически сделан только первый шаг — осуществлена классификация поднадзорных объектов, исходя из их потенциальной опасности. При этом отсутствует наиболее важная часть системы управления рисками — описание дифференцированных требований и процедур проведения контроля в зависимости от присвоенного класса опасности, что в принципе лишает смысла проведение классификации.

Также отдельные элементы риск-ориентированного подхода могут быть обнаружены в разделении компетенции между федеральными и региональными контрольно-надзорными органами.

Примеры риск-ориентированного подхода в российском законодательстве

1. Государственный портовый контроль

Система оценки рисков и управления ими, используемая в рамках государственный портовый контроль, является одним из примеров лучшей практики внедрения риск-ориентированного подхода при исполнении контрольно-надзорных полномочий. Главной особенностью риск-менеджмента при осуществлении государственного портового контроля является гибкий и динамичный подход к оценке рисков: ведется учет не только основных

характеристик проверяемых объектов, но и результатов предыдущих проверок (включая сведения о количестве нарушений).

Порядок назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок был утвержден приказом Минтранса России от 10.04.2013 № 114.

Периодичность проверок судна или иного плавучего объекта устанавливается на основании оценок рисков нарушения обязательных требований на судне.Оценки рисков автоматически рассчитываются информационной системой государственного портового контроля (далее — ИСГПК).

Для оценки рисков используются следующие параметры:

1) *класс судна;*
2) *тип судна (сухогрузное, пассажирское, грузопассажирское, наливное и т.д.);*
3) *возраст судна, который определяется датой его постройки;*
4) *количество нарушений обязательных требований, выявленных при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев;*
5) *количество временных задержаний судна в течение предыдущих 12 месяцев;*
6) *отсутствие данных в ИСГПК о проверках судна.*

В зависимости от значений указанных параметров судну начисляются баллы для оценок рисков следующим образом:

1) *в зависимости от класса и типа судна:*

– *судну, класс которого позволяет осуществлять судоходство на участках внутренних водных путей разрядов «О» и/или «М», — 10 баллов;*

– *пассажирскому, грузопассажирскому, наливному судну, парому — 20 баллов;*

2) *в зависимости от возраста судна:*

– *если возраст судна от 6 до 15 лет — 10 баллов;*

– *если возраст судна от 16 до 25 лет — 15 баллов;*

– *если возраст судна от 26 до 30 лет — 20 баллов;*

– *если возраст судна старше 30 лет — 20 баллов, увеличенные на 1 балл за каждый год, превышающие 30 лет;*

3) *в зависимости от количества выявленных нарушений:*

– *за каждое нарушение обязательных требований, выявленное при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев, — 1 балл;*

4) *в зависимости от количества наложенных ограничительных мер:*

– *при 1 временном задержании судна в течение предыдущих 12 месяцев — 15 баллов;*

– *при 2 временных задержаниях судна в течение предыдущих 12 месяцев — 30 баллов;*

– *при более чем 2 временных задержаниях судна в течение предыдущих 12 месяцев — 60 баллов;*

5) *в зависимости от наличия/отсутствия данных о предыдущих проверках:*

– *при отсутствии данных о проверке судна в ИСГПК — 40 баллов.*

Итоговые баллы оценок рисков определяются суммированием баллов, начисленных судну по каждому параметру.

К судну высокого риска (СВР) относится судно, сумма баллов оценок рисков которого более 50. К судну стандартного риска (ССР) относится судно, сумма баллов оценок рисков которого находится в пределах от 21 до 50. К судну малого риска (СМР) относится судно, сумма баллов оценок рисков которого менее или равна 20.

Оценки рисков по каждому судну автоматически пересматриваются ИСГПК на основании изменения параметров, используемых для оценки рисков судна, и по результатам проверки судна на основании данных, занесенных в ИСГПК после проверки.

Проверка СВР проводится по истечении 2 месяцев со дня окончания проведения последней проверки.Проверка ССР проводится по истечении 4 месяцев со дня окончания проведения последней проверки.Проверка СМР проводится по истечении 12 месяцев со дня окончания проведения последней проверки.

При прочих равных условиях первым проверяется судно, у которого сумма баллов оценок рисков больше.

Независимо от вышеуказанных требований проверка судна проводится в следующих случаях:

1) *после транспортного происшествия с судном;*

2) *по заявлению капитана судна, судовладельца или представителя судовладельца с целью проверки устранения выявленных во время предыдущей проверки судна нарушений обязательных требований, повлекших временное задержание судна;*

3) *на основании информации о нарушениях судном международных договоров и/или нормативных правовых актов Российской Федерации, предоставленной лоцманом, диспетчером, оператором системы управления движением судов, членом экипажа, профессиональным органом, ассоциацией, профессиональным союзом или любым другим лицом, заинтересованным в безопасности судна, его экипажа и пассажиров и/или в защите окружающей среды;*

4) *на основании запроса Ространснадзора.*

2. Обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов

Система управления рисками в сфере обеспечения промышленной безопасности была нормативно закрепленаФедеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ и представляет собой нововведение, апробация которой фактически только начинается.

В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» ОПО в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются на четыре класса опасности:

I класс опасности — опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности;

II класс опасности — опасные производственные объекты высокой опасности;

III класс опасности — опасные производственные объекты средней опасности;

IV класс опасности — опасные производственные объекты низкой опасности.

Присвоение класса опасности ОПО осуществляется при его регистрации в государственном реестре. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ объекты, зарегистрированные в государственном реестре опасных производственных объектов до дня вступления в силу данного Федерального закона, подлежат перерегистрации с присвоением соответствующего класса опасности до 1 января 2014 года.

Подробные критерии отнесения объекта к тому или иному классу опасности закреплены в Приложении № 2 к упомянутому Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Например, в отношении ОПО, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных

месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ) и работы по обогащению полезных ископаемых, установлены следующие критерии классификации:

I класс опасности — шахты угольной промышленности, а также иные объекты ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти:

- *взрывы газа и (или) пыли;*
- *внезапные выбросы породы, газа и (или) пыли;*
- *горные удары;*
- *прорывы воды в подземные горные выработки;*

II класс опасности — объекты ведения подземных горных работ, не указанные выше, объекты, на которых ведутся открытые горные работы, объем разработки горной массы которых составляет 1 миллион кубических метров в год и более, объекты переработки угля (горючих сланцев);

III класс опасности — объекты, на которых ведутся открытые горные работы, объем разработки горной массы которых составляет от 100 тысяч до 1 миллиона кубических метров в год, а также объекты, на которых ведутся работы по обогащению полезных ископаемых (за исключением объектов переработки угля (горючих сланцев);

IV класс опасности — объекты, на которых ведутся открытые горные работы, объем разработки горной массы которых составляет менее чем 100 тысяч кубических метров в год.

При этом в случае, если для одного ОПО по разным критериям могут быть установлены разные классы опасности, для объекта в целом устанавливается наиболее высокий класс.

В случае, если опасный производственный объект, для которого должен быть установлен II, III или IV класс опасности, расположен на землях особо охраняемых природных территорий, континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море или прилежащей зоне Российской Федерации, на искусственном земельном участке, созданном на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, для такого ОПО устанавливается более высокий класс опасности соответственно.

Исходя из класса опасности, присвоенного ОПО, в законодательстве закреплена следующая дифференциация требований, предъявляемых к деятельности по эксплуатации опасных производственных объектов.

Во-первых, согласно действующей редакции п. 12 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», начиная с 01.07.2013, лицензированию подлежит эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов только I, II и III классов опасности. С этой же даты введен уведомительный порядок начала эксплуатации ОПО IV класса опасности.

Во-вторых, в зависимости от класса опасности объекта меняется периодичность его плановых проверок. В соответствии с ч. 5.1, 5.2 и 11 ст. 16 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается следующая периодичность проверок:

1) на ОПО I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора;

2) в отношении ОПО I или II класса опасности плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в течение одного года[15];

[15] Таким образом, ОПО I класса опасности подлежат одновременно постоянному надзору и ежегодным плановым проверкам.

3) в отношении ОПО III класса опасности плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в течение трех лет;

4) в отношении ОПО IV класса опасности плановые проверки не проводятся[16].

В-третьих, для объектов разных классов опасности устанавливаются разные требования. Например, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая ОПО, обязана создавать вспомогательные горноспасательные команды на ОПО, на которых ведутся горные работы, только в отношении объектов I и II классов опасности. Для объектов III и IV классов опасности данное требование отсутствует.

В качестве еще одного примера можно привести положения о разработке деклараций промышленной безопасности. В соответствии с Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ в настоящее время разработка данных деклараций осуществляется только в отношении ОПО I и II классов опасности, на которых обращаются опасные вещества в количествах, указанных в Приложении 2 к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (за исключением объектов, на которых осуществляется использование взрывчатых веществ при проведении взрывных работ). При этом ранее требования о подготовке деклараций промышленной безопасности распространялись на эксплуатантов всех ОПО, на которых обращались указанные выше опасные вещества.

Таким образом, можно отметить явное смягчение административных режимов, регулирующих деятельность по эксплуатации ОПО III и IV класса опасности. Так, применительно к объектам III класса опасности периодичность плановых проверок снизилась с одного раза в год до одного раза в 3 года, а также была отменена обязательная подготовка декларации промышленной безопасности.

В отношении объектов IV класса опасности разрешительный режим начала эксплуатационной деятельности был заменен на уведомительный, плановые проверки отменены в целом (ранее они проводились ежегодно), исключена необходимость разработки декларации промышленной безопасности.

Одновременно произошло некоторое ужесточение требований к деятельности по эксплуатации ОПО I и II класса опасности. В частности, режим постоянного государственного надзора был введен в отношении всех объектов Iкласса опасности. Также применительно к ОПО I и II класса опасности были установлены отдельные дополнительные требования. Например, в отношении организаций, эксплуатирующих ОПО указанных классов опасности, на которых ведутся горные работы, была введена обязанность создавать вспомогательные горноспасательные команды.

3. Таможенный контроль

Начало внедрения системы управления рисками в рамках осуществления таможенного контроля было положено принятием Концепции системы управления рисками

[16] Приведенный пример отмены плановых проверок является не единственным: согласно ч. 1 ст. 27 Федерального закона от 28.12.2013 № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации» плановые проверки при осуществлении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц не проводятся. Ради справедливости надо отметить, что имеют место не только положительные, но и отрицательные оценки данного нововведения. Так, в ходе принятия указанного закона высказывалось мнение о том, что исключение плановых проверок сделает невозможной реализацию такой задачи государственного контроля (надзора) как предупреждение нарушений обязательных требований.

в таможенной службе Российской Федерации, утвержденной Приказом приказом ФТС России от 26.09.2003 № 1069.

Внедряя такую систему, российская таможенная служба следовала требованиям Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур Всемирной таможенной организации (Киотская конвенция, ред. 1999 г.), которая закрепляет основы и принципы таможенного контроля, предусматривающие использование риск-ориентированного подхода:

– таможенный контроль ограничивается минимумом, необходимым для обеспечения соблюдения таможенного законодательства;

– при выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками;

– таможенная служба применяет метод анализа рисков для определения лиц, товаров, транспортных средств, подлежащих проверке, и степени такой проверки;

– таможенная служба принимает стратегию, базирующуюся на системе оценки вероятности несоблюдения законодательства.

В настоящее время использование системы управления рисками органами ФТС России предусмотрено гл. 18 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) и ст. 162 Федерального закона от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В соответствии со ст. 128–130 ТК ТС таможенные органы применяют систему управления рисками для определения товаров, транспортных средств международной перевозки, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю, форм таможенного контроля, применяемых к таким товарам, транспортным средствам, документам и лицам, а также степени проведения таможенного контроля.

К объектам анализа риска относятся:

1) товары, находящиеся под таможенным контролем либо помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления;

2) транспортные средства международной перевозки;

3) сведения, содержащиеся во внешнеэкономических договорах (контрактах) купли-продажи либо обмена, соглашениях либо иных документах на право владения, пользования и (или) распоряжения товарами;

4) сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих, таможенных и иных документах;

5) деятельность декларантов и иных лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, находящихся под таможенным контролем;

6) результаты применения форм таможенного контроля.

Деятельность таможенных органов по оценке и управлению рисками заключается в выполнении следующих задач:

1) формирование информационной базы данных системы управления рисками таможенных органов;

2) анализ и оценка рисков, включающих в себя систематическое определение:

- объектов анализа рисков;
- индикаторов риска по объектам анализа риска, определяющих необходимость принятия мер по предотвращению и минимизации рисков;
- оценки возможного ущерба в случае возникновения рисков;

3) разработка и реализация практических мер по управлению рисками с учетом:

- вероятности возникновения рисков и возможных последствий;
- анализа применения возможных мер по предотвращению и минимизации рисков.

Сбор, обработка и анализ информации об эффективности принятых мер по минимизации рисков и результатах применения к конкретным товарам и (или) транспортным средствам отдельных форм таможенного контроля осуществляется таможенными органами на постоянной основе.

К сожалению, в настоящем Докладе не представляется возможным привести конкретные примеры объектов, которые характеризуются повышенным уровнем риска, т.к. согласно ч. 4 ст. 130 ТК ТС содержание установленных профилей и индикаторов риска предназначено для использования таможенными органами, является конфиденциальной информацией и не подлежит разглашению другим лицам.

Вместе с тем сам порядок применения системы управления рисками может быть продемонстрирован на примере Приказа ФТС России от 05.07.2012 № 1345 «Об утверждении порядка использования в рамках системы управления рисками предварительной информации о товарах, ввозимых на территорию Российской Федерации автомобильным транспортом, и транспортных средствах международной перевозки, перемещающих такие товары».

Заинтересованные лица в срок не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 2 часа до ввоза на территорию Российской Федерации товаров и транспортных средств международной перевозки могут представить в таможенные органы Российской Федерации предварительную информацию в электронном виде с использованием информационных технологий электронного представления сведений.

Предварительная информация, направленная заинтересованным лицом, проходит в автоматическом режиме форматно-логический контроль, по итогам которого заинтересованному лицу предоставляется уникальный идентификационный номер, присвоенный предварительной информации в электронном виде, либо отказ в загрузке предварительной информации в центральную базу данных предварительной информации (ЦБД ПИ ФТС России).

Комплекс программных средств «Сервис выявления рисков» (КПС «СВР») на основе взаимодействия с автоматизированной системой управления и контроля процессов предварительного информирования в таможенных органах после присвоения предварительной информации, направленной заинтересованным лицом, уникального идентификационного номера осуществляет анализ сведений, содержащихся в ЦБД ПИ ФТС России, и обеспечивает автоматическое выявление рисков высокого и среднего уровня, посредством срабатывания действующих (утвержденных) профилей рисков и ориентировок, подготовленных с использованием комплекса программных средств «Ведение базы данных профилей рисков».

При инициировании процесса регистрации сообщения о прибытии товаров и транспортных средств международной перевозки в пункт пропуска КПС «СВР» осуществляет повторный анализ сведений о прибытии, содержащихся в автоматизированной системе таможенного оформления и таможенного контроля в пограничных пунктах пропуска (АС «ПП»), и обеспечивает автоматическое выявление рисков высокого и среднего уровня посредством срабатывания действующих (утвержденных) профилей рисков и ориентировок.

При выявлении КПС «СВР» рисков, содержащихся в профилях рисков и ориентировках, в отношении заявленных товаров сведения о таких профилях рисков и ориентировках отображаются должностному лицу таможенного поста прибытия в АС «ПП» в виде перечня мер по минимизации рисков, подлежащих применению, а также информации, содержащейся в ориентировках, с указанием соответствующих номеров и версий профилей рисков и ориентировок.

4. Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений

В области надзора за безопасностью гидротехнических сооружений риск-ориентированный подход реализован лишь частично.

В соответствии с требованиями ст. 4 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» принято постановление Правительства Российской Федерации от 02.11.2013 № 986 «О классификации гидротехнических сооружений». Согласно указанному постановлению гидротехнические сооружения подразделяются на следующие классы:

I класс — гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности;

II класс — гидротехнические сооружения высокой опасности;

III класс — гидротехнические сооружения средней опасности;

IV класс — гидротехнические сооружения низкой опасности.

Четкие критерии классификации ГТС утверждены в том же Постановлении Правительства. Класс сооружения может зависеть от его назначения, типа основания грунта, высоты сооружения и ряда других факторов.

Например, бетонные и железобетонные плотины, подводные конструкции зданий гидростанций, судоходные шлюзы, судоподъемники и другие сооружения, участвующие в создании напорного фронта, стоящие на скальном грунте, относятся к следующим классам:

I класс — при высоте более 100 метров;

II класс — при высоте от 60 до 100 метров;

III класс — при высоте от 25 до 60 метров;

IV класс — при высоте менее 25 метров.

Другой пример — морские оградительные гидротехнические сооружения и гидротехнические сооружения морских каналов, морских портов распределяются по классам в зависимости от объема грузооборота и числа судозаходов в навигацию:

I класс — свыше 6 млн. тонн сухогрузов (свыше 12 млн. тонн наливных) и свыше 800 судозаходов;

II класс — от 1,5 до 6 млн. тонн сухогрузов (от 6 до 12 млн. тонн наливных) и от 600 до 800 судозаходов;

III класс — менее 1,5 млн. тонн сухогрузов (менее 6 млн. тонн наливных) и менее 600 судозаходов.

Однако последствия отнесения гидротехнического сооружения к тому или иному классу нормативно не установлены. Исключениями являются нормы ст. 13 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений» и ст. 13.1 Закона № 294-ФЗ об установлении на гидротехнических сооружениях I класса режима постоянного государственного надзора, а также положения Рекомендаций по проверке критериев безопасности гидротехнических сооружений объектов энергетики, утвержденных приказом Ростехнадзора от 24.01.2013 № 25.

5. Обращение с отходами производства и потребления

Как и в отношении обеспечения безопасностиГТС, применительно к надзору за обращением отходов риск-ориентированный подход реализован лишь частично.

Согласно ст. 4.1. Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности:

I класс — чрезвычайно опасные отходы;

II класс — высокоопасные отходы;

III класс — умеренно опасные отходы;

IV класс — малоопасные отходы;

V класс — практически неопасные отходы.

При этом критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды утверждены приказом Минприроды России от 15.06.2001 № 511. Отнесение отходов к классу опасности может осуществляться расчетным или экспериментальным методами.

Отнесение отходов к классу опасности расчетным методом осуществляется на основании показателя, характеризующего степень опасности отхода при его воздействии на окружающую природную среду (ОПС), рассчитанного по сумме показателей опасности веществ, составляющих отход. Экспериментальный метод отнесения отходов к классу опасности для ОПС осуществляется в специализированных аккредитованных для этих целей лабораториях. Данный метод основан на биотестировании водной вытяжки отходов.

Однако нормативные требования к порядку обращения с отходами слабо дифференцированы в зависимости от класса опасности.

Так, в соответствии со ст. 5, 9, 14–16 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и п. 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»:

1) лицензированию подлежит деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортированию, размещению отходов I–IV класса опасности;

2) на отходы I–IV класса опасности должен быть составлен паспорт, включающий данные о составе и свойствах этих отходов, оценке их опасности;

3) лица, которые допущены к обращению с отходами I–IV класса опасности, обязаны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с такими отходами;

4) транспортирование отходов I–IV класса опасности должно осуществляться при определенных условиях:

5) наличие паспорта отходов I–IV класса опасности;

6) наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;

7) соблюдение требований безопасности к транспортированию отходов I–IV класса опасности на транспортных средствах;

8) наличие документации для транспортирования и передачи отходов I–IV класса опасности с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения.

Соответственно, вышеуказанные требования не применяются при обращении отходов V класса опасности.

Таким образом, кардинально разные требования установлены к отходам I–IV класса опасности и отходам V класса опасности. Что же касается обособленных I, II, III и IVклассов опасности отходов, то нормативные требования к обращению с ними в целом одинаковы. Фактически выделение первых 4 классов опасности используется преимущественно для учета объема образовавшихся отходов разного уровня опасности[17], а также служит для информирования об этом персонала, работающего с такими отходами.

---

[17] См. например, Приказ Минприроды Российской Федерации от 01.09.2011 № 721 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами», Приказ Минприроды Российской Федерации от 25.02.2010 № 50 «О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

6. Обеспечение пожарной безопасности

Довольно активно классификация объектов по степени их опасности используется при обеспечении пожарной безопасности. Так, например, Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, утвержденныйФедеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ, предусматривает выделение:

- классов пожарной опасности строительных материалов;
- классов пожарной опасности строительных конструкций;
- классов конструктивной пожарной опасности зданий;
- классов функциональной пожарной опасности зданий.

Указанные классификации используются при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты.

Однако отнесение объекта к тому или иному классу пожарной опасности никак не влияет на процедуру осуществления федерального государственного пожарного надзора (в том числе в части оснований и периодичности проведения проверок, их предмета и пределов).

Классификация пожарной опасности также активно используется в отношении лесов. В настоящее время действует предусмотренный ч. 4 ст. 53 ЛК Российской Федерации приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287, утвердивший:

- классификацию природной пожарной опасности лесов;
- классификацию пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды.

В обоих случаях выделяют 5 классов опасности: очень высокая опасность (1 класс), высокая опасность (2 класс), средняя опасность (3 класс), слабая опасность (4 класс), опасность отсутствует (5 класс).

Присвоение определенного класса опасности конкретному лесному участку отражается в лесоустроительной документации и влияет на требования, которые предъявляются к противопожарному обустройству лесов (например, наличие противопожарных водоемов)[18].

В свою очередь, установление класса пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды может повлечь ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ[19].

Вместе с тем, исходя из положений НПА, порядок проведения федерального государственного пожарного надзора в лесах никак не зависит от класса природной пожарной опасности лесного участка или от класса пожарной опасности в зависимости от условий погоды.

7. Организация гражданской обороны

Классификация объектов по степени возможного риска также используется при организации системы гражданской обороны. В настоящее время действует Порядокотнесения территорий к группам по гражданской обороне, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.1998 № 1149.

---

[18] Приказ Рослесхоза от 27.04.2012 № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов».

[19] Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах».

В соответствии с п. 4 указанного акта для территорий городов и иных населенных пунктов устанавливаются особая, первая, вторая и третья группы по гражданской обороне.

К особой группе территорий по гражданской обороне относятся территории городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Отнесение к другим группам осуществляется, исходя из численности населения, наличия важных или опасных организаций (объектов).

Например, первая (высшая) группа включает территории городов, соответствующих следующим критериям:

- *численность населения превышает 1 млн. человек;*
- *численность населения составляет от 500 тыс. до 1 млн. человек и на ней расположены не менее 3 организаций особой важности по ГО или более 50 организаций первой (второй) категории по ГО;*
- *более 50% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.*

В то же время третья (низшая) группа территорий включает территории городов, если:

- *численность населения составляет от 250 тыс. до 500 тыс. человек;*
- *численность населения составляет от 50 тыс. до 250 тыс. человек и на ней расположены 1 организация особой важности по ГО либо более 2 организаций первой (второй) категории по ГО;*
- *менее 30% населения либо территории попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления;*
- *населенный пункт является ЗАТО.*

Соответственно, населенные пункты, имеющее меньшее население, меньшее количество важных или опасных объектов, меньшую площадь потенциального поражения, не относятся к той или иной группе по гражданской обороне.

Факт отнесения территории к группе по гражданской обороне влияет на отдельные требования, которые предъявляются к системам ГО, функционирующим на такой территории. Например, согласно п. 6 Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты, утвержденного приказом МЧС России от 21.12.2005 № 993, обеспечению СИЗ в военное время подлежит население, проживающее на территориях, отнесенных к группам по гражданской обороне.

При этом организации (включая хозяйствующих субъектов) обязаны обеспечивать СИЗ работников организаций и подведомственных этим организациям объектов производственного и социального назначения.

Накопление организациями СИЗ осуществляется заблаговременно в мирное время в запасах материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств и резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций из расчета:

- противогазы — на 100% от общей численности работников[20];
- иные СИЗ — в соответствии с табелями оснащения аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, привлекаемых к выполнению задач по ГО и защите населения от чрезвычайных ситуаций.

---

[20] Для работников радиационных опасных объектов и организаций, расположенных на территориях в границах зон возможного опасного радиоактивного загрязнения (заражения), предусмотрено снабжение одновременно противогазами и респираторами.

Вместе с тем, как следует из положений нормативных актов, процедура проведения государственного надзора в области гражданской обороны (в части периодичности проверок, их предмета, формы), никак не зависит от группы, к которой относится та или иная территория. При этом сами проверяемые требования слабо дифференцированы в зависимости от группы территории, на которой находится объект надзора.

8. Осуществление технического осмотра автомототранспортных средств

Риск-ориентированный подход использован и в сфере организации технического осмотра автомобилей.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 01.07.2011 № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» все транспортные средства, исходя из срока, прошедшего с момента выпуска, класса и функционального назначения, делятся по степени потенциального риска на 5 категорий.

Первая группа (транспортные средства с наивысшей степенью риска) включает в себя:

1) легковые такси;
2) автобусы;
3) грузовые автомобили, оборудованные для перевозок пассажиров, с числом мест для сидения более чем 8;
4) транспортные средства и прицепы для перевозок опасных грузов.

Во вторую группу входят мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска в обращение которых прошло более чем 7 лет.

Также в эту группу входят:

1) грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн;
2) транспортные средства, оборудованные в соответствии с законодательством устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;
3) транспортные средства, предназначенные для обучения управлению транспортными средствами;

В третью группу включены мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска которых прошло от 3 до 7 лет.

Четвертая группа (транспортные средства с наименьшим риском опасности) включает в себя мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска которых прошло менее 3 лет.

Отнесение к той или иной категории предопределяет установленную периодичность проведения технического осмотра, которая составляет:

- для транспортных средств первой группы — один раз в 6 месяцев;
- для транспортных средств второй группы — один раз в 12 месяцев;
- для транспортных средств третьей группы — один раз в 24 месяца;

В отношении транспортных средств четвертой группы обязанность прохождения технического осмотра отсутствует.

Разграничение сферы осуществления федерального и регионального государственного контроля (надзора)

Как известно, действующее законодательство предусматривает возможность осуществления в одной и той же сфере одновременно федерального и регионального надзора (контроля). При этом во избежание дублирования полномочий компетенция органов власти разного уровня разграничивается путем определения объектов, в отношении которых мероприятия по контролю осуществляют федеральные или региональные органы.

Одним из критериев распределения поднадзорных объектов между контрольно-надзорными органами разного уровня власти является степень потенциальной опасности объекта: наиболее опасные объекты подконтрольны федеральным органам, менее опасные — органам власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем нужно оговориться, что степень риска является далеко не единственным критерием распределения компетенции. Также часто в сферу ведения федеральных органов входят объекты, осуществление надзора за которыми со стороны субъектов Российской Федерации либо невозможно, либо возможно, но малоэффективно в силу трансграничности объекта.

В качестве примера можно привести государственный строительный надзор. В соответствии с п.5.1 ст. 6 Градостроительного кодекса Российской ФедерацииФ в число объектов, в отношении которых осуществляется федеральный государственный строительный надзор, включены объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности, особо опасные, технически сложные и уникальные объекты.

Закрытые перечни особо опасных и технически сложных объектов, а также уникальных объектов приведены в ст. 48.1 указанного Кодекса. Список особо опасных и технически сложных объектов включает в себя 9 категорий, начиная с объектов использования атомной энергии и заканчивая отдельными опасными производственными объектами. Перечень уникальных объектов включает 4 категории, начиная от ОКС высотой более чем 100 метров и заканчивая объектами с заглублением подземной части более чем на 15 метров.

Вместе с тем в число объектов, подлежащих федеральному государственному надзору, входят объекты, которые не связаны с повышенным риском, но в отношении которых региональный надзор невозможен (например, объекты на территории посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом) или неэффективен (к примеру, объекты, расположенные на территории двух субъектов Российской Федерации).

Еще одним показательным примером может служить государственный экологический надзор. Так в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 31.03.2009 № 285 и от 04.11.2006 № 640 к числу объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (в части надзора за использованием и охраной водных объектов), относится ряд объектов, причинение вреда которым особо опасно:

- особо охраняемые водные объекты либо водные объекты, являющиеся ООПТ федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;
- водные объекты или их части, объявленные рыбохозяйственными заповедными зонами;
- водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб.

Однако в тоже время в число объектов, поднадзорных федеральным органам экологического надзора, входят объекты, не отличающиеся повышенной опасностью или

ценностью: например, поверхностные водные объекты, расположенные на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, или трансграничные/пограничные водные объекты (вне зависимости от размера такого объекта)[21].

Вместе с тем необходимо отметить, что использование при разграничении компетенции такого критерия, как ценность или потенциальная опасность поднадзорного объекта, никак не влияет на процедуру осуществления контроля (надзора). Так, упомянутые выше государственный строительный надзор и государственный экологический надзор по своему порядку ничем не отличаются в зависимости от того, проводит проверку федеральный орган или орган власти субъекта Российской Федерации.

2.1.2. Зарубежный опыт реализации риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля

1. Опыт Великобритании

Система государственного контроля и надзора Великобритании претерпела значительные изменения в 2005 году. Поводом к этому послужил доклад Филиппа Хэмптона (Philip Hampton) «Сокращение административных барьеров: эффективность при проведении проверок и осуществлении контроля-надзора»[22].

По результатам проведенного Хэмптоном исследования было установлено, что основное бремя государственного контроля (надзора) ложится на малый бизнес, тратящий значительное время на заполнение отчетной документации, которую необходимо предоставить проверяющим инстанциям. Кроме того, было выявлено, что только половина (36 из 63) государственных органов Великобритании, осуществляющих контроль и надзор, проводили проверки, основываясь на потенциальном риске объекта. При этом только 25 контрольно-надзорных ведомств использовали систему, при которой организации, в деятельности которых на протяжении нескольких лет не выявлено никаких нарушений, проверяются менее часто.

Ключевая рекомендация доклада Хэмптона состояла во внедрении риск-ориентированного контроля в практику всех государственных органов. Данная мера способствует более рациональному использованию имеющихся у государства ресурсов: основное внимание уделяется организациям, имеющим наивысшую степень риска, тогда как те субъекты, которые на протяжении нескольких лет ни разу не нарушили установленные требования, проверяются в минимальном объеме.

Доклад Хэмптона оказал значительное влияние на систему государственного надзора в Великобритании. Так, принципы и рекомендации, закрепленные в докладе, легли в основу Кодекса практики регуляторных органов (Statutory Code of Practice for Regulators)[23].

---

[21] Можно дополнительно отметить, что согласно ч. 7 ст. 65 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»критерии и (или) показатели негативного воздействия объектов хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, на основании которых устанавливаются для целей государственного экологического надзора категории хозяйственной и иной деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами, должны быть установлены Правительством Российской Федерации. Однако по состоянию на 1 февраля 2014 года соответствующий акт принят не был.

[22] Hampton, Philip. 2005. Reducingadministrativeburdens: effectiveinspectionandenforcement. URL: http://www.berr.gov.uk/files/file22988.pdf.

[23] URL: http://www.berr.gov.uk/files/file45019.pdf.

Вступивший в силу 8 апреля 2008 года Кодекс является нормативным правовым документом Департамента по делам бизнеса, предпринимательства и реформы управления и устанавливает основные принципы осуществления государственных контрольно-надзорных полномочий.

Основной целью кодекса является повсеместное внедрение риск-ориентированного, пропорционального и целевого подхода в работе контролирующих ведомств. Стоит отметить тот факт, что нормы и принципы кодекса являются обязательными для всех государственных и муниципальных контрольно-надзорных органов. При этом данные органы вправе принимать свои собственные ведомственные акты, которые детализируют положения кодекса.

В настоящее время все контролирующие ведомства в Великобритании осуществляют внедрение принципов проведения контрольно-надзорных мероприятий, закрепленных кодексом. Многие из них также приняли собственные регламенты проведения проверок, учитывающие специфику конкретной отрасли.

Необходимость учета рисков при проведении контрольно-надзорных мероприятий закреплена гл. 4 Кодекса практики регуляторных органов (Statutory Code of Practice for Regulators). Основой данной главы является принцип из доклада Хэмптона о том, что контролирующие ведомства в своей деятельности должны применять риск-ориентированный подход.

Пунктом 4.1 установлено, что контрольно-надзорные органы обязаны обеспечить эффективное использование имеющихся ресурсов путем использование системы оценки рисков. Они также должны гарантировать то, что система оценки рисков является основой осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Согласно пункту 4.2 оценка рисков должна основываться на значимых и качественных данных о деятельности организаций. Таким образом, оценка рисков должна включать в себя анализ возможных последствий от неисполнения организацией установленных законодательством требований и вероятности несоблюдения данных требований объектом контроля.

Пункт 4.3 закрепляет порядок определения вероятности несоблюдения организацией установленных законом требований. Контролирующие ведомства должны учесть следующие факторы:

- предыдущие случаи нарушения требований и степень риска;
- наличие системы по управлению рисками в организации;
- наличие общепризнанной аккредитации;
- компетенция руководства и его готовность к выполнению установленных требований.

Пунктами 4.4 и 4.5 устанавливается то, что органы государственного контроля и надзора должны привлекать контролируемые организации к разработке методик оценки риска, а также обязаны публиковать данные методики.

Также необходимо отметить, что первоочередное внимание контролирующих организаций должно быть сфокусировано на объектах, обладающих следующими двумя признаками (пункт 6.2):

- нарушение требований может привести к опасным последствиям;
- существует значительный риск несоблюдения требований подконтрольной организацией.

В качестве примера могут быть рассмотрены механизмы использования риск-ориентированного подхода в сфере охраны труда и в сфере безопасности лекарственных средств и изделий медицинского назначения.

В **сфере охраны труда** Органом по охране здоровья и безопасностина производстве (Health and Safety Executive, HSE) был принят ведомственный акт, утверждающий

основные принципы проведения проверок и закрепляющий обязательность использования системы управления рисками[24]. Согласно данному документу в первую очередь проверке будут подвергаться те организации, где угроза наступления неблагоприятных последствий высока и/или отсутствует надлежащая система контроля рисков.

Порядок определения степени риска закреплен ведомственным актом — «Моделью проведения проверок»[25]. Основным принципом осуществления государственного надзора в установленной сфере деятельности является пропорциональность применяемых санкций риску для здоровья и безопасности населения, а также серьезность нарушения установленных требований. Наличие и степень риска определяется как разница между реально существующей угрозой и мерами, которые были приняты для ее устранения.

Реальная угроза определяется на основе доступной информации, а также из практического опыта. Например, для определения реальной угрозы падения с высоты при строительстве высотного здания необходимо рассмотреть вероятность падения, результатом которого может стать получение травмы, а также последствия такого падения (например, тяжкие повреждения или смерть).

Другим важным критерием при оценке риска является соответствие системы управления риском в организации требованиям законодательства и практике, применяемой в отрасли. В случае с падением с высоты, наличие защитных сетей и использование других средств защиты минимизирует последствия падения.

Таким образом, при определении риска оцениваются следующие элементы:

- последствия его наступления (вреда, который может быть причинен);
- вероятность его наступления;
- количество людей, которые могут пострадать.

Отдельное внимание уделяется тому, были ли у проверяемого объекта проблемы с выполнением требований законодательства. Если несчастный случай происходит уже не первый раз или организации уже выдавалось предписание об устранении нарушений, то санкции будут более строгими. Кроме того, принимается во внимание последствия закрытия организации для населения (например, отвечает ли это интересам населения, в т.ч. учтены ли права наименее защищенных групп).

В сфере **контроля за безопасностью лекарственных средств и изделий медицинского назначения** внедрение риск-ориентированного подхода началось в 2009 году, когда были определены следующие направления его внедрения:

- клиническая практика;
- дистрибуция лекарственных средств и изделий медицинского назначения;
- деятельность медицинских лабораторий;
- производство лекарственных средств и изделий медицинского назначения;
- фармакологический надзор.

Все подконтрольные Управлению по контролю за лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения (Medicines and Healthcare Products Regulatory Agency, MHRA) организации были разделены на 6 категорий в зависимости от степени риска. В таблице 2.1 представлены категории риска, их описание и количество проверок для объектов из каждой категории.

---

[24] URL: http://www.hse.gov.uk/pubns/hse41.pdf.

[25] URL: http://www.hse.gov.uk/enforce/emm.pdf.

Таблица 2.1

Категории риска, их характеристика и периодичность проверок[26]

Категория риска	Характеристика	Периодичность проверок
0	Внеплановая проверка, вызванная серьезным нарушением/происшествием	Внеплановая проверка (как можно быстрее)
I	Выявлено грубое нарушение	6 месяцев
II	Выявлено 6 и более нарушений (в т.ч. значительных)	12 месяцев
III	Менее 6 нарушений (в т.ч. значительных)	24 месяца
IV	Грубые и/или существенные нарушения отсутствуют	30 месяцев
V	Отсутствие грубых и существенных нарушений при проведении данной и предыдущих проверок. В деятельности организации никогда не было выявлено 6 и более нарушений	30 месяцев с последующим снижением периодичности

Кроме того, инспектор вправе увеличить периодичность проверок, если:

- система контроля качества и предотвращения возникновения рисков не отвечает требованиям;
- в ходе проверки было обнаружено, что не были устранены нарушения, выявленные в ходе предыдущей проверки;
- объект проходит существенные изменения;
- поступила жалоба;
- увеличилась вероятность наступления риска;
- произошло непредоставление требуемой отчетной документации и/или сокрытие факта существенных изменений на объекте.

Таким образом, для определения степени риска Управление по контролю за лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения использует внутреннюю информацию о результатах предыдущих проверок, отчетность подконтрольных организаций и данные о готовящихся изменениях, а также результаты проведенных исследований. Основной упор делается на проверку организаций, отнесенных к категории высокого риска. Однако организации, входящие в группы со средним и низким риском, могут быть отобраны случайным образом для проведения контрольных мероприятий.

2. Опыт Канады

В Канаде риск-ориентированный подход широко применяется в сферах контроля качества продуктов питания, обеспечения экологической, промышленной, санитарно-эпидемиологической и противопожарной безопасности. Порядок определения степени риска и проведения проверок устанавливаются, как правило, ведомственными актами, однако законами устанавливается понятие риск-ориентированного отбора объектов контроля.

Стоит отдельно отметить тот факт, что в Канаде полномочия по контролю качества продуктов питания и санитарно-эпидемиологическому надзору реализуются как федеральными контролирующими органами, так и контролирующими органами провинций, контроль экологической и промышленной безопасности осуществляется федеральными

[26] Таблица составлена на основе данных из доклада Управления по контролю за лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения. URL: http://www.mhra.gov.uk/home/groups/is-insp/documents/websiteresources/con071108.pdf.

службами, а противопожарная безопасность относится к совместному ведению провинции и муниципалитета. Ниже будет рассмотрено, как риск-ориентированный подход используется в сфере контроля качества продуктов питания и в областиобеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности.

Федеральное Канадское агентство по контролю пищевых продуктов (Canadian Food Inspection Agency, CFIA) в 2013 году начало существенную модернизацию системы оценки рисков при проведении **контроля продуктов питания**[27].

Агентством давно признавалось, что разные продукты питания представляют различную степень угрозы здоровью населения. Именно вид продуктов, который производился на подконтрольном объекте, и потенциальный риск здоровью населения являлся единственным критерием при отборе объекта проверки и установлению периодичности мероприятий по контролю.

В основу определения степени риска продукта питания положена научная классификация, включающая следующие критерии:

- потенциальные биологические, химические и физические угрозы, которые заключены в продукте питания;
- процесс изготовления продукта питания (например, вероятность наступления вреда здоровью из-за несоблюдения правил приготовления и/или наличие системы качества продукции, которая минимизирует возникновении рисков);
- объем производимой продукции и группы населения, которые являются основными потребителями;
- потенциальная угроза заболевания потребителей.

Вся производимая и импортируемая продукция делится на группы по степени риска. Наиболее высоким риском обладают мясные продукты, которые готовы к употреблению, поэтому проверки производителей данной продукции осуществляются чаще всего. Наиболее низким — мед и макаронные изделия в неприготовленном виде.

В ходе проводимой в настоящее время модернизации системы проведения проверок будут внедрены следующие нововведения:

- применение систематизированного подхода к оценке деятельности производителей продукции, предусматривающего использование внутренней информации, полученной в ходе проведенных проверок и/или информации, полученной по результатам мониторинга отрасли, для определения периодичности проверок, а также их тщательности (наибольшее внимание будет уделено тому, какие нарушения были выявлены у производителя в прошлом);
- реализация подхода, согласно которому вся продукция, входящая в определенную группу (например, молочные изделия, изделия из яиц и т.д.) будет ранжирована по степени угрозы здоровью населения или торговым отношениям;
- публикация информации о потенциальных рисках отдельных наименований продуктов питания на постоянной основе для всех категорий продуктов питания;
- представление информации о методике определении риска в наиболее доступной для восприятия форме.

Таким образом, при проведении проверок Федеральное агентство по контролю пищевых продуктов будет руководствоваться в первую очередь принципом эффективного распределения ресурсов: контрольно-надзорные мероприятия будут осуществляться в первую

---

[27] URL: http://www.inspection.gc.ca/about-the-cfia/accountability/inspection-modernization/revised-draft/eng/1363819614239/1363819834835?chap=5.

очередь в отношении объектов, на которых производятся продукты, представляющие наибольший риск здоровью, а также на которых были выявлены нарушения требований законодательства. Так, например, производители готовых к употреблению сыров и салатов (в которых возможно быстрое развитие патогенных микроорганизмов) будут подвергаться более тщательной проверке, чем производители меда и выпечки (т.е. продукции, которая не вызывает роста патогенов).

При отсутствии нарушений, отзывов продукции и наличии адекватной системы производственного контроля качества периодичность и тщательность проверок будут сокращаться. Ожидается, что данная система будет также применяться при выдаче лицензии на производство продуктов питания: наиболее тщательная проверка на соблюдение лицензионных требований будет проводиться в отношении продукции, обладающей высокой степенью риска.

Между тем внеплановые проверки осуществляются вне зависимости от степени риска продукции и/или производителя. Они инициируются в следующих случаях:

- поступление жалобы;
- расследование причин заболеваний;
- по результатам тестирования контрольных образцов продукции;
- получение информации о том, что продукция представляет угрозу;
- подача заявления производителем продукции о проведении проверки (например, если производитель хочет экспортировать продукцию).

Как уже отмечалось выше, контроль за качеством продуктов питания также осуществляется ведомствами регионального уровня. Так, Департамент здравоохранения провинции Ньюфаундленд и Лабрадор также использует риск-ориентированный подход при проведении проверок. Риск определяется как вероятность того, что подконтрольный объект будет источником распространения болезни пищевого происхождения[28].

Периодичность проверок установлена следующим образом:

- для объекта с высокой степенью риска — 4 раза в год;
- для объекта со средней степенью риска — 2 раза в год;
- для объекта с низкой степенью риска — 1 раз каждые 2 года.

Обеспечение санитарно-эпидемиологической безопасности в Канаде находится в совместном ведении федеральных ведомств и контрольно-надзорных органов муниципальных образований. Основной задачей федерального Агентства общественного здравоохранения Канады (**Public Health Agency of Canada**) является предотвращение распространения патогенов, тогда как основной задачей контролирующих органов муниципального уровня является гарантия санитарной безопасности помещений. В качестве примера деятельности муниципального органа будет рассмотрен контроль, осуществляемый Санитарной службой муниципалитета острова Ванкувер.

Агентство общественного здравоохранения Канады использует риск-ориентированный подход при определении тяжести санкций в случае выявления нарушений. Чем серьезнее нарушение, тем более тяжелыми будут налагаемые санкции. Серьезность нарушения определяется в соответствии со следующими критериями:

- уровень существующей или потенциальной угрозы заражения;
- степень потенциального вреда, который может быть причинен;
- наличие предыдущих нарушений;

[28] URL: http://www.health.gov.nl.ca/health/publichealth/envhealth/foodsafetyinfo.html.

- наличие умысла в действиях или бездействие;
- вероятность повторного нарушения;
- последствия применения санкций.

Оценка санитарно-эпидемиологического риска помещения осуществляется Санитарной службой муниципалитета острова Ванкувер в целях приоритезации контрольно-надзорных мероприятий[29]. Новые (еще нефункционирующие объекты) проходят стандартную проверку, которая проводится в течение 6–12 месяцев с начала открытия. По данным такой проверки объекту и присваивается соответствующая категория риска. Владельцы помещения уведомляются о присвоенной категории риска. Кроме того, со временем планируется создание единой базы данных всех санитарных служб провинции Британская Колумбия, в которой расположен муниципалитет острова Ванкувер. Данная база позволит осуществлять сравнение результатов проверок и выявить лучшие практики осуществления санитарного контроля.

Степень риска зависит от 2 основных факторов: вероятность наступления тяжелых последствий и степень тяжести данных последствий в случае реализации риска. Кроме того, значительную роль играет наличие истории нарушений и выполнения мероприятий, предписанных по результатам проверок.

Каждому помещению будет присвоен балл, определяющий его риск-рейтинг. Чем выше балл, тем выше риск:

- балл между 3 и 13 — низкая степень риска;
- балл между 14 и 20 — средняя степень риска;
- балл между 21 и 40 — высокая степень риска.

Периодичность проверок объектов с высокой степенью риска составляет раз в 3–6 месяцев, со средней — раз в 6–12 месяцев и с низкой — раз в 12–18 месяцев. Однако в случае получения жалобы проводится внеплановая проверка.

3. Опыт США

США активно использует риск-ориентированный подход в государственном и муниципальном контроле на протяжении многих лет. В настоящее время активное внимание уделяется внедрению различного программного обеспечения в целях автоматизации системы проведения проверок.

Порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий определяется государственным или муниципальным органом, уполномоченным на его проведение. Соответственно, единый нормативно-правовой акт, закрепляющий общие принципы применения риск-ориентированного подхода в США отсутствует: для каждой отрасли действует отдельный ведомственный акт.

В качестве примера рассмотрим контроль в сфере обеспечения безопасности продуктов питания (федеральный уровень регулирования) и пожарной безопасности (муниципальный уровень регулирования).

В отличие от Великобритании, где правила применения риск-ориентированного подхода установлены единым нормативно-правовым актом, и Канады, где правила применения риск-ориентированного подхода определяются непосредственно ведомствами, в США в сфере **обеспечения безопасности продуктов питания** установлен единый для всей отрасли порядок использования системы управления рисками. Таким образом, все

[29] URL: http://www.viha.ca/mho/inspections/Risk+Assessments+in+Community+Care.htm.

контролирующие органы вне зависимости от уровня юрисдикции обязаны руководствоваться в своей деятельности положениями Кодекса о продуктах питания[30]. Данный кодекс разрабатывается и публикуется Управлением по контролю за продуктами и лекарственными средствами (Food and Drug Administration, FDA, USFDA), входящим в состав Департамента здравоохранения и человеческих ресурсов США.

При оценке степени риска в первую очередь учитывается наличие на подконтрольном объекте предпосылок, которые могут привести к распространению болезней, передающихся через пищевые продукты. Предпосылки группируются в пять категорий:

- пища из опасных источников;
- приготовление пищи, не отвечающей установленным требованиям;
- несоблюдение условий хранения;
- небезопасное производственное оборудование;
- низкие стандарты персональной гигиены.

Факторами, увеличивающими степень риска, являются: используемый метод приготовления пищи, объем производства и категории потребителей продукции. Все вышеперечисленные параметры подлежат рассмотрению при классификации подконтрольных объектов по категории риска.

Частота проведения проверок на проекте должна зависеть от того, к какой категории он относится. Таким образом, в основу положен принцип эффективного использования имеющихся ресурсов: наиболее частым проверкам должны подвергаться объекты, отнесенные к высокой категории риска.

Каждая контролирующая организация вправе определять дополнительные параметры, от которых зависит периодичность проведения контрольно-надзорных мероприятий внутри каждой категории. Так, например, наличие системы менеджмента безопасности пищевых продукции у организации или выявленные в прошлом нарушения могут соответственно уменьшить или увеличить количество проверок. Дополнительными факторами могут являться: использование специализированных процессов приготовления пищи, большое количество потребителей продукции, предыдущие случаи распространения болезни и/или жалобы.

В таблице 2.2 представлено описание классификации предприятий общественного питания по группам риска.

Таблица 2.2

Классификация предприятий общественного питания по группам риска

Категория риска	Описание	Количество проверок в год
1 (низкая)	В данную категорию входит подавляющая часть небольших магазинов, киосков по продаже хот догов и кофеен, в том числе: предприятия, которые продают заранее упакованную и неопасную еду; предприятия, которые готовят, продают или подают только потенциально неопасную еду; предприятия, которые только разогревают произведенную в промышленном масштабе пищу.	1

[30] URL: http://www.fda.gov/Food/GuidanceRegulation/RetailFoodProtection/FoodCode/ucm187947.htm.

Категория риска	Описание	Количество проверок в год
	Предприятия, которые должны быть отнесены ко 2-й категории, но по результатам предыдущих проверок показали хорошие результаты.	
2 (средняя)	Примерами организаций, входящих в данную категорию, являются супермаркеты, школы, точки быстрого питания. Большинство продуктов в таких организациях уже упакованы или готовятся и сразу подаются. Меню ограничено. Организации используют потенциально опасную еду (мясные продукты, яйца, нарезанные фрукты и овощи и т.д.): хранят, готовят, охлаждают или разогревают. Однако количество используемых групп потенциально опасной продукции ограничено. Предприятия, которые должны быть отнесены к 3-ей категории, но по результатам предыдущих проверок показали хорошие результаты. Новые предприятия, которые были только что образованы, не имеют истории проверок и которые должны быть отнесены к 1-й категории.	2
3 (высокая)	Примером организации является полноценный ресторан. Объекты, входящих в данную категорию, имеют полноценное меню и используют большое количество сырых ингредиентов. Также используется широкий ассортимент потенциально опасных продуктов, которые готовят, охлаждают и разогревают. Предприятия, которые должны быть отнесены к 4-й категории, но по результатам предыдущих проверок показали хорошие результаты. Новые предприятия, которые были только что образованы, не имеют истории проверок и должны быть отнесены ко 2-й категории.	3
4 (очень высокая)	Примеры: детские сады, больницы, дома престарелых и организации, осуществляющие приготовление еды в магазинах. Основным критериями является наличие групп населения высокого риска или использование специализированных методов при приготовлении пищи таких, как копчение, сушка, использование вакуумной упаковки для увеличения срока хранения.	4

При проведении проверки основное внимание инспекторов должно быть уделено тому, каким образом руководство предприятия контролирует риск распространения болезней, которые передаются через пищевые продукты. Также оценивается соответствие процесса приготовления пищи установленным требованиям, осуществляется сопоставление практики, применяемой на объекте с лучшими практиками в отрасли. При наличии выявленных нарушений основной задачей инспектора является составление перечня мер, способствующих их устранению, и контроль выполнения предписания.

Контроль в сфере противопожарной безопасности в США осуществляется муниципальными органами. Особенно интересным является внедрения риск-ориентированного подхода Противопожарным департаментом города Нью-Йорка (Fire Department of the City of New York, FDNY), который в августе 2013 года внедрил новую информационную

систему, позволяющую осуществлять отбор приоритетных для проверки объектов[31]. Департамент может проверить только 50 тысяч зданий и сооружений в год, однако общее количество подконтрольных объектов составляет 300 тысяч. Именно поэтому приоритезация проверок является чрезвычайно важной.

До недавнего времени информация об особенностях подконтрольного объекта, которая имелась у проверяющих органов, носила ограниченный характер. Таким образом, основной задачей, стоявшей перед руководством департамента, являлось создание полноценной базы данных с информацией по каждому из подконтрольных объектов. Информация по каждому объекту включает: назначение здания (например, жилое помещение, офисный центр и т.д.), наличие системы пожаротушения, степень пожароустойчивости и т.д.

Также база данных департамента имеет доступ к банкам данных, содержащим сведения о городском планировании и проектировании зданий и сооружений, о защите окружающей среды, а также к банку данных департамента финансов. Такой обмен информацией чрезвычайно важен: в распоряжении FDNY имеются не только собственные данные, но и данные других ведомств.

Информационная система, которая получает информацию из всех вышеперечисленных источников, рассчитывает балл риска каждого объекта, приоритезирует проверки и автоматически отбирает объекты для проведения контрольно-надзорных мероприятий. Основными критериями при расчете баллов являются:

- тип строения (жилой дом, производственное помещение, помещение под магазин на первом этаже дома);
- строительные материалы;
- наличие противопожарных свойств;
- высота здания;
- продолжительность эксплуатации здания;
- время последней проверки;
- вместимость;
- наличие нарушений в прошлом.

Информационная система использует статистический анализ и методы прогнозирования. Полученные результаты просматриваются аналитическим отделом департамента, и по результатам принимается окончательное решение о проведении проверки. В настоящее время аналитический отдел рассматривает возможность дополнения данных, на основе которых производится присвоение баллов риска, такими источниками, как информацией о произошедших пожарах и наложенных штрафных санкциях.

Пока еще рано говорить о том, способствовала ли внедренная система сокращению количества пожаров, но она существенно усовершенствовала прогнозирование в сфере противопожарной безопасности. Предполагается, что более 40 контрольно-надзорных органов города Нью-Йорк внедрят аналогичные системы для усовершенствования риск-ориентированного отбора объектов для проведения проверок.

4. Опыт Европейского Союза

Органами ЕС принято большое количество распоряжений, действующих в различных сферах деятельности (например, в сферах безопасности труда, безопасности продуктов, контроля выбросов промышленных предприятий и др.) и устанавливающих необходимость

[31] URL: http://gcn.com/Articles/2013/08/01/FDNY-data-analytics.aspx? Page=1.

применении риск-ориентированного подхода при планировании контрольно-надзорных мероприятий.

Например, Распоряжением Европейского Парламента и Совета от 29 апреля 2004 года № 882/2004 «По вопросу об официальном контроле, проводимом с целью проверки соответствия кормовому и пищевому законодательству, а также правилам, касающимся здоровья животных и благополучия животных» установлено, что долговременные планы контроля должны определять опирающиеся на степень опасности приоритеты и критерии классификации риска, а также наиболее эффективные контрольные процедуры[32].

Также ст. 16 Директивы Европейского Парламента и Совета от 23 октября 2000 года № 2000/60/ЕС «О действиях в сфере водной политики»[33] установлена необходимость оценки риска загрязнения воды подконтрольными объектами. Между тем, данными документами не определено, каким именно образом подконтрольные объекты ранжируются по степени риска и каковы последствия присвоения той или иной категории риска.

В качестве более наглядного примера рассмотрим систему управления рисками в сфере **контроля выбросов промышленных предприятий** в Швеции. Данный подход был принят в целях реализации положений Директивы № 2000/60/ЕС.

Модель риск-ориентированного подхода в Швеции применяется в первую очередь для контроля выбросов промышленных объектов, но также используется и в других сферах экологического контроля. Классификация объектов по степени рисков осуществляется на основе анализа потенциальной угрозы окружающей среде и истории взаимоотношений менеджмента организации и контрольных инстанций.

При оценке потенциальной угрозы окружающей среды учитываются следующие факторы:

- тип промышленного объекта;
- сложность объекта;
- воздействие на окружающую среду;
- потребление энергии;
- месторасположение.

Оценка предыдущих взаимоотношений менеджмента организации и контрольных органов зависит от предоставленных отчетов о деятельности, наличие системы внутреннего мониторинга, результатов деятельности, наличия системы экологического менеджмента и др.

Параметры угрозы и истории взаимоотношений ранжируются по шкале от 0 до 80. В результате ранжирования каждому промышленному объекту присваивается итоговый балл, который складывается из значений, полученных в результате учета указанных факторов. Исходя из полученного балла, объект относится к одной из следующих групп:

- Группа 1: высокая угроза и плохая история взаимоотношений;
- Группа 2: низкая угроза и плохая история взаимоотношений;
- Группа 3: высокая угроза и хорошая история взаимоотношений;
- Группа 4: низкая угроза и хорошая история взаимоотношений.

Наиболее частым и тщательным проверкам, безусловно, подвергаются объекты, которые входят в первую группу. Однако контролирующие органы также применяют систему

---

[32] Ст. 43 Распоряжения ЕС № 882/2004. URL: http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/usefulinf/files/es882–2004.pdf.

[33] Директива ЕС № 2000/60/ЕС. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0060: EN: NOT.

стимулирования поддержания «хороших отношений»: в зависимости от результатов проверок и регулярной отчетности размер платы, которую каждый из промышленных объектов перечисляет государству, понижается.

5. Опыт Южно-Африканской Республики

Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного и муниципального надзора в ЮАР только начинает внедряться в практику. В настоящее время в данной стране отсутствует единый нормативно-правовой документ, устанавливающий порядок применения системы оценки рисков.

В качестве примера будет показано, каким образом система оценки рисков используется в данной стране в сфере обеспечения пожарной безопасности на уровне отдельных муниципалитетов. Полномочия по контролю в указанной области реализуются в Южной Африке на местном уровне. Каждый уполномоченный орган вправе определять порядок проведения проверок в установленной сфере деятельности.

Таким образом, противопожарная служба муниципалитета Брид Ривер Вэллей (Breede River Valley) смогла осуществить переход на риск-ориентированную модель реализации контрольных мероприятий. Порядок проведения проверок и подход к определению риска закреплены в ведомственном документе «Программа проведения проверок на основе оценке рисков»[34]. Данный ведомственный акт установил приоритеты контроля, а также определил случаи, когда достаточно проведения документальной проверки, а когда необходимо осуществить выездные мероприятия.

Основным критерием при определении степени риска является потенциальная угроза потери жизни или причинения тяжкого вреда здоровью. Дополнительными факторами, подлежащими учету, являются возможность потери собственности/бизнеса, объекта культурного наследия или экологический урон. Согласно данной классификации наивысшему риску подвержены жилые дома, а также магазины и рестораны.

При определении возможности наступления пожара учитываются следующие факторы:

- тип строения и пожароустойчивость конструкции;
- назначение объекта;
- возможные источники возгорания;
- возможность быстрого возгорания извне или снаружи;
- вместимость;
- наличие пожароустойчивых материалов;
- соблюдение современных противопожарных требований;
- наличие системы противопожарной безопасности;
- месторасположение и наличие доступа к воде.

Приоритетность проведения проверок зависит от соблюдения подконтрольным объектом противопожарных требований и наличием системы противопожарных мер. Так, все объекты подразделяются на 5 категорий:

1. Очень высокий риск (выявлены грубые нарушения установленных требований противопожарной безопасности);
2. Высокий риск (обнаружены нарушения установленных требований противопожарной безопасности);

[34] URL: http://www.breedevallei.gov.za/bvmweb/images/Fire/bvfd-mpr-fs-enf-rbi-05–01–01r-%20risk%20based%20inspection%20programme.pdf.

3. Средний риск (система противопожарной безопасностисоответствует минимально установленным требованиям);

4. Низкий риск (система противопожарной безопасности превосходит установленные законодательством требования);

5. Очень низкий риск (система противопожарной безопасности существенно превосходит установленные законодательством требования).

Таким образом, если подконтрольный объект имеет надежную систему противопожарной безопасности, превосходящую установленные законодательством требования, периодичность проведения проверок снижается. Однако Программой не установлено то, как часто такие проверки должны проводиться.

6. Опыт Республики Беларусь

Вопрос использования системы управления рисками в данной стране регламентирован Указом Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»[35]. Пункт 7 Указа предусматривает, что по общему правилу контролирующий (надзорный) орган вправе назначить плановые проверки в отношении проверяемых субъектов, отнесенных:

– к высокой группе риска, — не чаще одного раза в течение календарного года. Если по результатам проведенной плановой проверки фактов нарушений законодательства не установлено, следующая плановая проверка этого субъекта назначается данным контролирующим органом не чаще одного раза в 2 календарных года (включая год, в котором проводилась плановая проверка);

– к средней группе риска, — не чаще одного раза в 3 календарных года. Если по результатам проведенной плановой проверки фактов нарушений законодательства не установлено, следующая плановая проверка этого субъекта назначается данным контролирующим органом не чаще одного раза в 5 календарных лет (включая год, в котором проводилась плановая проверка);

– к низкой группе риска, — по мере необходимости, но не чаще одного раза в 5 календарных лет.

Плановые проверки в отношении проверяемых субъектов, добросовестно исполняющих обязательства перед бюджетом и не имеющих фактов нарушений законодательства (независимо от отнесения их к группам риска), должны проводиться одним и тем же контролирующим органом не чаще одного раза в 5 календарных лет. При этом проверяемый субъект считается добросовестно исполняющим обязательства перед бюджетом и не имеющим фактов нарушений законодательства при выполнении в совокупности следующих условий:

– предыдущей плановой проверкой не установлено фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения проверяемым субъектом обязательств перед бюджетом и фактов нарушений законодательства;

– в период после окончания предыдущей плановой проверки и до назначения следующей плановой проверки данным или иными контролирующими органами не установлено фактов неисполнения или ненадлежащего исполнения проверяемым субъектом обязательств перед бюджетом и фактов нарушений законодательства.

---

[35] URL: http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=1/11062.

Плановые проверки в отношении проверяемого субъекта, отнесенного к средней группе риска, могут не назначаться, а отнесенного к низкой группе риска, — не назначаются в одном из следующих случаев:

– по результатам анализа имеющейся в распоряжении контролирующего органа информации, в том числе представленной проверяемым субъектом по контрольному списку вопросов (чек-листу), не установлено признаков, указывающих на нарушения законодательства;

– на дату назначения проверки имеется аудиторское заключение, содержащее безусловно положительное мнение аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности и соответствии совершенных финансовых операций законодательству. В этом случае плановые проверки могут не назначаться за период и по вопросам, проверенным в ходе аудита, за исключением проверки вопросов правильности исчисления, своевременности и полноты уплаты налогов и иных обязательных платежей в бюджет.

Критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок утверждены выше упомянутым Указом Президента РБ. Ниже приведено извлечение из таблицы, содержащей критерии отнесения поднадзорных субъектов к той или иной группе риска.

Таблица 2.3

Критерии отнесения проверяемых субъектов к группе риска для назначения плановых проверок в Республике Беларусь (извлечение)

Сфера контроля (пример)	Группа риска*	Критерии отнесения проверяемого субъекта к группе риска для назначения плановых проверок
Деятельность в области промышленной безопасности, безопасности движения, эксплуатации транспорта и перевозки опасных грузов	высокая	осуществление перевозки опасных грузов 1–7 классов опасности
		наличие аварий, инцидентов и несчастных случаев в календарном году
		несоответствие эксплуатации воздушного транспорта установленным требованиям
		организации государственного дорожного хозяйства, осуществляющие эксплуатацию автомобильных дорог и улиц в зимний период
	средняя	осуществление подготовки и переподготовки лиц, связанных с перевозкой опасных грузов, изготовление, ремонт, диагностирование транспортных средств, оборудования, тары и упаковок для перевозки опасных грузов
		осуществление перевозки опасных грузов 8 и 9 классов опасности
		выполнение автомобильных перевозок пассажиров
Пожарная безопасность	высокая	эксплуатация помещений или зданий, которые по взрывопожарной и пожарной опасности относятся к категориям А, Б, Ан или Бн
		строительство (в том числе реконструкция, реставрация, капитальный ремонт и благоустройство)
		эксплуатация зданий или сооружений (за исключением жилищного фонда) с круглосуточным или одновременным пребыванием детей (свыше 300 человек)
	средняя	эксплуатация помещений или зданий, которые по взрывопожарной и пожарной опасности относятся к категориям В1 – В4 или Вн
		эксплуатация зданий или сооружений (за исключением жилищного фонда) с круглосуточным или одновременным пребыванием людей (свыше 300 человек)

* При наличии оснований для отнесения проверяемого субъекта по одной сфере контроля одновременно к нескольким группам риска данный субъект относится к наиболее высокой группе риска. Проверяемые субъекты, не относящиеся в соответствии с настоящими критериями к высокой или средней группе риска, относятся к низкой группе риска.

7. Опыт Республики Казахстан

Вопрос использования системы управления рисками регламентирован Законом Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан»[36], статья 13 которого описывает систему оценки рисков.

В зависимости от степени риска государственные органы относят проверяемых субъектов к группам высокого, среднего либо незначительного риска и определяют для них периодичность проведения плановых проверок, но не чаще:

1) одного раза в год — при высокой степени риска;
2) одного раза в три года — при средней степени риска;
3) одного раза в пять лет — при незначительной степени риска.

Для проверки соблюдения требований, установленных законодательством Республики Казахстан в отдельных сферах деятельности, периодичность проведения плановых проверок не должна быть чаще:

1) в области ветеринарии, карантина и защиты растений, семеноводства, зернового и хлопкового рынка:
– одного раза в полгода — при высокой степени риска;
– одного раза в год — при средней степени риска;
– одного раза в три года — при незначительной степени риска;
2) в области санитарно-эпидемиологического контроля:
– одного раза в квартал — при высокой степени риска;
– одного раза в полгода — при средней степени риска;
– одного раза в год — при незначительной степени риска;
3) в области архитектуры, градостроительства и строительства:
– одного раза в полгода — при высокой степени риска;
– одного раза в год — при средней степени риска;
– одного раза в три года — при незначительной степени риска.

Распределение проверяемых субъектов по степеням риска осуществляется с учетом значимости субъекта с точки зрения тяжести последствий, отраслевой статистики нарушений требований, установленных законодательством РК, а также результатов внеплановых проверок.

Критерии оценки степени риска в сфере частного предпринимательства утверждаются совместным приказом органов контроля и надзора и уполномоченного органа по предпринимательству и публикуются на официальных Интернет-ресурсах государственных органов.

При этом под критериями оценки степени риска понимается совокупность количественных и качественных показателей, связанных с непосредственной деятельностью проверяемого субъекта, особенностями отраслевого развития и факторами, влияющими на это развитие, позволяющих отнести проверяемых субъектов к различным степеням риска.

На начало 2014 года действовало 53 совместных приказа органов контроля и надзора и уполномоченного органа по предпринимательству, утверждающие критерии оценки

[36] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000377.

степени риска. Анализ отдельных приказов позволяет говорить о существовании 2 систем оценки риска: статической и динамической.

Статическая система оценки степени риска включает в себя однократное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к той или иной категории без последующего изменения данной категории в зависимости от наличия или отсутствия нарушений обязательных требований. При этом, если в ходе проведения плановой проверки нарушения не выявляются, то поднадзорный субъект освобождается от следующей плановой проверки.

Примером статической системы оценки степени риска может служить совместный приказ Министра по чрезвычайным ситуациям Республики Казахстан от 27.06.2013 № 292 и и.о. Министра регионального развития Республики Казахстан от 18.07.2013 № 141/НҚ «Об утверждении Критериев оценки степени рисков и форм проверочных листов в сфере частного предпринимательства в области пожарной, промышленной безопасности и гражданской обороны»[37]. В разделе 2 Приложения № 1 к данному Приказу закреплены критерии оценки степени рисков в области пожарной безопасности.

*К **высокой степени риска** отнесены 24 категории объектов, в том числе, например:*

а) промышленные предприятия — с производствами категорий «А», «Б» и «В1» – «В4» по взрывопожарной и пожарной опасности, с общей площадью строений более 3500 кв. м.;

б) объекты хранения с категорией зданий и помещений «А», «Б», и «В1» – «В4» по взрывопожарной и пожарной опасности, общей площадью строений более 3500 кв. м., склады открытого типа для хранения газовых баллонов, лесных материалов, угля, грубых кормов, других горючих материалов и продукции площадью более 3500 кв. м.;

в) организации образования — независимо от площади;

г) организации торговли — общей площадью строений 3500 и более кв. м.;

д) автопредприятия — с количеством техники 100 и более ед.;

е) общежития и гостиницы — вместимостью 100 и более человек.

***Средней степенью риска** характеризуются 28 категорий объектов, среди которых, например:*

а) промышленные предприятия — с производствами категорий «А», «Б» и «В1» – «В4» по взрывопожарной и пожарной опасности, с общей площадью строений менее 3500 кв. м.;

б) объекты хранения с категорией зданий и помещений «А», «Б», и «В1» – «В4» по взрывопожарной и пожарной опасности, общей площадью строений менее 3500 кв. м., склады открытого типа для хранения газовых баллонов, лесных материалов, угля, грубых кормов, других горючих материалов и продукции площадью менее 3500 кв. м.;

в) организации бытового обслуживания — общей площадью строений 500 и более кв. м.;

г) организации общественного питания — общей площадью строений 500 и более кв. м. (без учета площади временных летних площадок);

д) общежития и гостиницы — вместимостью менее 100 человек;

е) предприятия связи — независимо от площади;

ж) организации, осуществляющие фармацевтическую деятельность — общей площадью строений 500 и более кв. м.;

з) организации торговли — общей площадью строений более 1000 и менее 3500 кв. м.;

и) организации, расположенные в административных зданиях — общей площадью 1000 и более кв. м., а также независимо от площади высотой более 28 м.;

---

[37] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1300008626#z14.

й) объекты обслуживания автотранспорта (станции и посты технического обслуживания автомобилей) — общей площадью строений 500 и более кв. м.;

к) автопредприятия — с количеством техники от 50 до 100 единиц.

***Незначительной степенью риска** обладает 18 категорий объектов. Например, к их числу относятся:*

а) промышленные предприятия — с производствами категорий «Г» и «Д» по взрывопожарной и пожарной опасности;

б) организации торговли — общей площадью строений менее 1000 кв. м.;

в) организации, расположенные в административных зданиях — общей площадью менее 1000 кв. м.;

г) организации бытового обслуживания населения — общей площадью строений менее 500 кв. м.;

д) организации общественного питания — общей площадью строений менее 500 кв. м. (без учета площади временных летних площадок);

е) организации, осуществляющие фармацевтическую деятельность — общей площадью строений менее 500 кв. м.;

ж) объекты обслуживания автотранспорта (станции и посты технического обслуживания автомобилей) — общей площадью строений менее 500 кв. м.;

з) автомойки;

и) автопредприятия — количество техники менее 50 единиц.

В случае отсутствия нарушений требований пожарной безопасности по итогам проведенной плановой проверки, объект контроля освобождается от следующей плановой проверки, планируемой в соответствии с установленной Законом РК «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» периодичностью.

В целом аналогичный подход реализован и в отношении критериев оценки степени рисков в области промышленной безопасности. Однако указанные критерии содержат одно важное дополнение: степень риска отдельных объектов зависит от выработки ими установленного срока эксплуатации.

Так, в частности ОПО, эксплуатирующие технические устройства, работающие под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия, либо эксплуатирующие грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры, лифты, относятся:

а) к высокой степени риска — при полной выработке установленного заводом-изготовителем нормативного срока службы;

б) к средней степени риска — при выработке от 50% до 100% от установленного заводом-изготовителем нормативного срока службы;

в) к незначительной степени риска — при выработке не более 50% от установленного заводом-изготовителем нормативного срока службы.

При ликвидации или снижении поражающего воздействия опасного производственного фактора, послужившего основанием для отнесения объекта или технического устройства к более высокой группе риска, объект или техническое устройство переходит в группу с более низкой степенью риска.

Проверки в одной группе начинаются с объектов или технического устройства имеющих тенденцию к росту показателей чрезвычайных ситуаций техногенного характера, аварий и инцидентов.

Динамическая система оценки степени риска включает в себя первоначальное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к той или иной категории с последующим изменением данной категории в зависимости от наличия или отсутствия нарушений. При изменении категории объекта учитывается тяжесть и количество допущенных правонарушений.

Примером динамической системы оценки степени риска может служить совместный приказ Министра транспорта и коммуникаций Республики Казахстан от 23 июня 2011 года № 385 и и.о. Министра экономического развития и торговли Республики Казахстан от 29 июня 2011 года № 192 «Об утверждении Критериев оценки степени рисков и форм проверочных листов в сфере частного предпринимательства по государственному контролю в области автомобильного и железнодорожного транспорта, государственному надзору в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта»[38].

Согласно Приложению № 1 к данному приказу критерии оценки степени риска подразделяются на 2 вида:

а) объективные (основаны на значимости рисков, возможных при осуществлении деятельности проверяемых субъектов);

б) субъективные (определяются в зависимости от допущенных проверяемыми субъектами нарушений).

Первичное отнесение проверяемых субъектов по степеням рисков осуществляется только на основе объективных критериев оценки степени риска в зависимости от вида деятельности. Например, в сфере автомобильного транспорта:

*а) **к высокой степен**и риска относятся:*

– проверяемые субъекты, осуществляющие перевозку пассажиров;

– проверяемые субъекты, осуществляющие перевозку опасных грузов;

– проверяемые субъекты, осуществляющие проведение обязательного технического осмотра механических транспортных средств и прицепов к ним;

*б) **к средней степен**и риска относятся:*

– проверяемые субъекты, осуществляющие перевозку крупногабаритных и тяжеловесных грузов;

– проверяемые субъекты, владеющие автовокзалом, автостанцией;

*в) **к незначительной степен**и риска относятся:*

– проверяемые субъекты, осуществляющие перевозку иных грузов;

В случае осуществления проверяемым субъектом предпринимательской деятельности, относящейся к нескольким группам степени риска одновременно, то он относится к группе с высокой степенью риска.

Вторичное отнесение проверяемых субъектов по степеням рисков осуществляется с учетом субъективных критериев в зависимости от суммы набранных баллов.

Все нарушения требований транспортного законодательства РК распределяются на три вида: грубые, значительные и незначительные нарушения. В п. 8 Приложения № 1 указанного выше Приказа содержится полный перечень всех грубых, значительных и незначительных нарушений в сфере автомобильного, железнодорожного и водного транспорта.

В качестве примера приведем отдельные нарушения в сфере автомобильного транспорта. *Например, к **грубым нарушениям** относятся:*

а) допуск водителей к перевозкам пассажиров автобусами, микроавтобусами в возрасте менее 21 года, не имеющих водительских удостоверений соответствующей

---

[38] URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V1100007089#z15

категории и стажа работы водителем 3 года, в том числе стажа управления транспортными средствами категории «С» до 1 года;

б) несоблюдение водителями установленного режима труда и отдыха, в том числе отсутствие тахографов на автобусах, грузовых, в том числе специализированных, автомобилях, подлежащих оборудованию контрольными устройствами регистрации режима труда и отдыха водителей (тахографами);

в) отсутствие специального разрешения и контрольного талона к нему при перевозке крупногабаритных и (или) тяжеловесных грузов автотранспортным средством по автомобильным дорогам.

К числу ***значительных нарушений*** *относятся, например:*

а) выпуск в эксплуатацию автомобилей, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах, а также уровень шума, производимого ими, превышают нормативы;

б) использование прицепов (полуприцепов) не оборудованных стояночным тормозом, действующим на все колеса и обеспечивающим удержание отсоединенного от автомобиля-тягача прицепа (полуприцепа) с полной массой на уклоне не менее 16%;

в) использование крупногабаритных и (или) тяжеловесных автотранспортных средств без опознавательных знаков «Автопоезд», «Крупногабаритный груз» или «Длинномерное транспортное средство»;

г) переоборудование автобусов (микроавтобусов) для перевозки грузов.

В качестве примера ***незначительных нарушений*** *можно привести:*

а) отсутствие товарно-транспортной накладной и путевого листа, предназначенного для перевозки грузов;

б) отсутствие специального инструктажа водителей по технике безопасности и технологии перевозок длинномерных и массивных металлоизделий;

в) отсутствие обивки оцинкованным железом или листовым алюминием кузова специализированного автомобиля-фургона и надписи «ПРОДУКТЫ» или «ХЛЕБ», «МОЛОКО» и другие.

За каждое совершенное нарушение проверяемому субъекту присваиваются баллы: за грубое нарушение — 5 баллов, за значительное нарушение — три балла, за незначительное нарушение — 1 балл.

По итогам года количество набранных проверяемым субъектом баллов суммируются. К незначительной степени риска относятся субъекты, набравшие до 10 баллов. К средней степени риска относятся субъекты, набравшие от 10 до 20 баллов. К высокой степени риска относятся субъекты, набравшие 20 баллов и выше.

Распределение внутри одной группы производится в следующем порядке: в первую очередь в план проверок включают проверяемого субъекта, набравшего наибольшее количество баллов. Из субъектов, набравших одинаковое количество баллов, в план проверок в первую очередь включают субъекта, совершившего наибольшее количество грубых нарушений. В случае одинакового количества грубых нарушений, включают субъекта, совершившего наибольшее количество значительных нарушений. В случае одинакового количества значительных нарушений, в первую очередь в план проверок включают проверяемого субъекта, совершившего наибольшее количество грузо- или пассажироперевозок за предшествующий период.

8. Опыт Украины

Основы риск-ориентированного подхода при осуществлении органами власти контрольно-надзорных функций закреплены в Законе Украины от 05.04.2007 № 877-V

«Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности»[39].

В соответствии с ч. 2 ст. 5 данного закона все субъекты хозяйствования, подлежащие надзору (контролю), относятся к одной из трех степеней риска: высокой, средней и незначительной. Критерии, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности и периодичность проведения плановых мероприятий, утверждаются Кабинетом Министров Украины по представлению органа государственного надзора (контроля). На начало 2014 года было принято 70 соответствующих постановлений Кабинета Министров Украины.

Анализ вышеупомянутых критериев позволяет утверждать, что в подавляющем большинстве случаев отнесение объекта к той или иной степени риска зависит исключительно от характеристик данного объекта и не меняется в случае отсутствия или наличия нарушений.

В качестве примера можно привести утвержденные постановлением Кабинета Министров Украины от 24 сентября 2008 г. № 848 критерии оценки степени риска от осуществления хозяйственной деятельности, подлежащей государственному ветеринарно-санитарному контролю и надзору[40].

В соответствии с данным Постановлением субъектами хозяйствования с высокой степенью риска являются субъекты, в управлении (собственности, владении, пользовании) которых находятся объекты, используемые для:

а) разведения, выращивания, содержания и/или обращения сельскохозяйственных животных, птицы, рыбы и других гидробионтов;

б) заготовки и/или переработки сырья животного происхождения;

в) убоя, первичной переработки и производства необработанных пищевых продуктов;

г) ведения племенного дела в животноводстве;

д) хранения сырья и продукции животного происхождения (базы, склады, холодильники, хладокомбината и т.п.);

е) осуществления выставочной деятельности, проведения аукционов и функционирования рынков;

ж) производства и/или обращения костной, кровяной, рыбной, мясокостной муки;

з) утилизации трупов животных и продуктов животного происхождения;

и) выращивания, содержания и/или обращения домашних, диких, экзотических, зоопарковых, цирковых животных, пушных зверей;

й) оптовой, розничной торговли необработанной животноводческой пищевой продукцией.

Субъектами хозяйствования со средней степенью риска являются субъекты, в управлении (собственности, владении, пользовании) которых находятся объекты, используемые для:

а) производства кормов растительного происхождения, комбикормов и премиксов, кормов для непродуктивных животных, отходов сахарной, масляной, пивной промышленности;

б) переработки продукции пчеловодства, технической продукции животного происхождения;

в) хранения кормов, кормовых смесей и премиксов.

---

[39] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877–16.

[40] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848–2008-%D0%BF.

К субъектам хозяйствования с незначительной степенью риска относятся субъекты, в управлении (собственности, владении, пользовании) которых находятся объекты, используемые для выращивания непродуктивных животных, и другие субъекты хозяйствования, которые не относятся к субъектам хозяйствования с высокой и средней степенью риска.

Вместе с тем в некоторых Критериях оценки степени риска от осуществления хозяйственной деятельности, утвержденных в 2013 г., начинают появляться элементы динамической системы оценки рисков: в них при определении степени риска учитываются факты нарушения законодательства поднадзорными субъектами. Примером может служить постановление Кабинета Министров Украины от 27 ноября 2013 № 976 «Об утверждении критериев, по которым оценивается степень риска от осуществления хозяйственной деятельности и определяется периодичность осуществления плановых мероприятий государственного надзора (контроля) за топографо-геодезической и картографической деятельностью Государственным агентством земельных ресурсов»[41].

Согласно пп. 1 п. 3 Приложения к данному постановлению к числу субъектов хозяйствования с высокой степенью риска относятся субъекты, которыев течение последних 3 лет, предшествующих плановому периоду, но не менее, чем по результатам двух последних мероприятий государственного надзора (контроля), допустили нарушение требований законодательства в сфере топографо-геодезической и картографической деятельности.

Как отмечалось выше, периодичность плановых проверок также устанавливается постановлениями Кабинета Министров Украины. Для подавляющего большинства видов контроля и надзора периодичность проведения плановых проверок составляет:

– в отношении субъектов хозяйствования с высокой степенью риска — один раз в год;
– в отношении субъектов хозяйствования со средней степенью риска — один раз в 3 года;
– в отношении субъектов хозяйствования с низкой (незначительной) степенью риска — один раз в 5 лет.

Например, данная периодичность установлена в отношении государственного контроля (надзора) в сфере пожарной безопасности, в области телекоммуникаций и предоставления услуг почтовой связи, в сфере топографо-геодезической и картографической деятельности, в области обеспечения санитарного и эпидемиологического благополучия населения.

Однако возможны исключения в сторону, как повышения, так и снижения частоты проверок. Примером первого может служить государственный ветеринарно-санитарный контроль и надзор. Так, согласно п. 6 Приложения к постановлению Кабинета Министров Украины от 24 сентября 2008 г. № 848плановые проверки субъектов хозяйствования в данной сфере проводятся:

– с высокой степенью риска — не чаще 4 раз в год;
– со средней степенью риска — не чаще 2 раз в год;
– с незначительной степенью риска — 1 раз в год.

Примером менее радикального повышения частоты плановых проверок может служить государственный контроль (надзор) в сфере охраны окружающей среды. В соответствии с п. 5 Приложения к постановлению Кабинета Министров Украины от 19 марта 2008 г. № 212[42] плановые мероприятия государственного надзора (контроля) проводятся:

– с высокой степенью риска — не чаще одного раза в год;
– со средней степенью риска — не чаще одного раза в 2 года;

---

[41] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/976–2013-%D0%BF.
[42] URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/212–2008-%D0%BF.

– с незначительной степенью риска — не чаще одного раза в 3 года.

Примером снижения частоты проверок могут служить государственный контроль (надзор) в сфере топографо-геодезической и картографической деятельности, в области обеспечения санитарного и эпидемиологического благополучия населения.

В отношении данных видов контроля (надзора) установлено, что в случае, если по результатам двух последних плановых проверок не выявлено фактов нарушения требований законодательства, следующая плановая проверка такого субъекта хозяйствования проводится не ранее, чем через период времени, установленный для соответствующей степени риска, увеличенный в 1,5 раза[43].

В соответствии с ч. 2 ст. 5 Закона Украины от 05.04.2007 № 877-V «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности» в зависимости от степени риска органом государственного надзора (контроля) определяются перечни вопросов для осуществления плановых мероприятий, которые утверждаются его приказом.

В пределах перечня вопросов каждый орган государственного надзора (контроля) в зависимости от целей мероприятия должен определить те вопросы, по которым будет осуществляться государственный надзор (контроль).

2.1.3. Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) в России

1. Анализ российского и зарубежного опыта использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)

Как уже отмечалось, в Российской Федерации риск-ориентированный подход используется при осуществлении государственного контроля (надзора) в довольно ограниченном объеме. Однако примеры системы управления рисками, реализованные в отношении государственного портового контроля, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и таможенного контроля можно признать условно успешными и пригодными для тиражирования и распространения на другие виды контроля (надзора). Государственный портовый контроль является примером использования динамической системы оценки степени риска, включающей в себя учет как функциональных характеристик проверяемых судов, так и результаты проведенных ранее проверок (включая сведения о выявленных нарушения и наложенных ограничительных мерах). Также необходимо отметить, что процесс оценки риска в рамках данного вида контроля автоматизирован.

Надзор в области промышленной безопасности представляет собой образец учета степени риска при использовании различных режимов государственного регулировании. Так, категория потенциальной опасности учитывается:

– при использовании разрешительного или уведомительного порядка начала осуществления деятельности;

– при определении периодичности плановых проверок (включая возможность осуществления постоянного государственного контроля или надзора);

– при установлении обязательных требований, предъявляемых к поднадзорному объекту и проверяемых в рамках надзора.

---

[43] Данное правило не распространяется на осуществляемые в рамках санитарно-эпидемиологического контроля проверки субъектов высокого риска.

Таможенный контроль является хорошим примером использования информационных технологий при организации системы управления рисками. Используемые таможенными органами комплексы программных средств, содержащие сведения об объектах повышенного риска, интегрированы с программными средствами, предназначенными для подачи заявителями документов, и программными средствами, обеспечивающими документооборот в пограничном пункте пропуска.

Данная интеграция обеспечивает возможность автоматического выявления рисков сразу после обращения заявителя с документами, а также информирование должностного лица о необходимых мерах реагирования сразу после прибытия объекта контроля в место проверки (т.е. на таможенную границу).

Анализ зарубежного опыта применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) позволяет говорить о том, что наличие системы анализа рисков и управления ими в данной сфере государственного управления стало на сегодняшний день стандартом для значительного количества, как развитых, так и развивающихся стран.

Так, риск-менеджмент в рамках исполнения контрольно-надзорных полномочий широко используется в Великобритании, Канаде, США, Европейском союзе, Беларуси, Казахстане и Украине, а также в ряде других стран ближнего и дальнего зарубежья.

Анализ опыта указанных стран позволяет говорить о том, что модель риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) характеризуется следующими основными элементами (табл. 2.4):

– использование преимущественно 3-х уровневого деления поднадзорных субъектов и объектов по уровню риска (в отдельных случаях количество степеней потенциальных рисков может увеличиваться до 6);

– довольно широкое распространение статической системы оценки степени риска, подразумевающей однократное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к категории риска без последующего изменения данной категории в зависимости от наличиянарушений обязательных требований[44];

– постепенное внедрение более эффективной динамической системы оценки степени риска, подразумевающей отнесение проверяемых субъектов (объектов) к категории риска, исходя из наличия выявленных нарушений;

– определение на основе присвоенной степени риска следующих параметров контроля: периодичность плановых проверок, предмет и объем таких проверок, размер санкций за выявленные нарушения (в отдельных случаях от степени риска также зависят форма проверки (документарная/выездная) и размеры платежей государству со стороны поднадзорных субъектов).

Также можно отметить активное внедрение в различных странах автоматизированных информационно-аналитических систем анализа рисков и управлениями ими, что позволяет повысить эффективность расчета рисков и определения необходимых мер реагирования в отношении большого количества поднадзорных субъектов.

---

[44] Статическая система оценки степени риска является менее гибкой и объективной, чем динамическая система, поскольку не позволяет отслеживать уровень соблюдения обязательных требований на поднадзорных объектах. Вместе с тем с организационной точки зрения статическая система является более простой, что обуславливает ее широкое распространение.

Таблица 2.4

Зарубежный опыт использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного и муниципального контроля

№	Страна	НПА, регулирующие применения	Сферы применения*	Количество степеней риска	Отличия объектов, входящих в разные группы риска
1.	Великобритания	Ведомственный НПА, обязательный для всех контрольных органов	Все	6 (инд. пример контроля в сфере здравоохранения)	Периодичность проверок; Тяжесть санкций
2.	Канада	Ведомственные НПА	Большинство сфер	3 (инд. пример санитарно-эпидем. контроля)	Периодичность проверок; Тяжесть санкций
3.	США	Ведомственный НПА	Большинство сфер	4 (инд. пример санитарно-эпидем. контроля)	Периодичность проверок
4.	Европейский союз	Директивы/ Распоряжения Европейского Парламента и Совета; Национальные НПА	Безопасность труда, безопасность продуктов, экологический контроль	4 (инд. пример экологического контроля в Швеции)	Периодичность проверок; Предмет и объем проверки; Объем платежей государству (инд. пример экологического контроля в Швеции)
5.	ЮАР	Ведомственные акты	Пожарный надзор	5	Периодичность проверок; Форма проверки
6.	Индия	Закон; Ведомственные акты	Налоговый контроль	4	Периодичность проверок
7.	Беларусь	Указ Президента, обязательный для всех контрольных органов	Все	3	Периодичность проверок
8.	Казахстан	Закон, обязательный для всех контрольных органов; Ведомственные НПА	Все	3	Периодичность проверок
9.	Украина	Закон, обязательный для всех контрольных органов Ведомственные НПА	Все	3	Периодичность проверок; Предмет и объем проверки

* по сведениям, имеющимся в распоряжении авторов настоящего Аналитического доклада

2. Предложения по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в России

1. Цели внедрения риск-ориентированного подхода

Внедрение риск-менеджмента при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в России должно преследовать две основные цели: повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и повышение комфортности ведения бизнеса.

При этом под повышением эффективности контроля (надзора) понимается повышение уровня безопасности, снижение случаев нарушения обязательных требований при сохранении или уменьшении издержек со стороны государства на проведение мероприятий по контролю. В свою очередь повышение комфортности ведения бизнеса (в части осуществления государственного и муниципального контроля) подразумевает снижение издержек поднадзорных лиц при проведении проверок, соответствие этих издержек уровню опасности, которую несет деятельность проверяемых субъектов.

В соответствии с имеющимся мировым опытом для внедрения риск-ориентированного подхода в России должны быть созданы правовые и организационные инструменты, обеспечивающие:

1) оценку риска, состоящую из выявления опасности, определения ее характеристик и оценки воздействия (возможных последствий причинения вреда и их масштабов);

2) управление риском, под которым понимается осуществление действий, направленных на минимизацию или исключение рисков;

3) раскрытие информации о рисках и путях их устранения.

2. Создание системы оценки рисков

С учетом российского и зарубежного опыта предлагается использовать 3-х уровневое деление поднадзорных субъектов по уровню риска с добавлением отдельной категории субъектов особого риска. Таким образом, все субъекты (объекты) должны входить в одну из 4 категорий: группу особого риска, группу высокого риска, группу среднего риска или группу низкого риска.

Для отнесения проверяемого субъекта к одной из указанных категорий предлагается на первоначальном этапе использовать статическую систему оценки степени риска с последующим переходом к динамической системе.

Нужно отметить, что внедрение динамической системы оценки повышает эффективность применения риск-ориентированного подхода, поскольку позволяет сосредоточивать ресурсы на проверках хозяйствующих субъектов, «наиболее проблемных» в соответствующий момент времени. Однако динамическая система является во много раз более сложной и затратной в реализации, т.к. подразумевает необходимость классификации и учета всех выявленных нарушений в отношении всех проверенных субъектов. При этом количество лиц, проверенных в рамках одного вида контроля (надзора), может исчисляться сотнями тысяч, а количество выявленных нарушений — миллионами. Указанные особенности динамической системы способны сильно затруднить ее внедрение на первоначальном этапе.

В связи с этим предлагается осуществить создание системы анализа рисков в два этапа. На первом этапе в качестве общего правила внедрить статическую систему оценки, а динамическую реализовать в качестве эксперимента в отношении 2–3 видов контроля (надзора). На втором этапе после накопления соответствующего опыта и создания необходимых информационных систем осуществить переход к использованию динамической системы оценки рисков.

Критерии для первичного отнесения субъектов к той или иной категории должны утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации (в качестве приложения к положению об осуществлении того или иного вида контроля). Альтернативным вариантом может являться утверждение критериев совместным приказом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль (надзор), и Минэкономразвития России. В отношении видов контроля (надзора), осуществление которых является собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, указанные критерии должны определяться в порядке, установленном соответственно субъектом Российской Федерации или муниципалитетом.

Критерии первичного отнесения субъектов к той или иной категории являются уникальными для каждого вида контроля. При их выработке может быть использован один из трех вариантов.

Первый вариант предполагает ориентацию на критерии опасности, определяемые экспертным путем. В качестве ориентировочного примера критериев классификации объектов можно предложить следующие основные признаки:

– в **группу особого риска** должен входить ограниченный перечень наиболее опасных объектов: атомные электростанции, крупнейшие гидроэлектростанции и их плотины, места хранения и уничтожения оружия массового поражения, предприятия по производству взрывчатых веществ и т.д.;

– в **группу высокого риска** должны входить объекты, нарушение требований на которых способно повлечь вред жизни и (или) здоровья более 100 человек, значительный вред окружающей среде, создать угрозу безопасности государства;

– в **группу среднего риска** должны входить объекты, нарушение требований на которых способно повлечь вред жизни и (или) здоровья от 1 до 100 человек, объектам культурного наследия, повлечь незначительный вред окружающей среде;

– в **группу низкого риска** должны входить объекты, не вошедшие ни в одну из вышеуказанных групп.

Второй возможный вариант предусматривает распределение поднадзорных субъектов между классами опасности, исходя из экспертного определения критериев, которому предшествует **введение ограничения на долю субъектов того или иного класса опасности в общей совокупности объектов**. Например, до начала формирования критериев может быть установлено, что они должны быть сформулированы таким образом, что бы 10% субъектов относилось к группе высокого риска, 30% — группе среднего риска, 60% — группе низкого риска[45].

Третий вариант представляет собой также экспертное определение критериев, которому предшествует введение ограничений, исходя из существующих ресурсных возможностей органа. Другими словами, критерии должны быть сформулированы таким образом, чтобы **имеющихся в настоящий момент** кадровых, финансовых и материально-технических ресурсов хватило на проверку всех объектов того или класса опасности с установленной для этого частотой.

В отношении видов контроля (надзора), отобранных для экспериментального внедрения динамической системы оценки риска, для последующего изменения категории субъекта должны быть утверждены **закрытые перечни грубых, значительных и незначительных**

[45] В качестве иллюстрации данного варианта можно привести принцип Парето, в соответствии с которым «20% усилий дают 80% результата, а остальные 80% усилий — лишь 20% результата».

нарушений с указанием оценки в баллах и пороговые значения для перехода субъекта в ту или иную категорию риска.

Правила присвоения баллов за нарушения каждого вида и пороговые значения для перехода субъекта в ту или иную категорию риска должны утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации (в качестве приложения к положению об осуществлении того или иного вида контроля). В качестве альтернативного варианта может быть предложено утверждение данных правил совместным приказом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль (надзор), и Минэкономразвития России. При этом возможны ограничения на перевод субъектов из категории в категорию: например, будет оправданным правило о том, что субъекты группы особого риска не подлежат переводу в иные категории.

В качестве ориентира можно предложить следующую шкалу оценки нарушений: 5 баллов за одно грубое нарушение, 3 балла за одно значительное нарушение, 1 балл за незначительное нарушение. Субъекты, набравшие за последние три года 11 и более баллов, относятся к группе высокого риска, 6 и более баллов — группе среднего риска, остальные — группе низкого риска.

Закрытые перечни грубых, значительных и незначительных нарушений должны утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации (в качестве приложения к положению об осуществлении того или иного вида контроля) либо совместным приказом органа контроля (надзора) и Минэкономразвития России.

После утверждения критериев отнесения субъекта к той или иной категории опасности должна быть проведена процедура присвоения каждому поднадзорному субъекту соответствующего класса. Сам процесс присвоение класса опасности может быть организован двумя основными способами: путем обязательного информирования подконтрольными субъектами органов контроля (путем перерегистрации, декларирования, направления уведомления и т.д.) о характеристиках, позволяющих определять класс опасности, либо путем определения класса опасности в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности.

Представляется, что наименее затратным, как для контрольно-надзорных органов, так и для поднадзорных субъектов будет второй способ, организованный по следующей схеме. Контрольно-надзорный орган в течение месяца после определения критериев обязан утвердить перечень субъектов, относящихся к группе особого риска. По умолчанию все остальные контролируемые субъекты относятся к группе среднего риска. В ходе ближайшей проверки (как плановой, так и внеплановой) контрольно-надзорный орган определяет группу риска, к которой относится данный субъект.

3. Создание системы управления рисками

Категорирование субъектов (объектов) по группам риска может использоваться для индивидуализации подхода контрольно-надзорных органов к проверяемым лицам и повышения комфортности ведения бизнеса по следующим направлениям: дифференциация проверяемых требований, периодичности и срока проведения плановой проверки, формы проверки (документарная/выездная), размера административного наказания на выявленные нарушения.

В части **дифференциации проверяемых требований** в нормативно-правовые акты, содержащие обязательные требования (включая технические регламенты, СанПиН, СНиП, ГОСТ), могут вноситься изменения, предусматривающие, что отдельные требования не применяются к объектам средней и низкой группы риска.

В части **дифференциации периодичности и срока плановых проверок** предлагается установление следующих правил:

– в отношении объектов группы особого риска должен действовать режим постоянного государственного контроля (надзора);

– в отношении объектов группы высокого риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год и не дольше 20 рабочих дней;

– в отношении объектов группы среднего риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в три года и не дольше 10 рабочих дней;

– в отношении объектов группы низкого риска плановые проверки не проводятся.

Также может быть установлено, что в случае отсутствия нарушений требований по итогам проведенной плановой проверки, период до следующей плановой проверки увеличивается в 2 раза.

В части **дифференциации форм проверок** возможно внесение изменений в законодательство, предусматривающие, что плановая проверка объекта группы среднего риска может быть проведена только в форме документарной проверки (в случае выявления нарушений по результатам анализа документов возможна организация выездной проверки).

В части **дифференциации размера административного наказания** за выявленные нарушения возможно установление различной верхней планки наказания для субъектов, относящихся к той или иной группе риска. Например, если в настоящее время за совершение какого-либо административного правонарушения предусмотрен штраф в размере от 100 до 200 тыс. рублей, то возможно установление следующего дифференцированного размера наказания: для объектов из группы низкого риска — от 100 до 125 тыс. рублей, для объектов из группы среднего риска — от 100 до 150 тыс. рублей, для объектов из групп высокого и особого риска — от 100 до 200 тыс. рублей.

Также дифференциации размера административного наказания может осуществляться, исходя из тяжести допущенного нарушения. Как уже неоднократно отмечалось, КоАП Российской Федерации содержит множество составов административных правонарушений, которые сформулированы либо посредством отсылочных норм, либо довольно абстрактно, что неоправданно расширяет усмотрение должностных лиц при назначении наказания, создавая условия для ошибок и злоупотреблений.

Решением данной проблемы является детализация составов административных правонарушений и дифференциация тяжести административных наказаний. Действенным инструментом, обеспечивающим реализацию двух указанных мер, может стать уточнение отдельных статей КоАП Российской Федерации с установлением отдельных размеров наказаний за грубые, значительные и незначительные нарушения.

Сами перечни нарушений с указанной трехуровневой классификацией должны устанавливаться постановлениями Правительства Российской Федерации или ведомственными актами. При этом список видов контроля, в отношении которых должны быть утверждены перечни грубых, значительных и незначительных нарушений, будет определяться тем, какие статьи КоАП Российской Федерации подвергнутся соответствующим изменениям.

4. Мероприятия по внедрению риск-ориентированного подхода

В настоящее время Минэкономразвития России разработан проект федерального закона, предусматривающий внесение в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» отдельных

положений, направленных на создание системы анализа рисков и управления ими при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Данный законопроект содержит определения таких понятий, как «оценка рисков причинения вреда» и «категории потенциальной опасности, связанной с деятельностью юридических лиц, индивидуальных предпринимателей (классы опасности)». Показатели (критерии) и методика отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к конкретной категории потенциальной опасности (классу опасности) должны определяться в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Проект закона предусматривает 4 категории потенциальной опасности. Для объектов первой (высшей) категории опасности предусмотрен режим постоянного государственного надзора. В отношении объектов второй категории плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год, в отношении объектов третьей категории — не чаще одного раза в три года, в отношении объектов четвертой категории — не чаще одного раза в пять лет.

Представляется, что указанный законопроект должен быть поддержан. Однако, на наш взгляд, он требует доработки и расширения в части:

1) исключения плановых проверок в отношении объектов четвертой категории (т.е. объектов низкого риска);

2) указаний на последствия, к которым должно приводить отнесение поднадзорного лица к тому или иному классу опасности (закон должен предусматривать также дифференциацию проверяемых требований, продолжительности и формы проведения проверки).

После принятия доработанного закона должны быть приняты Критерии для первичного отнесения субъектов к той или иной категории (приложение к положению об осуществлении того или иного вида контроля, утверждаемом постановлением Правительства Российской Федерации либо совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль, и Минэкономразвития России)

В отношении 2–3 видов контроля (надзора) предлагается реализация эксперимента по внедрению не статистической, а динамической системы оценки риска, для чего необходимо принятие правил присвоения баллов за нарушения каждого вида и пороговые значения для перехода субъекта в ту или иную категорию риска (Приложение к положению об осуществлении того или иного вида контроля, утверждаемом постановлением Правительства Российской Федерации либо совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль, и Минэкономразвития России); перечней грубых, значительных и незначительных нарушений (совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль, и Минэкономразвития России).

Помимо этого в связи с дифференциацией проверяемых требований и размера административного наказания потребуются изменения в НПА, устанавливающие обязательные требования, а также в КоАП Российской Федерации (в части установления зависимости размера административного наказания от тяжести допущенного нарушения).

В связи с большим объемом работы, необходимой для внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля, предлагается выделить приоритетные направления. В первую очередь соответствующая система должна быть внедрена в отношении наиболее массовых видов контроля: пожарного и санитарно-эпидемиологического надзора. Во вторую очередь система анализа рисков и управлениями ими должна быть создана применительно к иным массовым видам контроля: надзору в области

промышленной безопасности, экологическому надзору, надзору за соблюдением трудового законодательства, фитосанитарному и ветеринарному надзорам. В третью очередь риск-ориентированная система контроля должна внедряться в отношении иных видов контроля (надзора).

Координация деятельности по внедрению системы управления рисками в отношении конкретных видов контроля может осуществляться Правительственной комиссией по проведению административной реформы в Российской Федерации (ее рабочей группой по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти).

2.2. Применение оценки регулирующего воздействия в России

Государство играет важнейшую роль в формировании правил игры для бизнеса и их поведения на рынке. Значение имеют не только принимаемые законы, но и механизмы разработки и принятия этих законов. Содержание и применение именно этих механизмов определяют, насколько эффективно будут работать законы, к каким последствиям они приведут, и будут ли они способствовать развитию бизнеса и повышению общественного благосостояния.

Механизмы и порядок разработки законов и тем более последовательное соблюдение этих правил зависит от системы стимулов участников, вовлеченных в процесс принятия решения, как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Стимулы, влияющие на выбор стратегии социально-экономического развития страны, предопределяют и качество институционального проектирования, и механизмы вовлечения широкой общественности в разработку, обсуждение и изменение законодательных норм[46].

Внедренный в 2010 году в систему государственного управления России институт оценки регулирующего воздействия (ОРВ) был призван повышать качество принимаемых государством решений[47]. В качестве основной области применения была обозначена сфера предпринимательской и инвестиционной деятельности. Именно это обусловливает пристальное внимание бизнес-сообщества к этому инструменты и активное публичное обсуждение практики его применения в контексте улучшения условий ведения предпринимательской деятельности.

В ходе исследования был проведен экспресс-опрос представителей предпринимательского сообщества. Выборку в 406 респондентов нельзя назвать репрезентативной, сам метод отбора (в том числе через РСПП и определенные группы в социальных сетях) изначально предполагал некоторое смещение в пользу представителей бизнеса, в той или иной степени знакомых с проблематикой ОРВ. Между тем, даже с учетом изначально методологически заданного смещения, лишь 1/3 (131) респондентов что-либо слышали или были

[46] Шаститко А. Е. Институциональная среда предпринимательской деятельности (Стимулы, ограничения, стратегии развития) // Общественные науки и современность. 2008. № 2.; Коалиции для будущего. Стратегии развития России: Коллектив экономистов «СИГМА». — М.: ООО «Издательство «Промышленник России», 2007. — 112 с.

[47] В марте 2010 года на Правительственной комиссии по административной реформе было принято решении о создании в Минэкономразвития профильного департамента. Положение о порядке подготовке заключений об оценке регулирующего воздействия было утверждено Приказом Минэкономразвития 31 августа 2010 года.

хорошо осведомлены об ОРВ, а участие в проведении ОРВ принимал лишь 31 представитель бизнеса, при этом 83% ответивших готовы в принципе тратить свое время на работу в рамках процедур ОРВ. На основании приведенных данных можно сделать вывод о том, что потенциал информирования и участия представителей бизнеса в рамках ОРВ реализован не в полной мере.

Накопившийся опыт использования ОРВ позволяет сделать некоторые выводы. Проведенный анализ российской практики применения ОРВ показал крайне неоднозначные результаты. С одной стороны, имеется положительной опыт применения ОРВ в целях предупреждения введения новых барьеров для бизнеса. Отсутствие системного мониторинга эффективности ОРВ позволяет судить об этом исключительно на основе оценок представителей органов государственной власти. С другой стороны, анализ практики показывает отрицательные стороны применения ОРВ в целом и, в частности, децентрализованной системы ОРВ, к которой Россия стала переходить в 2013 году. При этом причины этого кроются не только и не столько в системе стимулов, заложенных непосредственно в процедуре ОРВ, но и в целом в характере принимаемых политических и социально-экономических решений, а, соответственно, и в системе всей законопроектной деятельности в России.

2.2.1. Основные принципы ОРВ и регулирование процедуры в России

Экспертами ОЭСР разработаны рекомендации по совершенствованию качества государственного регулирования[48], которые берутся за основу при формировании национальных моделей ОРВ[49].

Традиционно, в работах по ОРВ авторы ссылаются на 10 базовых вопросов, рекомендуемых ОЭСР, ответы на которые способны привести к выбору наилучшего варианта решения той или иной проблемы. Среди них:

1. Верно ли определена проблема?
2. Доказана ли необходимость государственного вмешательства?
3. Является ли регулирование наилучшей формой государственного вмешательства?
4. Есть ли правовые основания для подобного рода вмешательства?
5. На каком уровне такое вмешательство должно производиться?
6. Оправдывают ли выгоды от такого регулирования те издержки, с которыми оно будет связано?
7. Наблюдаемо ли распределение эффектов (выгод и издержек) между различными социальными группами?
8. Является ли регулирование четким, последовательным, понятным и доступным для адресата регулирования?
9. Все ли заинтересованные стороны имели возможность высказать свое мнение по поводу предлагаемого способа регулирования?
10. Как будет достигаться соблюдение принятых правил?

---

[48] OECD (1995) Recommendation of the Council on Improving the Quality of Government Regulation. Paris.; OECD (2005) Guiding principles for regulatory quality and performance. Paris.; OECD (2012) Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris.

[49] Зарубежный опыт использования процедур ОРВ в рамках системы государственного управления см., например, вПринципы и процедуры оценки целесообразности мер государственного регулирования / Авт. коллектив: Н. Г. Заморенова, П. В. Крючкова, Е. В. Луковкина, В. Л. Тамбовцев; Под ред. П. В. Крючковой; Бюро экономического анализа. — М.: ТЕИС, 2005.

В общем виде документ об ОРВ должен включать в себя несколько основных блоков, отсутствие одного из которых существенно снижает обоснованность проводимой оценки и принимаемых решений. Во-первых, требуется **постановка и описание проблемы**, а именно: на решение какой проблемы направлено регулирование; каковы риски сохранения статус-кво; какие группы затрагивает существующая проблема.

Во-вторых, должны быть формулированы **цели регулирования** в терминах ожидаемых результатов. Если в рассматриваемой сфере уже существует регулирование, то требуется обоснование, почему его недостаточно. Следующим шагом должны быть сформулированы **возможные варианты достижения поставленной цели**, после чего оценены **возможные выгоды, издержки и риски** реализации каждого из предложенных вариантов решения проблемы для всех групп интересов, на которые может быть оказано прямое или косвенное влияние. Обязательным элементом процедуры ОРВ является **привлечение к обсуждению всех заинтересованных групп**.

По итогам проведенного анализа и оценки всех возможных выгод и издержек в краткосрочной и долгосрочной перспективе **определяется рекомендуемый вариант**, при необходимости сопровождаемый обоснованием, почему не была выбрана менее масштабная по вмешательству опция. Рекомендуемый вариант также должен сопровождаться предложениями по необходимым организационным и иным мерам, позволяющим максимизировать позитивные и минимизировать негативные последствия применения рекомендуемой опции.

Последним этапом проведения ОРВ должны стать выработка **механизмов практической реализации рекомендованного варианта, распределение ответственности за его реализацию и мониторинг достижения поставленных целей**, а также за **последующую оценку его эффективности**[50].

Таким образом, ОРВ представляет собой процесс, в рамках которого определяются основные проблемы и цели регулирования, идентифицируются основные опции достижения цели, а также анализируются преимущества и недостатки каждой опции[51].

В России вопрос о смене механизмов проведения реформ стал подниматься еще в средине 2000-х. Речь в первую очередь шла о способах разработки, обсуждения, мониторинга исполнения законов, имеющих системное значение и сопряженных со значительными экономическими эффектами для широких групп[52]. Примерно в это же время небольшими группами исследователей в рамках разработки рекомендаций для государственной политики стал применяться инструмент ОРВ[53].

Как обязательная процедура ОРВ появилась в законодательстве в 2010 году и проводилась исключительно профильным департаментом Минэкономразвития России. Оценке подлежали проекты нормативно-правовых актов в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной

---

[50] Использование оценок регулирующего воздействия для совершенствования корпоративного законодательства / Авторский коллектив: С. Б. Авдашева, Р. А. Кокорев, П. В. Крючкова, С. М. Плаксин, А. Е. Шаститко; Бюро экономического анализа. — М.: ТЕИС, 2006. — С.38.

[51] Крючкова П. В., Шаститко А. Е. Оценка регулирующего воздействия и модернизация системы государственного регулирования // Общественные науки и современность. 2006. № 4.

[52] Шаститко А. Е. Институциональная среда предпринимательской деятельности (Стимулы, ограничения, стратегии развития) // Общественные науки и современность. 2008. № 2. С. 32.

[53] Так, например, полноценное ОРВ было применено в рамках совершенствования корпоративного законодательства в 2005 г. Помимо последовательного применения процедур ОРВ в книге [Использование оценок…, 2006] представлено обсуждение предлагаемых инициатив между экспертами.

деятельности. Кроме того, экспертизе стали подлежать и аналогичные действующие акты. В настоящее время экспертиза все еще проводится под руководством Минэкономразвития России[54]. Кардинальные изменения в масштабе распространения ОРВ связаны с Указом Президента Российской Федерации № 601 от 7 мая 2012 г. «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Им был предусмотрен ряд мероприятий по повышению прозрачности и вовлеченности экспертного сообщества в обсуждение законодательных инициатив. Помимо проведения публичных консультаций и размещения соответствующей информации на едином ресурсе в сети Интернет теперь федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) обеспечивают проведение ОРВ подготовленных ими проектов нормативных правовых актов (НПА) на всех стадиях подготовки указанных проектов. Иными словами был обозначен переход к децентрализованной модели проведения ОРВ. Внедрение процедур ОРВ на региональном и муниципальном уровнях предполагается с 2014 и 2015 годов соответственно. В целях снижения издержек адаптации органами местного самоуправления ОРВ будет внедряться поэтапно до 2017 года: с 1 января 2015 года городскими округами, являющимися административными центрами субъектов Российской Федерации; с 1 января 2016 года муниципальными районами, городскими округами и внутригородскими территориями городов федерального значения; с 1 января 2017 года другими муниципальными образованиями[55].

В целом никаких промежуточных оценок эффективности и результативности проводимых ОРВ в 2010–2012 гг. не подводилось за исключением отдельных ссылок на некоторые удачные или, наоборот, неудачные заключения об ОРВ. Такой анализ был затруднен еще и тем, что нет единой формы подготовки заключений. Несмотря на некоторую попытку унификации заключений об ОРВ, они в значительной степени отличаются между собой. К сожалению, **решение о децентрализации ОРВ привело к тиражированию инструмента без предварительного анализа его работоспособности** в узкой сфере.

В настоящее время, когда на федеральном уровне действует Единый портал раскрытия информации о проектах НПА, а также разработаны методика и соответствующие формы к ней, требующиеся для унификации представления информации, проведение оценки качества проводимых ОРВ значительно упростилось[56].

В целом предъявляемые требования к проведению ОРВ в отношении проектов НПА за некоторым исключением соответствуют основным принципам ОЭСР.

---

[54] См., постановление Правительства Российской Федерации от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

[55] В соответствии с федеральным законом от 2 июля 2013 года № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов».

[56] В соответствии с методикой проведения оценки регулирующего воздействия, утвержденной Приказом Минэкономразвития России № 290 от 27.05.2013 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия» разработчик проекта НПА обязан размещать информацию о нем на официальном сайте regulation.gov.ru в сети Интернет.

Но основная проблема заключается не в самом порядке проведения ОРВ, а в качестве и стимулах органов власти следовать установленному порядку.

Кроме того, не реализовано одно из ключевых положений ОРВ — отслеживание индикаторов достижения целей регулирования, заявленных разработчиком правового акта при его первоначальной оценке. Если исходить из расширительной трактовки данного положения, то для повышения качества принимаемых законов, нужно отслеживать не только достижение конкретных индикаторов по проектам НПА, но, что более важно, отслеживать судьбу всех проектов НПА. Так имеют значение, главным образом, те проекты НПА, на которые были даны отрицательные заключения, а именно, какие из них были в итоге приняты и к каким эффектам это провело, а также какова доля тех проектов НПА, принятие которых **было связано с серьезными барьерами для бизнеса** (а не вообще всех проектов НПА) и принятие которых удалось предупредить. Что касается, экспертизы (ОРВ) действующих НПА (т.н. «ретро-ОРВ»), то, как было отмечено выше, процедура ведется под руководством Минэкономразвития России и ограничивается исключительно ведомственными документами. Полугодовой план проведения экспертизы нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти включает 9–10 документов. Проведение данной экспертизы менее формализовано и по форме заключения, и по составу привлекаемых экспертов, и по процедуре дальнейшего учета высказанных предложений. Формирование плана экспертизы осуществляется на базе поступающих предложений от бизнеса, главным образом от различных ассоциаций и объединений. По оценкам Минэкономразвития России, в отношении 40% удалось добиться отмены или внесения изменений в действующие НПА. Но, очевидно, что **масштаб экспертизы действующих НПА не соизмерим с масштабами ОРВ проектов НПА**.

2.2.2. Практика применения ОРВ в России

Запуск в 2013 г. системы regulation.gov.ru в целях создания единой базы проектов НПА федерального значения позволяет не только принять участие в публичных обсуждениях проектов НПА, но также систематизировать и анализировать размещенные в ней материалы, выявлять проблемы и разрабатывать предложения по их устранению, в том числе относительно применения процедуры ОРВ. На сайте размещаются все проекты НПА и сопутствующие им документы (пояснительные записки, сводные отчеты, требуемые для проектов НПА, проходящих ОРВ, сводные предложения по итогам обсуждений и комментарии разработчиков и т.д.) для прохождения публичных консультаций и ОРВ. В настоящее время он работает для проектов НПА федерального уровня. Ожидается, что портал будет использован и для целей проведения экспертизы действующих НПА.

С помощью портала regulation.gov.ru для дальнейшего анализа нами были отобраны проекты НПА с пометкой «ОРВ», находящиеся либо на стадии процедуры ОРВ, либо уже на стадии принятия акта[57]. Таким образом, выборка включала 145 документов (проекты НПА), размещенных на портале с момента начала его функционирования по 30 октября 2013 г. (141 документ — на стадии завершенной процедуры ОРВ, 4 документа — на стадии принятия акта).

---

[57] Раздел основан на результатах исследования Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации промежуточных итогов применения ОРВ федеральными органами исполнительной власти.

Описание выборки:

1. Разработчики документов: 22 ФОИВ и ГК «Росатом» (из почти 90 разработчиков, перечисленных в системе regulation.gov.ru).

2. Наиболее активными ФОИВ, направляющие свои документы на ОРВ, являются Роспотребнадзор (27 проектов НПА, все — ведомственные), Минтранс России (20 проектов НПА), Ростехнадзор (17 проектов НПА), Минфин России (10 проектов НПА), ФНС России (10 проектов НПА, все — ведомственные). На перечисленные 5 ФОИВ приходится почти 60% всех проектов НПА из числа размещенных на сайте regulation.gov.ru и проходящих процедуру ОРВ.

3. Почти 2/3 проектов НПА приходится на ведомственные НПА (95 ведомственных постановлений и приказов), четверть — проекты постановлений Правительства Российской Федерации (37 документов), остальные — проекты федеральных законов (13 документов).

4. Структура выборки в целом соответствует структуре размещенных на портале regulation.gov.ru документов по их типу (но не по структуре ведомст-разработчиков). До 75% всех проектов НПА, содержащихся в системе, приходится на ведомственные документы.

Сформированная выборка была проанализирована с двух точек зрения: полнота и соблюдение порядка проведения процедуры ОРВ; качество проведенной ОРВ (анализ финального сводного отчета).

Анализ соблюдения порядка проведения процедуры ОРВ

Нами была проанализирована степень соблюдения порядка проведения процедуры ОРВ, в частности наличие всех необходимых документов на сайте regulation.gov.ru. Так, в соответствии с действующим законодательством[58] стандартный набор документов должен выглядеть следующим образом:

1) протокол проведения публичного обсуждения и экспертной оценки;
2) сводка предложений по итогам публичного обсуждения;
3) первоначальный текст проекта акта;
4) сводный отчет, загруженный при публикации проекта акта;
5) сводка предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта;
6) финальный сводный отчет, подготовленный по итогам проведения всех процедур обсуждения и соответствующей корректировки проекта НПА;
7) финальный текст проекта акта;
8) сопроводительное письмо в Минэкономразвития России;
9) заключение по процедуре ОРВ (подготовленное Минэкономразвития России).

Размещение этих документов происходит поэтапно. Этапы и их соблюдение представлены в таблице 2.5.

В целом выполнение процедурных требований ведомствами можно оценить на уровне не выше 50%. В наименьшей степени соблюдаются правила проведения этапа публичных

[58] См. Постановление Правительства Российской Федерацииот 17 декабря 2012 г. № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации».

обсуждений при сборе предложений для разработки проекта НПА и при публичном обсуждении уже непосредственно представленного проекта НПА. Далее по уровню исполнения требований следует этап подготовки заключения по итогам процедуры ОРВ имеется только в 20% случаев. (Необходимо отметить, что в ряде случаев крайний срок подготовки заключения по процедуре ОРВ к моменту формирования базы еще не наступил).

Несколько подробнее остановимся на анализе отдельных стадий процедуры ОРВ, которые наглядно демонстрируют системные проблемы применения инструмента в России.

Этап 2 и Этап 5: обеспечение публичного обсуждения

Анализ сводных предложений показал, что только в 13% случаев предложения от экспертов в принципе поступали. Аналогичная статистика наблюдается и в отношении сводных предложений по итогам обсуждения проекта акта — они были получены лишь в 16 из 139 опубликованных сводных предложений.

Этот показатель дает основание сформулировать несколько предположений.

Во-первых, о недостаточной информированности общественности о факте разработки проекта НПА по конкретной проблеме и о возможностях участия в таком обсуждении. Действительно, следует еще раз обратить внимание на результаты опроса, упомянутого ранее — лишь 31 представитель предпринимательского сообщества из 406 респондентов принимал участие в процедурах ОРВ.

Во-вторых, об отсутствии доверия общественности к данному инструменту, которое могло быть подорвано, в том числе в результате имеющегося опыта участия в такой оценке.

В-третьих, о небольшом масштабе влияния и охвата групп потенциальных адресатов вводимых норм, что возможно, частично объясняется отсутствием методических материалов по отбору заинтересованных групп, а также позицией ведомства, осуществляющего выбор таких групп формально. Между тем формирование групп интереса для обсуждения может быть нетривиальной задачей, сложность которой можно продемонстрировать на следующем примере. Если обсуждению подлежат законодательные нормы, либо дающие преференции узкой группе в ущерб широким слоям населения или бизнеса, либо наоборот, сокращающие выгоды узкой группы без явных бенефициаров. Такие узкие группы легко идентифицировать ведомству –разработчику и эти группы скорее всего займут активную позицию по рассматриваемым правовым нормам, тогда как позиция «широких групп» оппонентов может быть не представлена.

В-четвертых, о типе проблемы, которую пытаются решить с помощью введения НПА, проходящего процедуру ОРВ. Скажем, публичные обсуждения наиболее резонансных проектов могут проходить в других форматах, например, в рамках работы Открытого правительства, либо на площадках РСПП, других предпринимательских и общественных ассоциаций и объединений. Некоторые же документы могут обсуждаться исключительно в рамках межведомственных согласований. **Таким образом, на сегодняшний день отсутствует точный перечень типов документов (по содержанию и по статусу), которые должны (или не должны) подлежать процедуре ОРВ.** Судя по всему, это определяется непосредственно ФОИВ. При существующей системе очевидным стимулом для них при отборе проектов документов для проведения ОРВ является минимизация противодействия со стороны общественности (и групп интересов) и торможения принятия документа. Поэтому на ОРВ могут направляться «нейтральные» документы. При этом, формирование унифицированных критериев или системы отбора проектов для ОРВ поможет несколько снизить эту проблему, но не в полном объеме, главным образом из-за несистемного характера вносимых изменений в действующее законодательство.

Таблица 2.5

Этапы проведение процедуры ОРВ и их соблюдение

№ Этап	Содержание этапа	Количество документов			Всего	Доля	Вывод о соблюдении процедуры
		Тип НПА					
		Ведомственные акты	Постановление Правительства	Федеральный закон			
	Всего документов	95	37	13	145		
1.	Протокол проведения публичного обсуждения и экспертной оценки	95	37	13	145	100%	Протокол представляет собой уведомление о подготовке проекта акта. Процедура соблюдается полностью
2.	Сводка предложений по итогам публичного обсуждения (наличие предложений!)	12	2	5	19	13%	Для большинства случаев характерна пустая сводка предложений. Предложения потупили лишь в 13% случаев.
3.	Текст проекта акта	95	37	13	145	100%	Процедура соблюдается полностью
4.	Сводный отчет, загруженный при публикации проект акта	94	37	8	139	96%	Первичное размещение сводного отчета соблюдается не всегда. 4% проектов актов размещается без сопровождающего его сводного отчета
5.	Сводка предложений по итогам публичного обсуждения проекта акта (наличие предложений!)	11	2	3	16	11%	Аналогично этапу 2 — в основном сводки предложений пустые. Реакции от экспертов удалось получить только по отношению к 11% проектов актов
6.	Финальный сводный отчет	72	35	5	112	77%	Финальный сводный ответ размещается почти в 2/3 случаев. При этом менее половины финальных сводных отчетов полностью соответствуют требованиям
	из них соответствует требованиям						
	полностью	36	29	4	69	48%	
	частично	28	1	-	29	20%	
	не соответствует	8	5	1	14	10%	
7.	Сопроводительное письмо	94	37	8	139	96%	Количество сопроводительных писем соответствует числу финальных сводных отчетов

№ Этап	Содержание этапа	Количество документов			Всего	Доля	Вывод о соблюдении процедуры
		Тип НПА					
		Ведомственные акты	Постановление Правительства	Федеральный закон			
9.	Итоговый текст НПА	3	1	0	4	3%	Финальная версия акта размещается крайне редко, лишь в 3% случаев
10.	Заключение по процедуре ОРВ	27	10	5	42	29%	Заключение об ОРВ подготовлены лишь для трети проектов НПА и лишь в 74% из них содержится результат в виде заключения о прохождения процедуры. В остальных заключениях верифицировать итоговое заключение затруднительно.
	Характеристика результата	17	9	5	31	21%	
	из них:						
	положительное	15	8	4	27	19%	
	отрицательное	2	1	1	4	3%	

Источник — составлено по данным regulation.gov.ru

Анализ в разрезе типа НПА (ведомственный документ, постановление Правительства Российской Федерации, федеральный закон) показывает, что максимально активного обсуждения удается достичь по проектам федеральных законов — 20–40%, минимального — по проектам постановлений (5%). Относительно ведомственных документов предложения поступают в 12% случаев. При этом предложения удалось получить только от пяти ФОИВ: Ростехнадзор, ФАС России, Минтранс России, Минтруд России и ФМС России.

Вопрос другого порядка — обеспечение сбалансированности поступающих предложений и репрезентативности заинтересованной сторон. **Но в условиях, когда не удается обеспечить минимальное обсуждение в рамках ОРВ, качество такого обсуждения все еще является вторичным. Кроме того, вопрос, какие эксперты принимают участие в обсуждении и их компетенция, имеет наиважнейшие значение.** А это, отчасти, и вопрос готовности общества к такому инструменту как ОРВ.

Вместе с этим, следует признать, что полученные результаты указывают на то, что **внедрение механизма ОРВ для ФОИВ не позволяет решать поставленную перед ним задачу — вовлечение общественности и экспертного сообщества, как на ранних этапах постановки проблемы, так и в процесс разработки и обсуждения проектов НПА.** Фактическое отсутствие предложений свидетельствует о том, что механизм ОРВ в настоящее время реализуется по форме (соблюдение процедур и этапов), но не по содержанию

Этап 4 и Этап 6: подготовка сводного отчета

Форма сводного отчета утверждена приказом Минэкономразвития России № 290 от 27.05.2013 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия». Сводный отчет размещается на сайте regulation.gov.ru два раза: частично заполненный отчет размещается при публикации проекта НПА (на этапе 4); финальный сводный отчет размещается после сбора предложений к проекту акта (этап 6).

На этапе 4 сводный отчет размещается в 96% случаев (для проектов федеральных законов — 62%). На этапе 6 финальный сводный отчет присутствовал для 112 из 145 НПА. Если говорить о том, насколько они соответствуют утвержденному формату, то следует признать — менее чем в половине случаев.

Наиболее ответственно подходит к соблюдению установленного порядка Роспотребнадзор, разместивший финальные сводные отчеты почти для всех разработанных им проектов НПА (для 23 из 27 проектов НПА), при этом только один отчет полностью соответствует установленной форме, а 22 из них — лишь частично. Примечательно, что один из отчетов Роспотребназдора совсем не соответствует форме, поскольку вместо него на сайте размещен текст проекта НПА[59]. Тем не менее, по данному проекту НПА получено положительное заключение ОРВ от Минэкономразвития России, в котором указано, что все требования соблюдены. Напомним, что все рассмотренные проекты НПА, разработчиком которых является Роспотребнадзор, являются ведомственными постановлениями. А это означает, что документ может не вноситься в правительство и не проходить межведомственное согласование. Иными словами, документ после прохождения ОРВ и получения положительного заключения, может регистрироваться в Минюсте России и вступать в за-

[59] Речь идет о проекте постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил СП 3.1.2. —13 «Профилактика гриппа и других острых респираторных вирусных инфекций».

конную силу. В данном случае процедура ОРВ — это единственный способ включиться в процесс оценки результатов применения данного проекта НПА внешним экспертам.

Лучший результат с точки зрения наличия и соответствия представленных сводных отчетов утвержденной форме демонстрируют Минсвязь России, Ростехнадзор, ФТС России.

Таким образом, **финальный сводный отчет, который содержит в себе обосновывающие материалы относительно предлагаемого проекта НПА, размещается и соответствует требованием менее чем в 50% случаев. При этом его отсутствие или ненадлежащее оформление не исключает положительного заключения ОРВ по проекту НПА.**

Этап 3 и этап 9: подготовка проекта НПА

Проект НПА должен размещаться на едином портале дважды: первый раз совместно со сводным отчетом для проведения публичных консультаций по проекту документа (этап 3), второй раз — по итогу проведения публичных консультаций и учета полученных предложений от участников обсуждений (этап 9). Если в первый раз документ размещается в 100% случае, то во втором — лишь в 3% случаев (встречается только 4 раза из 145). Если мы исходим из того, что разработчик не вывешивает проект акта повторно потому, что он не меняется по сравнению с первоначальной формой, то тогда можно сделать следующий вывод: **публичные обсуждения, даже тогда, когда были получены хоть какие-то предложения, не приводят к изменению текста проекта НПА**. Даже с учетом того, что из 145 только к 16 были получены комментарии и предложения участников обсуждений, те 4 итоговых проекта НПА, которые в конечном итоге были размещены, в эти 16 не входят. Второе возможное объяснение такому факту — **разработчик не считает необходимым демонстрировать итоговый результат, а именно, каким образом были учтены или не учтены полученные предложения от участников обсуждений**. Отсутствие финального проекта акта не позволяет также проверить, был ли в Правительство Российской Федерации и/или Минюст России внесен именно тот акт, который получился в результаты прохождения ОРВ. **Не размещение итогового проекта НПА оставляет множество возможностей для манипуляций содержанием проекта.**

Также следует отметить и то, что **на момент размещения уведомления о намерениях разрабатывать проект НПА (на этапе 1) и сбора предложений для его разработки, проекты НПА, как правило, уже готовы либо находятся на финальной стадии подготовки**. С одной стороны, это разумно со стороны разработчика, потому что срок для разработки проекта после первых публичных обсуждений составляет порядка одного месяца, что для качественной проработки НПА может быть недостаточным. С другой стороны, эта же ситуация может указывать на то, что разработчик не планирует по большому счету учитывать предложения участников и, вероятно, на них даже и не рассчитывает, если принимать во внимание низкую вовлеченность общественности в обсуждение законодательных инициатив на едином портале, в том числе на самых начальных этапах. Об этом свидетельствуют и наши наблюдения при формировании базы данных: имели место случаи, когда разработчиком по ошибке вместе с уведомлением размещался и сам проект акта. Это же подтверждают и результаты исследования, проводимого НИСИПП[60]. Такой результат сви-

[60] Стенограмма круглого стола «Оценка регулирующего воздействия: повышение эффективности государственного управления или выполнение формальности?», состоявшегося в Аналитическом центре при Правительстве Российской Федерации 28 ноября 2013 года // Современная конкуренция. 2013. № 6 (42).

детельствует в пользу проблемности первого этапа ОРВ — сбор предложений по содержанию дальнейшего проекта НПА. **Причины проблемы, на наш взгляд, в данном случае системны: проблемы целевого информирования, сложности с постановкой проблемы для участников обсуждения, и неопределенностью дальнейшего формата документа**.

Этап 10: заключение об ОРВ

Заключение об ОРВ готовится Минэкономразвития России после получения от ФОИВ всех необходимых для этого документов. Согласно установленным требованиям, в заключении делается вывод о соблюдении всех процедур проведения ОРВ и о наличии или отсутствии избыточных барьеров для физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также о возникновении расходов бюджетов всех уровней. Минэкономразвития России выполняет контролирующую функцию, в большей степени, в настоящий момент, сведенную к оценке соблюдения процедур. Вместе с этим, если проект акта содержит положения, имеющие высокую или среднюю степень регулирующего воздействия, Минэкономразвития России может провести публичные консультации с органами власти и иными организациями. Фактически возможность проведения дополнительных консультаций означает частичное дублирование тех этапов, которые должны или могут проводиться разработчиком проекта НПА как в процессе проведения ОРВ, так и в процессе общественных обсуждений и согласительных совещаний с заинтересованными ФОИВ.

Из всей выборки в 145 проектов НПА заключение ОРВ было получено менее чем на треть документов: 42 заключений ОРВ, из них 27 положительных, 4 отрицательных, в остальных такая характеристика не указана[61]. Отсутствие заключений по большей части проектов НПА связано не только с тем, что по ряду из них срок окончания подготовки такого заключения еще не наступил. **В большинстве случаев налицо несоблюдение сроков подготовки такого заключения.**

Отрицательные заключения по процедуре ОРВ получили МИД России (2 заключения, т.е. 100% документов разработчика, вносимых на процедуру ОРВ), Минфин России, ФАС России (по одному заключению). **Причинами выдачи отрицательного заключения стали: нарушение разработчиком процедуры проведения публичного обсуждения проекта акта; не информирование заинтересованных групп; неверное определение степени регулирующего воздействия проекта акта; отсутствие оценки финансовых последствий принятия проекта акта.** По набору оснований о выдаче отрицательных заключений видно, что речь идет преимущественно о контроле соблюдения процедур.

Самыми успешными ФОИВ в части получения положительного заключения ОРВ стали Минфин России и ФНС России (по 4 из 10 проектов НПА получено положительное заключение), ФТС России (4 из 6). 100% разработанных документов Минэкономразвития России также получили положительное заключение ОРВ. Роспотребнадзор — 30% положительных заключений ОРВ (8 из 27), при этом напомним, наш анализ показал, что ведомством были соблюдены требования не в полной мере. Кроме того, зачастую сам текст

[61] Сигналом положительного заключения об ОРВ является зеленый флажок на портале, отрицательного — красный. При этом для некоторых проектов НПА может быть указан флажок, но не размещен текст заключения, и наоборот — размещено заключение, но не указана характеристика такого заключения (положительная или отрицательная). В качестве примера можно указать проект постановления Роспотребнадзора «Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил «Профилактика вирусного гепатита С»: заключение размещено, но характеристика не указана.

заключения ОРВ не размещен на сайте regulation.gov.ru, что затрудняет анализ обоснования положительного или отрицательного заключения Минэкономразвития России.

Текущий децентрализованный порядок проведения ОРВ переносит функции по проведению содержательных работ (посредством подготовки сводного отчета) и согласовательных работ в рамках публичных обсуждений на ведомства разработчиков. В полномочиях Минэкономразвития России остается только контроль факта соблюдения всех процедур и возможного возникновения барьеров для ведения бизнеса и роста расходов из бюджета.

К сожалению, **процедура ОРВ и заключение по ней продолжает носить формальный характер в силу того, что обсуждение проектов в рамках процедуры минимально. В тех случаях, где предложения поступают, они порой носят общий характер, что позволяет разработчику легко их исключить из рассмотрения как несодержательные. Такая ситуация ведет к тому, что формируется система «контроля государства государством» на предмет соблюдения формы, а не содержания ОРВ. При этом даже несоблюдение формы не всегда является причиной отрицательного заключения.**

Фактически, в настоящей системе весь контроль за исполнением процедуры (но не содержанием) ОРВ переносится на последний этап — выдача заключения Минэкономразвития России. В качестве выхода можно было бы предложить осуществление более плотного контроля не только на последней, но и на промежуточных этапах проведения ОРВ. Однако, как показывает проведенный анализ, положительное заключение может выдаваться даже при несоблюдении процедуры, т.е. не удается наладить полный контроль даже в единственной контрольной точке.

Возможность привлечения заинтересованных органов власти и организаций в процесс подготовки заключения, с одной стороны, позволяет учесть их экспертные позиции, но, с другой стороны, по сути, дублирует ту работу, которую ведомства должны делать как в рамках публичных обсуждений, так и в процессе согласительных совещаний с другими ведомствами.

Этап 11: использование заключения об ОРВ

Данная стадия не отмечена в таблице 2.5, потому что с формальной точки зрения она не является этапом установленной процедуры. Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации» заключение об ОРВ подлежит размещению Минэкономразвития России на официальном сайте не позднее 3 рабочих дней со дня его подготовки. **Размещение заключения об ОРВ в открытом доступе является финальной стадией процедуры.** Отрицательное заключение об ОРВ может стать основанием для доработки проекта НПА. Но при этом отрицательное заключение не указывает на то, что нужно доработать, а лишь констатирует факт того, что могли быть не учтены все предложения участников. К сожалению, информация о том, какое количество проектов НПА, получивших отрицательное заключение, были приняты, отсутствует. **При этом даже при условии получения положительного заключения об ОРВ, нет гарантии того, что разработчиком будет внесен в Правительство Российской Федерации и направлен на регистрацию в Минюст именно тот проект документа, на который был получен положительный отзыв.**

В свою очередь, процедура учета результатов проведения экспертизы действующих НПА организована значительно лучше. Согласно постановлению Правительства Российской Федераци от 29.07.2011 № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельно» по результатам экспертизы Минэкономразвития России в случае выявления в актах положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности вносит в Минюст России предложения об отмене или изменении нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти или их отдельных положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности. Кроме того, Минэкономразвития России направляет в установленном порядке в Правительственную комиссию по проведению административной реформы предложения по внесению изменений в федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, на основе и во исполнение которых изданы нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Анализ качества проводимых ОРВ

Для оценки качества проводимой ОРВ нами были проанализированы финальные сводные отчеты к проектам НПА.

В соответствии с утвержденной формой, структура сводного отчета отражает суть предлагаемых изменений и построена таким образом, чтобы ответить на следующие вопросы: на решение какой проблемы направлен проект НПА, последствия его введения и условия, при которых проблема может быть решена без вмешательства со стороны государства; каков международный опыт решения аналогичной проблемы; какова цель и альтернативные способы решения проблемы; кто является основными заинтересованными группами лиц, их возможные новые обязательства, ограничения и расходы, с этим связанные; возникнут ли новые функции, полномочия и расходы государственных органов всех уровней; существуют ли риски решения проблемы предложенным способом; какие индикативные показатели и необходимые для достижения заявленных целей мероприятия нужно реализовать. В целом такой подход соответствует рекомендациям ОЭСР, описанным выше. Фактически содержательная подготовка этого отчета должна позволять самому разработчику проекта НПА лучше разобраться в проблеме, с ее формулировкой и путями решения.

Нами был проанализирован факт заполнения ключевых пунктов сводного отчета, а также предпринята попытка оценить релевантность представленной в сводном отчете информации описанной проблеме (там, где это было возможно).

Таким образом, анализ финального сводного отчета проводился по нескольким ключевым пунктам:

- факт заполнения раздела об анализе международного опыта и факт наличия этого опыта;
- факт заполнения раздела о наличии иных способов решения существующей проблемы, указание хотя бы на один альтернативный способ решения данной проблемы;
- факт указания групп участников (группы интересов) и оценки их количества;

- факт заполнения пункта о возникновении новых функций у государственных органов, об изменении трудозатрат и само наличие новых функций;
- факт заполнения количественной оценки возникающих новых расходов у государства и факт наличия этих расходов;
- факт заполнения и наличия новых обязанностей или изменения существующих обязанностей указанных ранее групп участников;
- факт наличия новых расходов групп участников отношений;
- факт наличия показателя достижения цели и его адекватность.

Отметим, что мы намеренно не включали в анализ вопрос о наличии проблемы: ее формулировка всегда присутствует. Форма сводного отчета предполагает описание проблемы, на решение которой направлен проект НПА. Но в связи с тем, что в значительной части случаев в качестве проблемы обозначается поручение вышестоящих органов или иное распоряжение, то оценить глубину понимание и масштаб проблемы, которую разработчики пытаются решить данным актом, крайне затруднительно.

Таким образом, нами были проанализированы 112 финальных сводных отчетов, размещенных на сайте regulation.gov.ru среди первоначальной выборки в 145 проектов НПА (табл. 2.6).

Таблица 2.6

Результаты анализа финальных сводных отчетов

№	Характеристика отчета	Количество	Доля
1.	Анализ международного опыта (факт заполнения)	53	47%
2.	Наличие международного опыта	29	26%
3.	Назван хотя бы один альтернативный способ решения проблемы	5	4%
4.	Обоснование выбора способа (факт заполнения)	56	50%
5.	Группы участников отношений (факт заполнения)	97	87%
6.	Оценка количества участников (факт заполнения)	50	45%
7.	Новые функции госоргана (факт заполнения)	88	79%
8.	Изменение трудозатрат госорганов (факт заполнения)	33	29%
9.	Наличие/количество новых функций у госоргана	11	10%
10.	Факт наличия новых расходов у государства	1	1%
11.	Факт наличия новых расходов у бизнеса	9	8%
12.	Факт наличия показателя достижения цели	36	32%

Источник — составлено по данным regulation.gov.ru

Даже на уровне факта заполнения (без анализа релевантности) анализ сводных отчетов показал картину далекую от совершенства. Если исходить из предположения о том, что выбор в пользу введения конкретного изменения в законодательство должен делаться на базе сравнительных преимуществ одного способа над другим, то становится очевиден недостаток отсутствия фактов в разделе описания **альтернативных способов решения проблемы**. Пункт сводных отчетов, который должен содержать иные способы решения проблемы, заполняется формально — преимущественно указывается, что иных способов решения данной проблемы не существует. Так, данный раздел заполнен в 68 из 112 отчетов (61%), только в 5 отчетах назван хотя бы один альтернативный способ

решения указанной проблемы, среди них отчеты Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Минфина России, Ростехнадзора и ФТС России. В общей первоначальной выборке это число составляет всего 3%. Если смотреть разбивку по типам документов, то данный раздел — альтернативные способы решения проблемы — хуже заполнен для ведомственных документов (в 47% случаев), значительно лучше для проектов постановлений Правительства Российской Федерации и федеральных законов (на 86% и 80% соответственно).

Анализ международного опыта проводится несколько лучше: лишь в 53 из 112 сводных отчетах (47%) этот пункт заполнен, при этом **наличие международного опыта** отмечено только в 29 из них (26%). По данном вопросу лучше всего показало себя Минкомсвязь России, которое проанализировало зарубежный опыт по всем своим проектам НПА. Также анализ был проведен для значительной части проектов НПА Минфина России, Минприроды России, Росфинмониторинга, Ростехнадзора. Вместе с этим, следует признать, что импорт институтов, копирование успешного зарубежного опыт и законодательных норм не является исключительным рецептом для решения проблем в российской экономике и тем более не является залогом его успешного применения в России. Поэтому необходимость этого пункта в форме сводного отчета является дискуссионной.

В большинстве отчетов присутствует указание на **группы участников отношений** (87% отчетов), **новых функций государственных органов** (79%) и **новых обязанностей групп участников отношений** (76%). Однако их заполнение происходит достаточно формально. Так, указание численности групп участников отношений присутствует только в 45% отчетов, изменение трудозатрат органов власти оценивается только в 29% отчетов, в большинстве из которых указывается, что изменения трудозатрат не происходит. Также обращает на себя внимание и тот факт, что **среди групп участников, как правило, указываются непосредственно адресаты норм, в то время как реальные группы интересов (а не только группы участников отношений), на которые могут распространяться последствия вводимых мер, гораздо шире**. Эта проблема заложена непосредственно предложенной формой сводного отчета. В качестве основных групп интересов, чьи выгоды и расходы, риски и возможности учитываются, рассматривается исключительно государство в виде разных уровней власти и непосредственно субъекты регулирования (бизнес). Зачастую интересы граждан — конечных потребителей продукции объектов регулирования — остаются вне рамок оценки эффектов принимаемых решений. Это исключает необходимость включать в анализ выгод и издержек более полного круга заинтересованных лиц, и тем более необходимость их привлечения к обсуждению законодательных инициатив.

Что касается **заполнения части с обоснованием изменения расходов из бюджетов всех уровней, то этот раздел заполняется также очень редко и достаточно формально — в трети сводных отчетов. Изменение функций ФОИВ, их перераспределение и оптимизация трудозатрат не сопровождаются соответствующими изменениями в расходной части.** Возможный рост расходов отмечается лишь в отношении одного документа (ведомственный документ Ростехнадзор). Из 11 отчетов, вводящих новые функции для органов власти, 8 являются проектами постановления Правительства, а один — федеральным законом, остальные — ведомственные документы.

Новые обязательства и новые расходы для групп участников отношений возникают чаще. Из 9 сводных отчетов, согласно которым отмечено введение новых *обязательств* для групп участников отношений, 6 являются проектами постановления Правительства. А вот факт наличия *новых расходов* для групп участников отношений отмечен

в 14 сводных отчетах, и, в основном, эти расходы связаны с введением ведомственных НПА. Два из проектов НПА (оба в сфере регулирования азартных игр), вводящие новые расходы для бизнеса, получили заключение ОРВ — оба положительные[62].

Расходы субъектов регулирования являются одним из факторов определения степени регулирующего воздействия этого документа. На практике, когда, по мнению разработчика, расходы не возникают, он по собственному усмотрению устанавливает степень воздействия. Как показано в исследовании НИСИПП[63], **в абсолютном большинстве сводных отчетов разработчик указывает среднюю степень воздействия**, **что позволяет установить относительно средний срок для публичных консультаций** — 30 дней (15 дней — для документов с низкой степенью воздействия, 60 дней — для документов с высокой степенью воздействия). Таким образом, эксперты НИСИПП приходят к выводу, что маркер важности проекта акта не работает. Возможная причина также кроется в действующем порядке установления такого маркера — разработчик, заинтересованный в скорейшем принятии своего документа, снижает возможные барьеры, главным образом временные, в том числе за счет занижения степени регуляторного воздействия документа.

Последняя компонента сводного отчета, которая была анализирована, — индикативные показатели достижения цели. Только в 36 сводных отчетах (32%) приведен показатель, с помощью которого может быть оценено, насколько достигнута поставленная цель. При этом более или менее адекватным его можно назвать только в половине случаев. Дело в том, что для ряда документов показатель в принципе невозможно установить, а если и возможно, то он носит общий характер. Его достижение будет зависеть от множества иных действий и мероприятий госорганов, общероссийских и мировых тенденций.

Если обращаться к идеальной методологии проведения ОРВ, предлагаемой, в том числе ОЭСР, на заключительном этапе ОРВ нужно получить ответ на вопросы: как будет проводиться мониторинг реализации вводимых положений и каким образом будет осуществляться последующая оценка их эффективности. В настоящее время мониторинг эффективности практически не проводится, даже на уровне контроля обозначенных в сводном отчете показателей, в том числе потому, что эти показатели так и остаются не вовлеченными в общий процесс отчетности ФОИВ, либо эти показатели (носящие преимущественно общий характер) отслеживаются на уровне оценки общих результатов деятельности ФОИВ, в рамках иных мероприятий (например, планов деятельности ФОИВ, реализуемых программ и пр.).

Минэкономразвития России осуществляет экспертизу действующих НПА в рамках утвержденных планов на полугодовой основе. Но очевидно, что такая экспертиза не в состоянии оценить эффективность всех документов. Вместе с этим, формальное установление в сводном отчете показателей с набором мероприятий по достижению цели и их мониторингу в дальнейшем может привести к тому, что оценка эффективности принятых НПА

---

[62] Позже эти документы были утверждены: Постановление Правительства Российской Федерации от 27.01.2014 № 60 «Об утверждении Правил ведения в букмекерских конторах и тотализаторах учета участников азартных игр, от которых принимаются ставки на официальные спортивные соревнования, и Правил представления в Федеральную налоговую службу данных учета в букмекерских конторах и тотализаторах участников азартных игр, от которых принимаются ставки на официальные спортивные соревнования»; Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2013 N 1059 «О внесении изменения в Положение о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах».

[63] С результатами исследования НИСИПП можно ознакомиться по ссылке: http://nisse.ru/business/article/article_2114.html.

будет осуществляться на базе мониторинга достижения этих показателей, что никоим образом не будет указывать на эффективность принятого НПА.

Подводя итоги, следует еще раз отметить, что **в настоящее время большая часть разделов сводного отчета заполняется федеральными органами власти преимущественно формально. Это актуально для формирования групп интересов, которых касается вводимое изменение непосредственно или косвенно, в том числе в части новых обязательств, ограничений, расходов и доходов; при определении и изменении функций, полномочий, трудозатрат и расходов государства. Кроме того, проблемным разделом остается обоснование необходимости государственного вмешательства, главным образом потому, что ФОИВ в большинстве своем не рассматривают вопрос альтернативных путей решения существующей проблемы, являющейся основанием для внесения изменений в действующее законодательство изменения.**

2.2.3. Выводы и предложения

Наблюдаемый последнее время рост активности законопроектной деятельности в различных органах власти связан не только с увеличением зон государственного влияния и ростом государственного аппарата, но и качеством принимаемых законов. Так, в 2013 г. число законопроектов, внесенных в Государственную Думу, увеличилось на 26% по сравнению с предыдущим годом. При этом значительная часть законопроектов связана именно с внесением изменений в действующие законы, что в значительной части случаев указывает на некачественную проработку документов при их приятии. С другой стороны, именно этот факт свидетельствует о необходимости использования таких механизмов создания и изменения формальных институтов, которые снижали бы потребность в их последующей доработке. Именно эту задачу — повышение качества принимаемых государством решений — должна решать процедура ОРВ.

В настоящий момент мы вынуждены, к сожалению, констатировать, что встраивание потенциально эффективного инструмента ОРВ в бюрократическую процедуру разработки проектов нормативных документов пока не привело к желаемым результатам. По факту процедура ОРВ не выполняется не только содержательно, но и формально.

Более того, дополнительная процедура осложнила нормотворческую работу органов исполнительной власти, что еще в большей степени препятствует полноценному развертыванию ОРВ. Действительно, процедура ОРВ удлиняет срок принятия НПА, разработка, а в некоторых случаях и основное содержание НПА часто предписаны решениями вышестоящих органов власти и ведомство обязано принимать НПА с определенными положениями, обсуждение, как уже указывалось выше, часто носит неконструктивный характер, более того, в практике уже имеются случаи поступления на проект нормативно-правовых актов сотен, а то и тысяч предложений, которые либо представляют собой информационный «мусор», либо скоординированную кампанию по продвижению отдельных норм, «задавливая» оппонентов количеством. Длительность процедуры ОРВ также часто задерживает выпуск необходимых подзаконных актов, что равносильно отсрочке в полноценном введение в действие федеральных законов.

Децентрализация процедуры ОРВ — переход обязанности проведения анализа целесообразности и обоснования необходимости предлагаемых изменений законодательства от Минэкономразвития России к ведомствам-разработчикам произошла без предварительного анализа эффективности применения процедуры ОРВ. В настоящее время результаты ОРВ проектов

НПА не вовлечены в процесс принятия решения, как в силу отсутствия такого требования в действующем законодательстве, так и в силу сложившейся практики — заключения об ОРВ зачастую не несут содержательных предложений по доработке проекта, концентрируясь, главным образом, на анализе соблюдения процедур проведения ОРВ.

По значимым и резонансным законопроектам деятельность РСПП, других бизнес-объединений и Общественной палаты Российской Федерации оказывается более результативной с точки зрения противодействия принятию «вредных» для бизнеса и государства норм. В качестве актуального примера можно примести предыдущий пакет правок в Федеральный закон «О защите конкуренции», так называемый четвертый антимонопольный пакет.

Фактически, для оценок перспектив развития ОРВ необходимо ответить на принципиальный вопрос — стоит ли продолжать инерционное развитие ОРВ, в том числе дальнейшую децентрализацию, означающую де-факто имитацию ОРВ, часто вызывающую разочарование у предпринимателей и создающую неоправданные издержки для ведомств?

С нашей точки зрения развитие механизма ОРВ необходимо, однако упор следует сделать не на экстенсивном распространении обязательной процедуры, а на повышении качества работы механизма на федеральном уровне.

Очевидно, и сами ведомства, и предпринимательское сообщество, и эксперты не обладают неограниченными ресурсами для проведения ОРВ по всему перечню ныне направляемых на эту процедуру проектов НПА. **Ключевыми вопросами становятся критерии и процедура отбора проекта НПА для проведения полномасштабной процедуры ОРВ.**

Прежде всего, представляется необходимым отказаться от разработки ОРВ на проекты федеральных законов по которым и так имеется возможность публичного обсуждения в рамках работы парламента, тем более что проекты федеральных законов, разрабатываемые депутатами или сенаторами процедуру ОРВ не проходят.

Что касается ведомственного нормотворчества, то в силу неоднородности норм законодательства в настоящее время достаточно сложно предложить единые критерии для разного типа НПА[64]. Потому одним из возможных вариантов отбора документов для проведения ОРВ может стать активное **привлечение общественных советов при ведомствах, Общественной палаты Российской Федерации и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации для формирования перечня ведомственных нормотворческих инициатив, подлежащих процедуре ОРВ**.

В любом случае следует избегать установления ОРВ в качестве ключевого показателя эффективности для оценки работы ведомств.

Предлагаем несколько решений, которые могли бы помочь дальнейшему развитию ОРВ.

Во-первых, в силу неготовности всех участников процесса к широкому применению ОРВ необходимо кардинальное сокращение перечня актов, подлежащих обязательной процедуре ОРВ, в том числе исключение из такого перечня проектов федеральных законов, но неукоснительное соблюдение процедуры для оставшихся актов. Поскольку выработать универсальные критерии для отбора актов для процедуры ОРВ может быть затруднительно можно предложить сформировать подобные перечни для каждого ведомства, утвердив их, например, решением Правительственной комиссии по проведению административной реформы с учетом предложения ведомства, общероссийских объединений предпринимателей, Уполномоченного при

[64] Доклад по вопросам совершенствования механизма предварительного рассмотрения проектов общественно значимых нормативных правовых актов с участием институтов гражданского общества. Открытое правительство. 27.01.2014 г.

Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Общественной палаты Российской Федерации, Экономического совета при правительстве Российской Федерации и иных структур. В случае появления важных актов, нуждающихся в проведении ОРВ, но не включенных в определенный заранее перечень, процедуру ОРВ можно инициировать по представлению Общественного совета при органе власти или Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Все иные ведомственные проекты актов, пусть и в значительном количестве или даже создающие издержки для предпринимателей, но не отнесенные к формируемому узкому перечню подлежат обычной процедуре общественного обсуждения.

Во-вторых, максимальная политическая поддержка процедуры ОРВ, без которой невозможно полноценное внедрение данного инструмента в управленческую практику. Способом выражения политической поддержки может стать демонстративное проведение полноценной ОРВ нескольких проектов постановлений Правительства Российской Федерации, курируемых напрямую Аппаратом Правительства Российской Федерации и профильной Правительственной комиссии, с неукоснительным соблюдением всех процедур.

В-третьих, неукоснительное соблюдение необходимости проведения полноценной процедуры ОРВ для сокращенного перечня актов. Установление фильтра на уровне Минюста России, запрещающего регистрацию актов без полного комплекта документов о проведении ОРВ, включая заключение Минэкономразвития России о соблюдении процедуры ОРВ.

В-четвертых, модернизация механизмов привлечения к проведению ОРВ экспертов и заинтересованных граждан или предпринимателей. В качестве таких механизмов может выступать проведение конкурсов на проведение ОРВ среди экспертных организаций, не подведомственных разработчикам документа, либо возложение обязанности на участие в процедурах ОРВ в рамках выполнения государственного задания на экспертные центры при Правительстве Российской Федерации, заключение соглашений с общероссийскими объединениями предпринимателей и объединениями предпринимателей, чьи представители входят в Общественный совет при органе власти об обязательном участии в процедурах ОРВ.

В-пятых, внесение частных изменений в процедуру и подготавливаемые материалы:

- развитие методов целевого информирования экспертов и заинтересованных групп лиц о проведении процедуры ОРВ. В частности, к обсуждению должны привлекаться не только адресаты норм, но те группы интересов, которые являются косвенными адресатами;
- консолидация и вовлечение результатов других форм общественных обсуждений (на площадках общественных организаций, ассоциаций, институтов и пр.) в процесс рассмотрения предложений по проекту НПА и подготовку заключения об ОРВ. В этой связи всем организациям так или иначе вовлечённым в обсуждение законодательных инициатив рекомендовать направлять итоги своих обсуждений, как разработчику документа, так и Минэкономразвития России, контролирующему учет всех поступивших предложений.
- повысить конструктивность заключений об ОРВ могло бы изменение формата заключения, которое должно содержать в себе ответ на вопрос о том, каким образом нужно доработать проект НПА, чтобы получить положительное заключение — вплоть до полного запрета на принятие проекта НПА;
- внедрение особого механизма проведения ОРВ в отношении тех проектов НПА, которые вносят несколько крупных изменений в законодательство и требуют несколько ОРВ (по каждому из блоков изменений).

В-шестых, представляется необходимым отложить внедрение ОРВ в регионах и муниципальных образованиях до момента, когда практика применения инструмента на федеральном уровне будет признана удовлетворительной для чего перевести статус принятых

решений относительно внедрения ОРВ в регионах и муниципалитетах из обязательного в рекомендательный с одновременным усилением методической поддержки данного процесса и осуществления его мониторинга со стороны Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

В-седьмых, необходимо развитие процедуры ретро-ОРВ, т.е. разработки процедуры анализа и корректировки содержания (в т.ч. полной отмены) уже принятых нормативно-правовых актов (в т.ч. ведомственных), по итогам анализа практики применения этих актов.

2.3. Открытость деятельности контрольно-надзорных органов

2.3.1. Нормативные требования к раскрытию информации обосуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сети Интернет

Нормативный стандарт открытости контрольно-надзорных органов состоит из общей и специальной части. В общую часть входят универсальные требования, которые предъявляются ко всем органам публичной власти в целом и органам контроля (надзора) в частности.

Так, перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащей раскрытию всеми органами власти в сети Интернет, определен в ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В отношении федеральных органов исполнительной власти данный перечень детализирован:

– рядом Указов Президента Российской Федерации, каждый из которых устанавливает требования к раскрытию информации о деятельности конкретного органа власти[65] (в части ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации);

– постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (в части ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации);

– распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 1187-р «О перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных».

Общие направления дальнейшего развития транспарентности федеральных органов исполнительной власти зафиксированы распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

В состав специальной части нормативного стандарта открытости органов контроля (надзора) входят требования, предусматривающие опубликование информации непосредственно о контрольно-надзорной деятельности. Соответствующие нормы в настоящее время не систематизированы и находятся в довольно большом количестве нормативно-правовых актов: например, в Федеральном законе № 294-ФЗ, постановлении Правительства

[65] См. например, Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1080 «Об утверждении перечня информации о деятельности Федеральной миграционной службы, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»».

Российской Федерации от 16.07.2009 № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» и ряде других.

Анализ данных нормативно-правовых актов позволяет говорить о наличии следующих специальных требований к раскрытию в сети Интернет информации об осуществлении органами власти контрольно-надзорной деятельности.

1. **Реестр уведомлений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими отдельные виды предпринимательской деятельности, о начале своей деятельности**

В соответствии с п. 3–5 (7) Правил представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 584, прием и учет уведомлений осуществляют МЧС России, Роспотребнадзор, Росстандарт, Ростехнадзор, Ространснадзор, Роструд, ФМБА России, а также уполномоченные ОИВ субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный жилищный надзор и государственный ветеринарный надзор.

Согласно п. 12 указанных Правил уполномоченный орган осуществляет учет уведомлений путем внесения следующих сведений в реестр:

а) полное и сокращенное наименование юридического лица, его организационно-правовая форма, Ф.И.О. индивидуального предпринимателя;

б) почтовые адреса места нахождения юридического лица, в том числе его филиалов и представительств, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности индивидуального предпринимателя;

в) ОГРН юридического лица или ОГРН записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;

г) ИНН, дата постановки юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговом органе;

д) вид деятельности, виды работ (услуг), выполняемых в составе деятельности, о начале которой сообщается в уведомлении;

е) дата поступления уведомления и его регистрационный номер.

На основании п. 15 указанных Правил сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми и общедоступными. Уполномоченный орган размещает сведения, содержащиеся в реестре, на своем официальном сайте в сети Интернет в течение 10 дней со дня регистрации уведомления.

2. **Реестр выданных свидетельств об аккредитации экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю**

В соответствии с п. 2 Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 689, аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю, осуществляется ФОИВ, ОИВ субъектов Российской Федерации, ОМСУ, уполномоченными на проведение соответственно государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

1 ноября 2011 года в силу вступил п. 5.1.1.2. Положения о Федеральной службе по аккредитации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации

от 17.10.2011 № 845, в соответствии с которым полномочием по централизованному проведению аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю, была наделена Росаккредитация[66].

Согласно п. 31–33 указанных Правил орган по аккредитации ведет реестр аккредитованных экспертов и экспертных организаций, а также размещает его на своем официальном сайте в сети Интернет.

В реестр включаются:

а) предоставленные заявителями сведения об экспертах (за исключением сведений о месте жительства граждан, данных документов, удостоверяющих личность, и идентификационного номера налогоплательщика) и экспертных организациях (за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну);

б) реквизиты свидетельств об аккредитации;

в) информация о продлении срока действия свидетельства об аккредитации, его переоформлении, о приостановлении, возобновлении и прекращении действия свидетельства об аккредитации и его аннулировании.

Орган по аккредитации вносит данные в реестр в течение 10 дней со дня предоставления свидетельства об аккредитации, продления срока его действия, переоформления свидетельства, приостановления, возобновления, прекращения действия свидетельства и его аннулирования.

Нужно отметить, что Росаккредитация ведет и размещает в сети Интернет реестр только тех экспертов и экспертных организаций, которые были аккредитованы после 1 ноября 2011 года. Реестры экспертов и экспертных организаций, аккредитованных до данной даты, публикуются теми органами, которые приняли решение об аккредитации.

3. Ежегодный план проведения плановых проверок

Согласно положениям ч. 5 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет» либо иным доступным способом.

В соответствии с п. 6 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2010 № 489, ежегодные планы размещаются на официальных сайтах органов контроля (надзора), за исключением сведений ежегодных планов, распространение которых ограничено или запрещено в соответствии с законодательством.

При этом согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 1187-режегодный план проведения плановых проверок федеральными государственными органами, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство

---

[66] При этом в Постановление Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю» до сих пор не внесены соответствующие изменения, что приводит к прямому противоречию между ним и Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.10.2011 № 845 «О Федеральной службе по аккредитации».

Российской Федерации, и подведомственными им федеральными государственными органа должен размещатьсяв сети «Интернет» в форме открытых данных.

По общему правилу ежегодный план подлежит размещению на сайте в течение 5 рабочих дней с момента утверждения. Данный срок указан:

– в подавляющем большинстве указов Президента Российской Федерации, утверждающих перечни подлежащей размещению в сети Интернет информации о деятельности ФОИВ, подведомственных Президенту Российской Федерации (например, в п. 31 перечня информации о деятельности МЧС России, размещаемой в сети «Интернет», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1061);

– в п. 18 Перечня информации о деятельности ФОИВ, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственных им федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953.

В отношении отдельных ФОИВ указанный срок может быть больше: например, для Минюста России срок размещения плана проверок на сайте составляет 10 рабочих дней с момента утверждения[67].

4. **Результаты плановых и внеплановых проверок**

Согласно п. 5 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в состав информации, обязательной для размещения в сети «Интернет», входят сведения о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 10.07.2013 № 1187-р органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственные им федеральные государственные органы должны размещать в сети «Интернет» в форме открытых данных:

– результаты плановых и внеплановых проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий;

– статистическую информацию по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок.

Помимо этого, обязанность контрольно-надзорных органов размещать в сети Интернет сведения о результатах проведенных проверок установлена в большинстве положений, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов контроля. Такие требования установлены, например, в отношении:

– государственного надзора в области организации и проведения азартных игр (п. 13 Положения о государственном надзоре в области организации и проведения азартных игр, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 04.02.2013 № 75);

– федерального государственного транспортного надзора (п. 11 Положения о федеральном государственном транспортном надзоре, утвержденного постановление Правительства Российской Федерации от 19.03.2013 № 236);

---

[67] См. п. 24 перечня информации о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», утвержденного Указа Президента Российской Федерации от 10.08.2011 № 1064.

– государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) (п. 33 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного Постановление Правительства Российской Федерации от 27.06.2013 № 543).

Требование о размещении в сети Интернет сведений о результатах плановых и внеплановых проверок также содержится в ряде указов Президента Российской Федерации, утверждающих перечни информации о деятельности «президентских» ФОИВ, подлежащей размещению в сети Интернет, а также в постановлении Правительства Российской Федерации от 24.11.2009 № 953.

При этом по общему правилу информация о результатах проверок должна размещаться на сайте федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) не позднее, чем через 5 дней после подписания актов проверок[68].

5. **Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля**

Согласно ч. 5 ст. 7 Федерального закона № 294-ФЗ ежегодно органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют подготовку докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля.

В соответствии с п. 8. Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215, сведения, содержащиеся в докладах, являются открытыми, общедоступными и размещаются на официальных сайтах ФОИВ и их территориальных органов, ОИВ субъектов Российской Федерации и ОМСУ, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в сети Интернет, за исключением сведений, распространение которых ограничено или запрещено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.3.2. Практика раскрытия в сети Интернет информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

Для определения практики применения вышеуказанных нормативных требований при подготовке настоящего Доклада был проведен мониторинг раскрытия в сети Интернет информации об осуществлении федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора).

Обследование осуществлялось в отношении сайтов всех 39 федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор). Из них 4 федеральных органа реализуют только те виды контроля (надзора), при осуществлении которых на порядок организации и проведения проверок не распространяется Федеральный закон № 294-ФЗ[69].

---

[68] Примером исключения из данного правила является упоминавшийся выше Минюст России, который размещает на сайте информацию о результатах проверок в течение 10 рабочих дней со дня подписания акта проверки.

[69] Обследование проводилось только в отношении официальных сайтов центральных аппаратов ФОИВ. Сайты территориальных органов не обследовались. Все данные указаны по состоянию на 5 февраля 2013 года.

Наличие на сайтах ФОИВ информации, размещение которой обязательно в силу требований нормативно-правовых актов, отражено в таблице 2.7.

Таблица 2.7

Наличие на сайтах федеральных органов контроля (надзора) информации, размещение которой обязательно в силу требований нормативно-правовых актов

№	Название информации	Доля сайтов ФОИВ, содержащих указанную информацию
1.	Реестр уведомлений ЮЛ и ИП, осуществляющих отдельные виды предпринимательской деятельности, о начале своей деятельности	64,3%
2.	Актуальный* ежегодный план проведения плановых проверок	52,9%
3.	Результаты отдельных плановых и внеплановых проверок, проведенных ФОИВ и его территориальными органами	32,9%
4.	Статистическая информация по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок	34,3%
5.	Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля	33,3%

* Под актуальным планом понимается план проведения плановых проверок в 2014 году.

В отношении данной таблицы необходимо отметить следующее:

– при расчете показателя открытости сведений из реестров уведомлений учитывались только 7 федеральных органов, которые наделены полномочиями по приему соответствующих уведомлений;

– при расчете иных показателей учитывались только те федеральные органы, которые осуществляют хотя бы один вид контроля (надзора), на который полностью или частично распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ.

Дополнительно можно отметить, что реестры выданных свидетельств об аккредитации экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю, были обнаружены на 17% сайтов контрольно-надзорных ФОИВ.

Наличие на сайтах ФОИВ информации, размещение которой необязательно в силу требований нормативно-правовых актов, но **полезно для поднадзорных субъектов**, отражено в таблице 2.8. При расчете содержащихся в ней показателей учитывались все 39 федеральных органов, осуществляющих государственный контроль (надзор).

Таким образом, как видно из таблиц 1 и 2, общий уровень открытости в сети Интернет информации о контрольно-надзорной деятельности ФОИВ довольно низкий. В одних случаях отсутствие информации на сайте ФОИВ компенсируется ее наличием на Интернет-ресурсах других органов власти. Например, отсутствие планов проверок на сайтах ряда федеральных органов исполнительной власти восполняется наличием данной информации на сайте Генпрокуратуры Российской Федерации (в виде поискового сервиса) и сайтах прокуратур субъектов (в виде таблиц).

В других же случаях отсутствие информации на сайте органа контроля (надзора) приводит к невозможности получить соответствующие сведения через сеть Интернет. Особое внимание на себя обращает крайне низкий уровень открытости сведений о результатах проведения проверок и результатов рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Также нужно отметить, что списки НПА, исполнение которых проверяется органом в ходе осуществления контроля (надзора), содержатся только на каждом десятом сайте.

Таблица 2.8

Наличие на сайтах федеральных органов контроля (надзора) информации, размещение которой полезно для поднадзорных субъектов

№	Название информации	Доля сайтов ФОИВ, содержащих указанную информацию
1.	НПА, содержащие обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках осуществления государственного контроля (наличие списка нормативно-правовых актов)	11,5%
2.	НПА, определяющиепорядок и процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий	56,4%
3.	Методические и информационно-консультационные материалы, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий (включая обобщение административной и судебной практики)	48,7%
4.	Форма и контакты обратной связи по представлению сведений об коррупционных действиях	41,0%
5.	Форма и контакты обратной связи в режиме «вопрос/ответ»	88,5%
6.	Порядок направления и рассмотрения обращений поднадзорных лиц	87,2%
7.	Статистическая информация по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами	6,6%
8.	Результаты рассмотрения ФОИВ и его территориальными органами отдельных дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами	22,4%

2.3.3. Предложения по расширению перечня информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, подлежащей раскрытию в сети Интернет

Проведенный анализ нормативно-правовых актов позволяет говорить о том, что перечень подлежащей раскрытию в сети Интернет информации об осуществлении органами власти контрольно-надзорной деятельности довольно сильно ограничен и не включает в себя часть сведений, которая необходима или полезна лица, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю. В отсутствие нормативных требований о раскрытии данной информации подавляющая часть органов контроля (надзора) не размещает соответствующие сведения на своих сайтах, что отчетливо показал мониторинг.

С учетом положений Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.01.2014 № 93-р, для решения данной проблемы предлагается расширить перечень раскрываемой контрольно-надзорными органами информации и установить правила об обязательном опубликовании в сети Интернет следующих сведений.

1. **Нормативные акты, содержащие обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора)**

Для каждого вида государственного контроля (надзора), осуществляемого соответствующим контрольно-надзорным органом, на сайте данного органа должен быть размещен отдельный список нормативных актов, содержащих обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках мероприятий по контролю.

Данный список должен включать как нормативно-правовые акты различного уровня (начиная от международных договоров и заканчивая ведомственными актами), так и различные обязательные для применения нормативно-технические документы (ГОСТ, ГОСТ Р, СНиП, СанПиН, РД, ГН и аналогичные). Указанный список должен включать в себя все акты, содержащие проверяемые требования, вне зависимости от даты их принятия, т.е. включая акты органов СССР и РСФСР.

Помимо списков нормативных актов, исполнения которых подвергается проверке, на сайтах контрольно-надзорных органов должны быть размещены полные тексты таких актов. Размещение текстов нормативных актов должно осуществляться в одном из следующих форматов: doc(x) или rtf. Доступ к соответствующим файлам должен быть обеспечен путем перехода непосредственно со страницы, содержащей список соответствующих актов.

В случае, если в нормативный акт вносились изменения, то они должны быть инкорпорированы в текст акта. В списке нормативных актов, а также в их текстах, должна быть указана дата последней редакции акта. Контрольно-надзорный орган обязан размещать на сайте актуальный текст нормативного акта не позднее дня вступления в силу последней редакции.

2. **Нормативно-правовые акты, содержащие процедурные требования к осуществлению отдельных видов государственного контроля (надзора)**

К указанной категории информации должны предъявляться требования, полностью аналогичные требованиям, установленным в отношении нормативных актов, содержащих обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках осуществления государственного контроля (надзора).

3. **Методические и информационно-консультационные материалы, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий**

Данная категория информации должна включать:

а) методические рекомендации о содержании и порядке осуществления отдельных видов контроля, включая методические рекомендации, введенные в действия письмами органа власти и официально не опубликованные (если такие существуют);

б) периодические (не реже 1 раза в год) обзоры и/или обобщения административной и судебной практики в отношении соответствующих видов контроля;

в) регулярно обновляемый (не реже 1 раза в квартал) набор наиболее часто задаваемых вопросов с развернутыми ответами.

4. **Результаты плановых и внеплановых проверок**

Как указывалось выше, законодательство содержит требования о размещении в сети Интернет сведений о результатах проверок, проводимых в рамках осуществления государственного и муниципального контроля (надзора). Вместе с тем упомянутые требования носят общий характер и требуют детализации.

Сведения о результатах проведения проверок должны предоставляться в виде сводного отчета о результатах отдельных проверок и в виде материалов данных проверок.

Сводный отчет должен представлять собой таблицу, содержащую следующий набор сведений:

- наименование юридического лица (филиала, представительства, обособленного структурного подразделения) / Ф.И.О. индивидуального предпринимателя, деятельность которого проверялась;
- адрес места нахождения юридического лица / адрес места жительства индивидуального предпринимателя;
- адрес места фактического осуществления деятельности / адрес объектов;
- основной государственный регистрационный номер (ОГРН);
- идентификационный номер налогоплательщика (ИНН);
- цель проведения проверки (вид контроля);
- вид проверки (плановая/внеплановая);
- форма проверки (документарная, выездная, документарная и выездная);
- основание проведения проверки;
- даты начала и окончания проверки;
- срок проведения проверки (в рабочих днях; в рабочих часах — для МСП и МКП);
- результаты проведения проверки (включая выявленные нарушения с указанием нарушенных положений НПА);
- установленный в предписании срок его исполнения;
- орган, рассматривавший жалобу на результаты проверки (в случае обжалования);
- результат рассмотрения жалобы (в случае обжалования).

Дополнительно к сводному отчету о результатах отдельных проверок должны размещаться наиболее важные материалы проверок: акт проверки и предписание (при наличии).

Говоря о нормативном перечне сведений о результатах проверок, подлежащих раскрытию, нельзя обойти стороной вопрос об инструментах организации доступа к такой информации. Полезным нововведением может стать озвученное Президентом Российской Федерации в его послании Федеральному Собранию за 2013 год предложение создать единый федеральный портал для размещения информации о результатах контрольно-надзорной деятельности[70].

Согласно данной инициативе в отношении каждой проверки должен указываться, как минимум, ее индивидуальный номер, орган-инициатор, проверяемое лицо, основания и предмет проведения и, самое главное, полученные результаты.

Хорошим примером визуализации отчета о результатах проверок может служить размещенный на сайте Роскомнадзора сервис, позволяющий получить информацию о результатах осуществления государственного контроля органами данной службы[71].

5. **Результаты рассмотрения контрольно-надзорным органом дел об административных правонарушениях, совершенных поднадзорными субъектами**

В составе указанной категории информации должны размещаться следующие сведения:

1) **Материалы рассмотрения органом контроля (надзора) отдельных дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами (их должностными лицами, работниками).**

---

[70] http://www.kremlin.ru/transcripts/19825#sel=.

[71] http://rkn.gov.ru/plan-and-reports/reports/inspectionsResults/.

Указанные материалы должны предоставляться в виде сводного отчета о рассмотрении отдельных дел об административных правонарушениях, а также в виде материалов соответствующих дел.

Сводный отчет должен представлять собой таблицу, содержащую следующий набор сведений:

- название юридического лица либо фамилия, инициалы физического лица (при наличии статуса должностного лица или индивидуального предпринимателя — указание на такой статус);
- название административного правонарушения с указанием статьи НПА;
- основание для возбуждения дела об административном правонарушении;
- дата возбуждения дела об административном правонарушении;
- дата вынесения постановления (определения) по делу об административном правонарушении;
- результат рассмотрения дела (сведения о виде и размере назначенного наказания, либо о прекращении производства по делу, либо о передаче на рассмотрение в иной орган власти).

Дополнительно к сводному отчету о рассмотрении отдельных дел об административных правонарушениях должны размещаться наиболее важные материалы, входящие в данные дела:

- протокол об административном правонарушении;
- постановление о возбуждении дела об административном правонарушении (только в случае возбуждения дела прокурором);
- определение о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования;
- протокол о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- постановление по делу об административном правонарушении;
- определение по делу об административном правонарушении;
- решение по жалобе на постановление по делу об административном правонарушении.

В связи с большим количеством рассматриваемых дел предлагается ограничить перечень публикуемых материалов только теми делами об административных правонарушениях, которые соответствуют хотя бы одному из критериев:

- за данное правонарушение на должностное лицо может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация;
- за данное правонарушение на индивидуального предпринимателя может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей, либо применена дисквалификация, либо применено административное приостановление деятельности;
- за данное правонарушение на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере более 300 тыс. рублей либо применено административное приостановление деятельности.

После внедрения на практике информационных систем, обеспечивающих автоматизацию процедур рассмотрения дел об административных правонарушениях и опубликования материалов таких дел, перечень дел, материалы которых размещаются в сети Интернет, может быть расширен.

2) **Статистическая информация по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами (их должностными лицами, работниками).**

Статистическая информация должна включать в себя данные в табличном виде об общем количестве рассмотренных дел (по числу лиц), в том числе из них:

- Возвращено для устранения недостатков протоколов;
- Передано по подведомственности;
- Производство прекращено с передачей материалов прокурору, в орган предварительного следствия, орган дознания;
- Производство прекращено по другим основаниям, в том числе освобождено от административной ответственности (включая устное замечание);
- Назначено наказание.

Из общего количества рассмотренных дел должно быть выделено количество дел, рассмотренных в сроки, свыше установленных законодательством об административных правонарушениях.

При этом количество лиц, которым назначено наказание, должно дифференцироваться:

– по видам субъектов, привлеченных к административной ответственности (юридические лица; должностные лица; лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица; иные физические лица);

– по видам основных и дополнительных наказаний (предупреждение; штраф; административный арест; лишение специального права; дисквалификация, приостановление деятельности; обязательные работы; выдворение; конфискация).

Также подлежат опубликованию суммы штрафов, наложенные по постановлениям, вступившим в законную силу в отчетном периоде, в том числе взысканные принудительно или уплаченные добровольно.

Все вышеуказанные статистические данные должны размещаться в разрезе видов контроля и наименований административных правонарушений.

В качестве ориентира для формы опубликования сведений можно предложить Форму № 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях», утвержденную приказом Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 28.06.2013 № 130 и размещенную на сайте данного органа[72].

Дополнительно на сайте должны присутствовать инструменты для обработки и анализа указанных статистических данных, позволяющие осуществлять выборку данных по месяцам и годам, по типам нарушений (вид контроля, статья законодательства об административных правонарушениях), по категориям лиц, привлеченных ответственности, по видам и размеру административных наказаний. Также данные инструменты должны обеспечивать визуализацию данных посредством построения диаграмм, отражающих динамику изменения показателей.

6. **Форма и порядок обратной связи**

В соответствии с п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» на сайтах органов власти должна содержаться информация о порядке направления и рассмотрения обращений заявителей.

Представляется, что на сайтах контрольно-надзорных органов должно быть отдельно указано на возможность направления просьб о даче разъяснений, касающихся процедуры

[72] http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2040.

и содержания государственного контроля (надзора), и сообщений о коррупционных нарушениях должностных лиц, осуществляющих контроль (надзор).

Соответствующая информация на сайтах органов должна включать в себя сведения об адресах для подачи обращений в ходе личного приема или нарочным, посредством почтовой связи и электронной почты. Сайт органа контроля (надзора) должен в обязательном порядке содержать форму для непосредственного направления обращений в электронном виде.

2.3.4. Основные выводы

Таким образом, закрепленные в действующем законодательстве требования о раскрытии информации, касающейся порядка и результатов осуществления государственного и муниципального контроля (надзор), носят фрагментарный и отрывочный характер. При этом перечень информации, подлежащей раскрытию, довольно узок и не включает в себя категории сведений, размещение которых было бы полезным для поднадзорных субъектов.

Для решения данных проблем представляется необходимым закрепление в законодательстве о государственном контроле (надзоре) **единого сводного перечня** информации об осуществлении государственного контроля (надзора), подлежащей размещению в сети Интернет каждым контрольно-надзорным органом. Указанный список должен включать в себя:

1. Перечень и полные тексты нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора).
2. Перечень и полные тексты нормативно-правовых актов, содержащих процедурные требования к осуществлению отдельных видов государственного контроля (надзора).
3. Методические и информационно-консультационные материалы, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий, включая:

а) методические рекомендации;

б) обзоры и/или обобщения административной и судебной практики;

в) наиболее часто задаваемые вопросы с развернутыми ответами;

4. Ежегодные планы проведения плановых проверок.
5. Информацию о результатах плановых и внеплановых проверок, включая:

а) сводный отчет о результатах отдельных плановых и внеплановых проверок

б) материалы отдельных плановых и внеплановых проверок;

в) статистическую информацию по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок;

6. Результаты рассмотрения контрольно-надзорным органом дел об административных правонарушениях, совершенных поднадзорными хозяйствующими субъектами (их должностными лицами, работниками), включая:

а) сводный отчет о рассмотрении отдельных дел об административных правонарушениях;

б) материалы отдельных категорий дел об административных правонарушениях;

в) статистическую информацию по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях.

7. Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля.

8. Информацию о порядке направления и рассмотрения обращений поднадзорных лиц, включая наличие на сайте формы для непосредственного направления обращений в электронном виде.

Данный перечень предлагается закрепить в виде отдельной статьи Закона № 294-ФЗ, предусмотрев, что порядок размещения указанной выше информации определяются Правительством Российской Федерации. В соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации предлагается детализировать требования к объемам и срокам размещения информации, исходя из рекомендаций, сформулированных в данной главе. При этом необходимо, чтобы Правительство Российской Федерации уделяло особое внимание исполнению указанных требований во избежание существующей ситуации, при которой установленные требования исполняются в неполном объеме.

В соответствии с п. 49 поручения Председателя Правительства Российской Федерации от 31.12.2013 № ДМ-П13–9589[73] должен быть создан и размещенв сети Интернет единый реестр учета плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, содержащий информацию о результатах проверок и принятых мерах.

Формирование данного реестра и создание на его основе Единого федерального портала информации о результатах контрольно-надзорной деятельности потребует значительных организационных усилий и финансовых затрат (при неочевидной необходимости создания максимально централизованного информационного ресурса). В связи с этим предлагается осуществлять деятельность по раскрытию указанной выше информации поэтапно.

На первом этапе информация о результатах контрольно-надзорной деятельности должна размещаться в отдельных специальных разделах, созданных на официальных интернет-сайтах органов контроля (надзора). На этом этапе необходимо произвести отработку механизмов сбора соответствующей информации, формирования структурированных информационных ресурсов и их оперативной публикации. Нормативным основанием для данных работ могут выступать указанный выше единыйсводныйперечень информации об осуществлении государственного контроля (надзора), включенный в Закон № 294-ФЗ, и детализирующее его Постановление Правительства Российской Федерации.

После выполнения этих работ можно будет достоверно оценить объемы собираемой и публикуемой информации, затраты органов контроля (надзора), востребованность раскрываемой информации, а также принять обоснованное решение о необходимости централизации информации о результатах контрольно-надзорной деятельности на едином портале.

В случае положительного ответа на данный вопрос, на втором этапе необходимо создание единого портала с централизацией информации о деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

---

[73] http://regulation.gov.ru/project/11790.html?point=view_project&stage=1&stage_id=4527.

3. ОТРАСЛЕВЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

3.1. Природоохранное регулирование

Пользование природными ресурсами и охрана окружающей среды является одной из наиболее важных областей деятельности бизнеса, так как затрагивает деятельность практически всех хозяйствующих субъектов различных отраслей экономики. Особое значение нормативные требования в сфере пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды имеют для промышленных предприятий, которые в значительной мере используют природные ресурсы и оказывают негативное воздействие на окружающую среду. При этом, эффективное функционирование промышленности является таким же приоритетом государственного регулирования, как и обеспечение благоприятной окружающей среды. Учитывая изложенное, федеральное законодательство при определении требований в сфере пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды должно обеспечивать функционирование системы правового регулирования, учитывающего интересы и бизнеса и общества.

Однако, федеральное законодательство в сфере пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды характеризуется наличием избыточных требований и административных барьеров для субъектов предпринимательской деятельности, а также несогласованностью различных требований, что обусловлено несоответствием законодательства современным требованиям. Несовершенство правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды является предметом обсуждения на различных государственных, общественных, научных мероприятиях, отмечается в государственных программах. Например, Государственная программа Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2552-р, среди проблем правового регулирования отмечает низкую эффективность действующей системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду, создающую возможность для неограниченного загрязнения окружающей среды, характеризующуюся низкой эффективностью применения и большим количеством административных барьеров. В Государственной программе Российской Федерации «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 гг. отмечается, что государственная система регулирования предъявляет одинаковые требования к объектам повышенной экологической опасности и к объектам с незначительным воздействием, что приводит к непропорциональным экономическим издержкам предприятий и неэффективной работе государственных органов.

В 2012 г. Российским союзом промышленников и предпринимателей совместно с НИУ «Высшая школа экономики» и Министерством экономического развития Российской Федерации подготовлен Аналитический доклада – 2012 «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации»[74], который выявил наиболее актуальные для субъектов предпринимательской деятельности проблемы в сфере охраны окружающей среды и обеспечения

[74] МАКС Пресс, М., 2013.

экологической безопасности, в сфере использования и охраны недр, в сфере использования и охраны лесных ресурсов. Однако, практически все проблемы являются актуальными для субъектов предпринимательской деятельности в настоящее время (подробнее смотри в пункте 5 данного раздела).

Среди наиболее актуальных для субъектов предпринимательской деятельности проблем в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2013 г. можно выделить следующие проблемы:

1. Несовершенство правого регулирования взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, которое связано с концептуально устаревшим правовым регулированием рассматриваемых отношений. Во-первых, плата за негативное воздействие на окружающую среду установлена в статьей 16 Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которая носит рамочный характер, во-вторых, регулируется постановлением Правительства Российской Федерации от от 28.06.2013 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия», которое неоднократно являлось предметом рассмотрения судов Российской Федерации, включая Верховный суд Российской Федерации и Конституционный суд Российской Федерации, на предмет соответствия федеральному законодательству в связи с отсутствием конкретности, ясности и недвусмысленности правовых требований данного постановления Правительства Российской Федерации. Необходимо также отметить не благоприятную для субъектов предпринимательской деятельности тенденцию изменения федерального законодательства, заключающуюся в предложениях уполномоченных органов исполнительной власти повысить размер платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия. Данные проблемы требуют дополнительного обсуждения с участием представителей бизнеса, а также разработки и принятия нового нормативного правового акта, учитывающего проблемы применения постановления Правительства Российской Федерации от от 28.06.2013 № 632, а также соответствующего современным требованиям, предъявляемым к пользованию природными ресурсами и охране окружающей среды.

2. Несовершенство правового регулирования в сфере водоснабжения и водоотведения, связанное с вступлением в силу избыточных административных требований в части обеспечения охраны окружающей среды при водоотведении, которые не учитывают опыта стран Европейского союза, тенденции развития федерального законодательства, с точки зрения хозяйствующих субъектов предполагающих невыполнимые требования с точки зрения финансовых затрат. Основной проблемой в данной сфере является отсутствие системы нормирования сброса загрязняющих веществ в водные объекты, учитывающей специфику централизованных систем водоотведения, и отсутствие правового регулирования, обеспечивающего разграничение ответственности за очистку сточных вод, сбрасываемых в водные объекты между централизованными системами водоотведения и абонентами данных систем.

3. Несовершенство правового регулирования в сфере размещения отходов, которое связано в первую очередь с отнесением к отходам производства и потребления отходов при добыче полезных ископаемых и попутно извлекаемых компонентов, отходами по сути не являющимися и не оказывающими негативного воздействия на окружающую среду, а также начислением платы за негативное воздействие на окружающую среду за обращение с данным сырьем.

4. Тенденции правового регулирования, связанные с предложениями уполномоченных федеральных органов исполнительной власти закрепить обязательный экологический аудит, который по сути дублирует государственный экологический надзор.

5. Несовершенство правового регулирования предоставления субъектами предпринимательской деятельности информации в сфере пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды, уполномоченными органами исполнительной власти, которое связано с неурегулированностью федеральным законодательством требований к формам, срокам предоставления информации.

Перечисленные проблемы и проблемы, проанализированные в Аналитическом докладе – 2012, должны в приоритетном порядке решаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти путем внесения изменений в нормативные правовые акты, которые должны согласовываться с субъектами предпринимательской деятельности с целью подготовки решений, которые отвечают интересам и бизнеса, и государства.

Можно выделить несколько актуальных для субъектов предпринимательской деятельности проблем в сфере пользования природными ресурсами и охраны окружающей среды в 2013 году.

3.1.1. Несовершенство правового регулирования взимания платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействие на окружающую среду)

1. **Повышение ставок платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействия на окружающую среду).**

Одним из направлений изменения федерального законодательства, регулирующего взимание платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействие на окружающую среду), является предложение Минприроды России по повышению в 3 раза ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду. Данное предложение Минприроды России подготовлено в виде проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменения в приложение № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344». В обоснование своей позиции Минприроды России отмечает, что нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду практически не индексировались с 1992 г., в связи с чем стимулирующая функция платы за негативное воздействие на окружающую среду значительно ослаблена.

Необходимо отметить, что аргументация Минприроды России об отсутствии индексации нормативов платы за негативное воздействие на окружающую среду не соответствует федеральному законодательству, которое определяет порядок применения коэффициента инфляции, который ежегодно определяется согласно федеральному закону о федеральном бюджете на текущий год и плановый период. Согласно статье 3 Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные Правительством Российской Федерации в 2003 г. и 2005 г., применяются в 2013 г. с коэффициентом соответственно 2,20 и 1,79.

Также необходимо отметить, что в странах Европейского союза стимулирующими мерами снижения негативного влияния на окружающую среду являются меры по применению

льгот по плате за негативное воздействие на окружающую среду применительно к субъектам предпринимательской деятельности, осуществляющим программы по охране окружающей среде. По предварительным оценкам, дополнительные расходы на примере предприятия металлургического комплекса составят более 3 млрд. рублей год.

Целесообразным является поэтапное повышение платы за негативное воздействие на окружающую среду, подкрепленное финансово-экономическим обоснованием и оценкой социально-экономических последствий и для субъектов предпринимательской деятельности, которые являются плательщиками платы за негативное воздействие на окружающую среду, и для различных отраслей промышленности с учетом роста тарифов.

2. **Неопределенность элементов платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления.**

Действующее федеральное законодательство в сфере охраны окружающей среды в части взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления не позволяет должным образом учитывать особенности объекта обложения того или иного вида негативного воздействия на окружающую среду, определять плательщиков названной платы.

Минприроды России разработан проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления»[75] (далее также — законопроект).

Основная цель названного законопроекта — закрепление четкой позиции в отношении установления субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов производства и потребления. Основанием для разработки проекта федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об отхода производства и потребления» послужило Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-п по делу о проверке конституционности статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Тополь».

Действующая редакция статьи 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» закрепляет обязанность по внесению в бюджет платы за негативное воздействие на окружающую среду, но не определяет адресатов этой обязанности: организация, в результате хозяйственной деятельности которой образовались отходы, или специализированная организация, действующая на основании соответствующей лицензии и осуществляющая размещение отходов, образовавшихся в результате хозяйственной деятельности других организаций.

Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая данное дело отметил, что действующее нормативно-правовое регулирование не дает однозначного ответа на вопрос, что понимается под размещением отходов как объекта обложения платой за негативное воздействие на окружающую среду и, соответственно, кто является плательщиком данного платежа, постановил соответствующим государственным органам внести в действующее правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду

[75] www.regulation.gov.ru.

изменения, которые бы четко установили субъектов платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов производства и потребления. В действующем правовом регулировании отсутствует определенность и относительно того, должна ли организация, осуществляющая на основании лицензии деятельность по размещению отходов производства и потребления, разрабатывать проекты образования нормативов отходов и лимитов на их размещение в случаях оказания ею услуг о размещению отходов в специально оборудованных местах.

Рассматриваемым законопроектом обязанность по осуществлению платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов производства и потребления предлагается возложить на хозяйствующих субъектов, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность, приводящую к образованию отходов производства и потребления.

При этом, действующей редакцией Федерального закона «Об отходах производства и потребления» под обращением с отходами понимается деятельность по сбору, накоплению, использованию, обезвреживанию, транспортированию и размещению отходов, тогда как производство и образование отходов в понятие «обращение с отходами» не включаются.

В то же время, законопроектом установлено, что внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду за образованные в результате хозяйственной и иной деятельности и подлежащие размещению отходы производства и потребления является обязанностью того хозяйствующего субъекта, в результате хозяйственной и иной деятельности которого образовались подлежащие размещению отходы.

При этом, в законопроекте также предусмотрено, что плата за негативное воздействие на окружающую среду при осуществлении деятельности в области обращения с отходами производства и потребления взимается не только за образованные в результате хозяйственной и иной деятельности и подлежащие размещению отходы, но и за иные виды негативного воздействия на окружающую среду в соответствии с законодательством Российской Федерации.

То есть, плату за негативное воздействие на окружающую среду могут взимать как с организаций, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы производства и потребления, подлежащие размещению, так и с организаций, занимающихся размещением таких отходов. Соответственно, однозначно определить субъекта предпринимательской и иной деятельности, на которого возлагается обязанность по внесению платы за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов производства и потребления не представляется возможным.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что рассматриваемый законопроект не содержит четкой позиции в отношении установления круга субъектов-плательщиков за негативное воздействие на окружающую среду в части размещения отходов производства и потребления, следовательно, цель предполагаемого регулирования проекта, декларируемая разработчиками, не достигнута.

Кроме того, с учетом предлагаемой законопроектом нормы об установлении платы за негативное воздействие на окружающую среду при обращении с отходами производства и потребления, а также действующего определения понятия «обращение с отходами производства и потребления», можно прийти к выводу, что разработчиками законопроекта предполагается возможность взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду не только за размещение, но и за накопление, использование, обезвреживание, транспортирование отходов.

Таким образом, разработчики законопроекта не только не установили конкретного субъекта-плательщика платы за негативное воздействие на окружающую среду, но, напротив, только расширили круг возможных субъектов-плательщиков.

Соответственно, вместо устранения избыточных административных и иных ограничений и обязанностей для субъектов предпринимательской деятельности в области обращения с отходами производства и потребления законопроект вводит дополнительные административные ограничения и обязанности, способствующие возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности. В результате оценки регулирующего воздействия проекта федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей среде» и «Об отходах производства и потребления», проведенной Минэкономразвития России, признается, что проект федерального закона может послужить дополнительным сдерживающим фактором для развития предприятий, деятельность которых сопряжена с образованием отходов производства и потребления. Законопроектом не решается вопрос о разработке предприятиями, осуществляющими размещением отходов, образованных в результате деятельности иных лиц, проектов нормативов отходов и лимитов на их размещение.

Исходя из изложенного, необходимо отметить несколько важных моментов, связанных с необходимостью изменения федерального законодательства, регулирующего взимание платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействие на окружающую среду):

1) предлагаемое Минприроды России повышение ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду требует дополнительного финансово-экономического обоснования и должно реализовываться поэтапно одновременно с предоставлением льгот по уплате платы за негативное воздействие на окружающую среду, которые могут стимулировать вложение средств субъектами предпринимательской деятельности в программы по охране окружающей среды;

2) федеральное законодательство требует совершенствования по вопросам взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов. Однако, подготовленный Минприроды России проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей среды» и «Об отходах производства и потребления» не решает существующей проблемы, определяет дополнительные избыточные административные и иные ограничения для субъектов предпринимательской деятельности, предполагает отвлечение финансовых средств субъектов предпринимательской деятельности от основного вида деятельности;

3) с учетом того, что постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 63 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» неоднократно являлось предметом рассмотрения судов на предмет соответствия федеральному законодательству (решение Верховного суда Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № ГКПИ 03–49, постановление Конституционного суда Российской Федерации от 5 марта 2013 г. № 5-П, др.) с учетом отсутствия корректности, ясности и недвусмысленности требований постановления Правительства Российской Федерации, представляется целесообразным разработка проекта постановления Правительства Российской Федерации в новой редакции, отвечающей современным требованиям и учитывающей применение постановления Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 63.

3.1.2. Несовершенство правового регулирования обеспечения охраны окружающей среды в области водоснабжения и водоотведения

Система правового регулирования обеспечения охраны окружающей среды в области водоснабжения и водоотведения не определяет эффективных механизмов охраны окружающей среды, содержит избыточные административные требования в отношении субъектов предпринимательской деятельности, а также требует пересмотра в целях учета ряда принципов правового регулирования, применяемых в странах Европейского союза.

1. **Несовершенство системы нормирования сброса загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в централизованные системы водоотведения**

С 1 января 2014 года вступили в силу положения пунктов 1–5 статьи 27 Федерального закона от 7 декабря 2011 г. № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», согласно которым устанавливаются требования по предотвращению негативного воздействия на окружающую среду при отведении сточных вод абонента, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоотведения.

Главным механизмом предотвращения негативного воздействия на окружающую среду объектов централизованных систем водоотведения является определение абонентам, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоотведения, в установленном федеральным законодательством порядке нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, а также лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов.

Согласно пункта 4 статьи 27 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» порядок установления нормативов допустимых сбросов для абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоотведения, в водные объекты через централизованные системы водоотведения и лимитов на сбросы утверждается Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды, водным законодательством и настоящим Федеральным законом. К абонентам, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, относятся юридические лица, которые заключили или обязаны заключить договор водоотведения, единый договор холодного водоснабжения и водоотведения, осуществляют деятельность, связанную с производством, переработкой продукции, и которым принадлежат на праве собственности или на ином законном основании канализационные выпуски в централизованную систему водоотведения. При этом среднесуточный объем отводимых (принимаемых) сточных вод с указанных объектов составляет более 200 куб. метров в сутки суммарно по всем выпускам в одну централизованную систему водоотведения (постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 № 230). Определение постановлением Правительства Российской Федерации данного критерия позволят распространять требования Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» как на крупные промышленные предприятия, так и на предприятия среднего бизнеса.

Во исполнение Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении» было принято постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2013 № 393

«Об утверждении Правил установления для абонентов организаций, осуществляющих водоотведение, нормативов допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты через централизованные системы водоотведения и лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации», согласно которому расчет нормативов допустимых сбросов абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной системе водоотведения, осуществляется согласно методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты для водопользователей, предусмотренной постановлением Правительства Российской Федерации от 23.07.2007 № 469. Таким образом, фактически абоненты централизованных систем водоотведения приравнены к водопользователям.

Согласно приказу Минприроды России от 17.12.2007 № 333 «Об утверждении методики разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов для водопользователей» нормативы качества воды разрабатываются для питьевого, хозяйственно-бытового и рыбохозяйственного водопользования. Нормативов качества воды для централизованных сетей водоотведения федеральное законодательство не предусматривает. На практике Росприроднадзор применяют для абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной сети водоотведения, нормативы, установленные для водных объектов рыбохозяйственного значения, являющиеся в силу специфики наиболее строгими.

Данный подход, по мнению представителей промышленности, а также некоторых представителей федеральных органов исполнительной власти, приведет к значительному росту затрат субъектов предпринимательской деятельности и избыточному администрированию. Исходя из изложенного, представляется не обоснованным применение к абонентам центральной системы водоотведения положений государственной системы нормирования загрязняющих веществ, аналогичной государственной системе нормирования, используемой в отношении водопользователей, а также использования методики расчета нормативов качества воды для рыбохозяйственного водопользования. Представляется необходимым разработать и утвердить методику расчета нормативов сброса загрязняющих веществ с учетом специфики централизованных систем водоотведения. При разработке методики необходимо учесть, что часть загрязнений, попадающих в централизованную систему водоотведения, удаляется на очистных сооружениях централизованной системы водоотведения, не попадает в водный объект.

Для информации: согласно поручения заместителя Председателя Правительства Российской Федерации № ДК-П9-128пр от 10 июня 2013 г. Минприроды России поручено к 1 сентября 2013 г. представить согласованные предложения с проектами нормативных правовых актов о внесении изменений в законодательство Российской Федерации в части исключения возможности необоснованного применения нормативов качества воды для условий рыбохозяйственного водопользования и перехода к нормированию по аналогии с требованиями, установленными в странах Европейского союза. Данное поручение Минприроды России не исполнено.

Также необходимо пересмотреть критерии отнесении субъектов предпринимательской деятельности к абонентам центральных систем водоотведения, для объектов которых устанавливаются нормативы допустимых сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов, учитывая, что величина среднесуточного сброса в центральную систему

водоотведения сточных вод в объеме 200 куб.м., которая является согласно действующему федеральном законодательству таким критерием, позволяет распространять требования Федерального закона «О водоотведения и водоснабжения» и на крупные и на средние предприятия городской промышленности.

2. **Несовершенство разграничения ответственности за очистку сточных вод между централизованными системами водоотведения и абонентами централизованных систем водоотведения**

С 1 января 2015 г. вступит в силу положение части 6 статьи 27 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении», согласно которому абоненты, объекты капитального строительства которых подключены (технологически присоединены) к централизованной сети водоотведения, обеспечивают очистку сточных вод до их отведения (сброса) в централизованную систему водоотведения с использованием принадлежащих абонентам сооружений и устройств, предназначенных для этих целей (локальные очистные сооружения). Таким образом, с 1 января 2015 г. субъекты предпринимательской деятельности будут нести дополнительные финансовые расходы на строительство локальных очистных сооружений.

По предварительным расчетам финансовая нагрузка на предприятия металлургического комплекса составит более 10 млрд. рублей.

Необходимо отметить, что действующее федеральное законодательство не определяет механизмов учета качества и состава воды, получаемой абонентами из централизованных систем водоснабжения, что может привести к необходимости создания субъектами предпринимательской деятельности собственных очистительных сооружений даже в случаях, если его деятельность не ведет к образованию каких-либо загрязнений.

Исходя из изложенного, представляется необходимым обеспечение разграничения ответственности по очистке промышленных сбросов между централизованными сетями водоотведения и абонентами таких сетей. Представляется, что ответственность за качество и очистку сточных вод, сбрасываемых в водные объекты должна нести организация, эксплуатирующая центральную систему водоотведения. Абоненты, объекты капитального строительства которых подключены (технически присоединены) к централизованной системе водоотведения, должны нести ответственность в четко определенных пределах с учетом качества получаемой воды и наличия доказательств, что его деятельность обеспечивает загрязнение. Разграничение ответственности по очистке промышленных сбросов между централизованными сетями водоотведения и абонентами таких сетей может быть обеспечено за счет уточнения в Федеральном законе «О водоснабжении и водоотведении» перечня существенных условий договора с центральной сетью водоотведения.

Для информации:

1) *поручение по внесению изменений в федеральное законодательство, направленное на решение данной проблемы, дано Минприроды России и иным федеральным органам исполнительной власти Председателем Правительства Российской Федерации по итогам XXVII заседания Консультативного совета по иностранным инвестициям в России 21 октября 2013 г.;*

2) *в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона № 386179–6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» и некоторые законодательные акты Российской Федерации», который также не обеспечивает совершенствования*

системы правового регулирования водоснабжения и водоотведения с точки зрения проблем, озвученных в настоящем материале.

Исходя из изложенного, необходимо отметить несколько важных моментов, связанных с совершенствованием федерального законодательства в сфере водоснабжения и водоотведения:

1) применение к абонентам, объекты капитального строительства которых подключены (технически присоединены) к централизованной системе водоотведения, системы нормирования загрязняющих веществ, аналогично нормирования водопользователей, неправомерно и влечет определение заведомо невыполнимых требований. Правительством Российской Федерации должен быть подготовлен проект нормативного правового акта, устанавливающий реально достижимые нормативы по сбросам загрязняющих веществ в водные объекты с учетом опыта стран, входящих в Организацию экономического сотрудничества и развития;

2) необходимо совершенствование системы категорирования абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технически присоединены) к централизованным системам водоотведения, по отраслевому принципу;

3) необходимо совершенствование правового регулирования разграничения ответственности за очистку сбросов от загрязнения между централизованными системами водоотведения и их абонентами.

3.1.3. Несовершенство правового регулирования при размещении отходов производства и потребления

1. **Несовершенство правового регулирования отнесения к отходам производства образующихся при добыче полезных ископаемых отвалов, вскрышных пород, горных выработок, попутно добываемых компонентов**

Одной из проблем правового регулирования при размещении отходов производства является отнесение отвалов, вскрышных пород, горных выработок, образующихся при осуществлении технологических операций при добыче или переработке минерального сырья (полезного ископаемого), к отходам производства и взимание с субъектов предпринимательской деятельности за размещение данных отходов платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Контролирующие органы относят отвалы, вскрышные породы, горные выработки к отходам производства V класса опасности, хотя отвалы, вскрышные породы, горные выработки состоят из природных ландшафтобразующих компонентов и материалов, которые не являются опасными, не оказывают влияния на окружающую среду. В мировой практике данные породы рассматриваются как техногенные месторождения, для разработки которых законодательством определяются соответствующие требования. Отвалы, вскрышные породы также применяются при рекультивации нарушенных при добыче полезных ископаемых земель.

В Российской Федерации разработка отвалов, вскрышных пород, горных выработок с целью добычи полезных ископаемых затруднена в связи коллизиями положений законодательства при определении прав собственности на полезные ископаемые, которые имеются в отвалах, вскрышных породах, горных выработках, образующихся при добыче полезных ископаемых, и прав собственности на отходы производства и потребления, с отсутствием порядка предоставления прав добычи полезных ископаемых, имеющихся в отвалах,

вскрышных породах, горных выработках, излишними административными требованиями в отношении использования отходов производства и потребления.

Представителями федеральных органов исполнительной власти на научных дискуссиях озвучивается необходимость правового регулирования разработки техногенных месторождений полезных ископаемых, включая разработку проекта федерального закона «О техногенных месторождениях». При этом, федеральные органы исполнительной власти не имеют концептуального видения решения данной проблемы, в связи с чем некоторые проекты нормативных правовых актов, регулирующие вопросы отнесения отвалов, вскрышных пород, горных выработок к отходам производства, не способствуют стимулированию рационального использования отвалов, вскрышных пород, горных выработок, стимулированию на создание и внедрение малоотходных и ресурсосберегающих технологий и оборудования, стимулированию на повторное вовлечение промышленных отходов в хозяйственный оборот.

Например, проектом постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменения в приложение № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12 июня 2003 г. № 344», подготовленным Минприроды России[76], предлагается при исчислении платы за размещение отходов V класса опасности, образующихся при осуществлении операций по переработке минерального сырья (полезного ископаемого), применять норматив платы за негативное воздействие на окружающую среду в размере 15 рублей за тонну. Проектом нормативного акта предлагается отнесение к группе отходов перерабатывающей промышленности отходов, образующихся при дальнейшей переработке минерального сырья (полезного ископаемого), включающей операции по обогащению, технологическому переделу, очистке от примесей, насыщению и др. Данное предложение повлечет необоснованный рост затрат субъектов предпринимательской деятельности с 0,4 рублей за тонну до 15 рублей за тонну, а также противоречит Общероссийскому классификатору видов экономической деятельности.

Аналогичная проблема имеет место при добыче субъектами предпринимательской деятельности углеводородов и размещении в пластах горных пород попутно добываемых пластовых вод и вод, используемых субъектом предпринимательской деятельности для собственных производственных и технологических нужд.

В Аналитическом докладе – 2012 рассматривался вопрос об отнесении контролирующими органами попутно извлекаемых пластовых вод (подтоварных вод) при добыче углеводородов к отходам производства и квалифицировании их закачки в подземные горизонты как пользование недрами для целей размещения отходов высокого класса опасности. Данная позиция в связи с неопределенностью федерального законодательства нашла поддержку в судебных органах, которые признали законным решения Росприроднадзора о начислении субъекту предпринимательской деятельности платежей за негативное воздействие на окружающую среду с учетом определения пластовых вод как отходов четвертого класса опасности. С точки зрения пользователей недр и некоторых федеральных органов исполнительной власти, позиция контролирующих органов повлечет сотни миллиардов дополнительных расходов субъектов предпринимательской деятельности и поставит под угрозу разработку многих месторождений полезных ископаемых, особенно с высокой степенью обводненности, с учетом того, что объем добываемых в Российской Федерации пластовых вод превышает объем добычи нефти. Также необходимо отметить, что

[76] www.regulation.gov.ru.

в российской и мировой практике обратная закачка (размещение) попутно добываемых пластовых вод в недра широко применяется как природоохранное мероприятие, требующее от недропользователя значительных затрат. Размещение попутно добываемых пластовых вод в пластах горных пород осуществляется в соответствии с утвержденными в установленном порядке техническими проектами после проведения предусмотренных законодательством экспертиз и получения согласований уполномоченных органов, является согласованным проектным решением, предусмотренным проектной документацией на разработку месторождений углеводородного сырья.

Минприроды России для решения данной проблемы разработан и внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 2 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» (проект федерального закона № 392336–6)[77]. Согласно проекту федерального закона предлагается разрешить пользователю недр в границах горных отводов, предоставленных для разведки и добычи полезных ископаемых, осуществлять размещение указанных попутно извлекаемых пластовых вод, вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, в пластах горных пород в соответствии с утвержденными техническими проектами без необходимости получения отдельной лицензии. Вместе с тем проект федерального закона предусматривает получение лицензии на пользование недрами для целей размещения в пластах горных пород попутно извлекаемых пластовых вод, вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, при закачке вод в расположенные за границами горных отводов глубоко залегающие горизонты.

Проект федерального закона после его принятия будет способствовать устранению неопределенности правового регулирования в отношении отнесения попутно добываемых пластовых вод, вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, к отходам производства и потребления, однако реализации проекта федерального закона после его принятия может затрудняться неопределенностью правового регулирования при определении границ горного отвода.

2. **Несовершенство правового регулирования размещения отходов производства и потребления**

Согласно статье 12 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» запрещается захоронение отходов в границах населенных пунктов. Данное требование направлено на обеспечение экологической безопасности населения, однако не учитывает исторически находящиеся на территории населенных пунктов объекты размещения отходов, которые были созданы ранее согласно действующему на данный период законодательству. Данная проблема особенно актуальна для города Москва, границы которой пересматриваются.

Представляется, что федеральное законодательство должно предусмотреть меры экономического стимулирования для ликвидации исторически находящихся на территории населенных пунктов объектов размещения отходов.

Исходя из изложенного, необходимо отметить некоторые важные моменты, связанные с несовершенством правового регулирования отходов производства и потребления.

1. Анализируя проблемы правового регулирования отнесения попутно извлекаемых при добыче полезных ископаемых компонентов и пород к отходам производства

[77] www.duma.gov.ru

представляется необходимым закрепление в федеральном законодательстве единого подхода как при добыче углеводородов, так и при добыче твердых полезных ископаемых, исключающего отнесение отвалов, вскрышных пород, горных выработок, попутного добываемых пластовых вод, вод, используемых для собственных производственных и технологических нужд, пр. к отходам производства и взимание с субъектов предпринимательской деятельности платы за их размещение, а также закрепление специального правового регулирования отношений при использовании данных компонентов и пород.

2. Федеральное законодательство об отходах производства и потребления не определяет мер экономического стимулирования обращения с отходами. Рассмотрение проекта федерального закона № 584399–5 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты Российской Федерации в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами» в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации осуществляется с 2011 года и до настоящего времени уполномоченными органами исполнительной власти не определен согласованный подход к определению мер экономического регулирования.

3.1.4. Несовершенство правового регулирования экологического аудита

Необходимость правового регулирования экологического аудита обсуждается последние годы достаточно активно на различных государственных и общественных площадках. Однако концепция формирования и внедрения института экологического аудита до настоящего времени не была сформирована, как и не установлены возможные или необходимые виды экологического аудита (добровольный и/или обязательный), роль и место экологического аудита в системе государственного регулирования и государственного управления в области охраны окружающей среды, а также порядок (процедура) проведения экологического аудита.

Исходя из понимания необходимости формирования концепции правового регулирования вопросов организации и осуществления экологического аудита в Российской Федерации, Минприроды России был представлен проект федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который размещен на сайте www.regulation.gov.ru.

Основным нововведением законопроекта является закрепление, наряду с добровольным экологическим аудитом, обязательного экологического аудита, который, как и добровольный экологический аудит, организуется и проводится за счет средств хозяйствующих субъектов, чья деятельность подлежит аудиту, что вкупе с установлением периодичности проведения обязательного экологического аудита может повлечь за собой дополнительные необоснованные затраты хозяйствующих субъектов.

Учитывая также, что проведение обязательного экологического аудита не отменяет необходимости проведения государственного экологического надзора, основной функцией которого, как и предполагаемого обязательного экологического аудита, является выявление нарушений установленных требований в сфере охраны окружающей среды (экологических требований) к документации, целесообразность внедрения системы обязательного экологического аудита, проводимого за счет средств хозяйствующего субъекта вызывает обоснованные сомнения, поскольку по факту такая система может означать фактическое возложение на коммерческие организации полномочий, исполнение которых возложено на государственные надзорные органы, с целью исполнения указанных полномочий за счет

средств коммерческих организаций, что противоречит требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации.

По сути, рассматриваемым законопроектом предлагается установить дублирующую, существующую параллельно систему надзора за соблюдением хозяйствующими субъектами установленных экологических требований, одна из которых — обязательный экологический аудит — подлежит осуществлению за счет средств хозяйствующих субъектов.

Помимо установления явного дополнительного административного барьера, предлагаемая система также содержит несомненную коррупционную составляющую, поскольку, согласно законопроекта, наличие аудиторского заключения, полученного в рамках проведения обязательного экологического аудита, позволит обеспечить утверждение ряда разрешительных документов, таких как, например, нормативов выбросов (сбросов) загрязняющих веществ, лимитов на размещение отходов и т.п. уполномоченным государственным органом в упрощенном порядке, то есть без дополнительной проверки соответствия документации хозяйствующего субъекта установленным требованиям.

Необходимо также отметить, что в случае принятия законопроекта заключение экологического аудита станет обязательным официальным документом, имеющим юридическое значение, и сопровождающим большинство видов природоохранной деятельности хозяйствующего субъекта. С учетом того, что при наличии заключения экологического аудита получение ряда разрешительных документов будет осуществляться в упрощенном порядке, можно прийти к выводу, что часть функций государственных управленческих и надзорных органов (проверка на соответствие требованиям в области охраны окружающей среды, выявление нарушений природоохранного законодательства) фактически будет выполняться в рамках обязательного экологического аудита за счет собственных средств хозяйствующих субъектов. Кроме того, предлагается, чтобы информация о результатах обязательного экологического аудита передавалась в государственные надзорные органы. Таким образом, органы государственного экологического надзора частично устраняются от выполнения возложенных на них законодательством контрольно-надзорных функций.

Следует отметить, что закрепленный в законопроекте перечень случаев, в отношении которых проведение экологического аудита обязательно, является открытым, что также свидетельствует о коррупционной составляющей данной нормы, поскольку, в отсутствие четкого закрытого перечня оснований (условий, случаев) проведения обязательного экологического аудита появляется возможность необоснованно широкого дискреционного подхода и пределов усмотрения в вопросе установления обязательности проведения экологического аудита уполномоченными органами, аудиторскими организациями.

Кроме того, следует отметить явное несоответствие перечня случаев, когда проведение экологического аудита является обязательным, закрепленных непосредственно в законопроекте, и поименованных в пояснительной записке к законопроекту. Помимо того, что перечисленные случаи не совпадают, так в пояснительной записке также утверждается, что иных случаев проведения обязательного экологического аудита, помимо предусмотренных в пояснительной записке, не допускается, тогда как, во-первых, закрепленный в законопроекте перечень случаев гораздо шире, нежели в пояснительной записке, а во-вторых, представляется собой открытый перечень, что фактически означает возможность установления ничем не ограниченного перечня таких случаев.

Нельзя согласиться с предусмотренными, наряду с основной аудиторской деятельностью, случаями оказания аудиторскими экологическими организациями (или экоаудиторами) неких сопутствующих услуг, в число которых, в том числе, входит представление интересов

заявителя в гражданском и административном делопроизводстве, в органах государственной власти и органах местного самоуправления. С учетом провозглашенных законопроектом целей проведения обязательного экологического аудита (независимая, комплексная, документированная оценка соответствия документов и (или) проектов документов в области охраны окружающей среды требованиям нормативных документов и международных стандартов, подготовка рекомендаций по устранению выявленных недостатков), вряд ли представление интересов заявителя и выступление от его имени в гражданском или административном судопроизводстве, а также в органах государственной власти и органах местного самоуправления может являться целью экологического аудита. Более того, представляется, что оказание подобного рода сопутствующих услуг, наряду с основной услугой проведения экологического аудита, может прямо противоречить этой основной цели.

Говоря о декларируемых целях проведения обязательного экологического аудита, нельзя не отметить, что, наряду с новым понятием (определением), экологический аудит (оценка хозяйственной деятельности на соответствие экологическим требованиям и нормам) фактически становится дополнительной экологической экспертизой, сфера применения которой в настоящее время ограничена исчерпывающим перечнем на законодательном уровне. Кроме того, с учетом нового расширенного определения понятия «экологический аудит» обязательный экологический аудит также частично дублирует или дополняет нормирование в области охраны окружающей среды, экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий (в рамках которой предусмотрена оценка соответствия такой документации требованиям технических регламентов и природоохранным требованиям).

Анализ содержания законопроекта позволяет говорить о том, что основной его целью является не столько регулирование собственно аудиторской деятельности в области охраны окружающей среды, сколько формирование России рынка аудиторских услуг.

В связи с этим необходимо отметить следующее.

Во-первых, деятельность саморегулируемых организаций уже подробно регулируется действующим Федеральным законом «О саморегулируемых организациях», и детальная регламентация в законопроекте процедурных вопросов, связанных с формированием и деятельностью саморегулируемых организаций в области экологического аудита, является избыточной.

Во-вторых, с учетом того, что в настоящее время, по данным самого разработчика законопроекта, в России существуют и функционируют порядка 100 экологических аудиторских организаций и более 1500 экологических аудиторов, цель создания рынка экологических аудиторских услуг с одновременным установлением обязанности отдельных категорий хозяйствующих субъектов по обращению к данным экоаудиторским организациям и экоаудиторам за проведением обязательного экологического аудита представляется избыточной нагрузкой на хозяйствующих субъектов.

Необходимо также отметить, что при проработке такого, несомненно, важного вопроса, как целесообразность и необходимость введения обязательного экологического аудита, нельзя не учитывать мировой опыт организации и проведения экологического аудита.

В мировой практике процедура экологического аудита является добровольной.

Как самостоятельный рыночный инструмент экологического регулирования экологический аудит получил развитие в США в начале 70-х годов, когда некоторые крупнейшие промышленные корпорации начали разрабатывать собственные программы независимой оценки соответствия осуществляемой на промышленных производствах компаний

деятельности природоохранному законодательству. Изначально эта деятельность осуществлялась в связи с ужесточением требований законодательства.

Создание специализированных консультационных компаний, все более широкое применение экологического аудита промышленными предприятиями и обусловило накопление опыта в этой области. Однако принципиальный этап в распространении экологического аудита связан с развитием добровольной экологической деятельности хозяйствующих субъектов и, прежде всего, с появлением и совершенствованием систем экологического менеджмента.

В странах ЕС экологический аудит рассматривается исключительно как инструмент менеджмента, применяемый руководителями организаций добровольно. Задачи, которые решаются посредством аудита, могут включать:

– получение информации о степени соответствия организации установленным экологическим требованиям (как законодательным, так и разработанным самой организацией);

– внутреннее расследование причин аварии или нештатной ситуации, которая привела (или могла привести) к экологическим последствиям или к ущербу для здоровья человека;

– получение информации о возможностях совершенствования экологической результативности, сокращения затрат, связанных с использованием природных ресурсов, сырья, энергии и прочим;

– оценку исходной ситуации или оценку соответствия при разработке, внедрении и сертификации системы экологического менеджмента;

– выполнение условий финансовых организаций, страховых компаний (предоставление заключения экологического аудита при получении кредита, страховании и прочее);

– выявление ситуаций, которые могут привести к ответственности организации за совершенные (в том числе, ранее) нарушения;

– получение информации, которая может повлиять на стоимость компании при купле-продаже (в том числе, о загрязнении окружающей среды и изменениях в природных ресурсах, которые являются результатом прошлой деятельности).

Исходя из изложенного, необходимо отметить несколько важных моментов, связанных с возможностью и целесообразностью внедрения в практику обязательного экологического аудита:

1. Несмотря на провозглашение целей снижения административного давления и уменьшения административных барьеров при внедрении обязательного экологического аудита, рассматриваемый проект федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», напротив, вводит дополнительный административный барьер, налагает дополнительное финансовое бремя на хозяйствующие субъекты, вносит дополнительную существенную коррупционную составляющую во взаимоотношения «государство-бизнес».

2. Предлагаемый законопроектом механизм обязательного экологического аудита фактически дублирует, подменяет либо дополняет существующие меры государственного регулирования хозяйственной деятельности, таких как: государственный экологический надзор, государственная экологическая экспертиза, нормирование, государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, при этом предполагая осуществление названных государственных функций (услуг) за счет средств хозяйствующих субъектов.

3. Мировой опыт свидетельствует об исключительно добровольном характере экологического аудита, как инструмента системы экологического менеджмента, как самостоятельного рыночного инструмента экологического регулирования.

3.1.5. Несовершенство правового регулирования предоставления субъектами предпринимательской деятельности информации уполномоченным органам исполнительной власти

Предоставление информации субъектами предпринимательской деятельности в уполномоченные органы исполнительной власти федеральным законодательством рассматривается как обязанность субъекта предпринимательской деятельности в случаях, предусмотренных федеральными законами. При этом, требования к видам, срокам, порядку предоставления такой информации часто не определяются федеральным законодательством.

Например, споры возникают в связи с неопределенностью федерального законодательства, обязывающего пользователя недр предоставлять в федеральный и территориальные фонды геологической информации конкретные виды геологической и иной информации о недрах. Необходимо отметить, что в связи с общим определением геологической и иной информации о недрах, позволяющим отнести к геологической информации любые сведения в сфере пользования недрами, отсутствием какой-либо классификации геологической и иной информации о недрах, а также требований к объему, форме (включая требования к носителям) предоставляемой пользователем недр геологической и иной информации о недрах в федеральный и территориальные фонды геологической информации, возникает большое количество проблем, в том числе являющихся предметом рассмотрения в арбитражных судах.

Закон Российской Федерации «О недрах» не содержит четкого определения, какие именно виды геологической и иной информации о недрах обязан представлять пользователь недр в федеральный и территориальные фонды геологической информации. Непосредственно в законодательстве Российской Федерации о недрах содержатся нормы, иллюстрирующие, что пользователь недр обязан предоставлять в федеральный и территориальные фонды геологической информации «геологическую и иную информацию о недрах» по установленным (неизвестно каким органом государственной власти) формам, а также «отчетность, предусмотренную законодательством о недрах», которая по содержанию также содержит геологическую и иную информацию о недрах. На то, что законодательство Российской Федерации о недрах различает данные понятия, указывается в статье 32 Закона Российской Федерации «О недрах», которая предусматривает, что государственные баланс запасов полезных ископаемых и кадастр месторождения и проявлений полезных ископаемых ведутся на основании геологической информации и государственной отчетности.

Исходя из изложенного, следует, что обязанность пользователя недр по предоставлению в федеральный и территориальные фонды геологической информации геологической и иной информации о недрах не ограничивается предоставлением государственной отчетности. За не предоставление информации неблагоприятные последствия для пользователя недр могут иметь место не только в форме досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования недрами, но и в форме административной ответственности, в форме отказа территориальных и федерального фонда геологической информации в выдаче документов, нужных пользователю недр для внесения изменений в лицензию на пользование недрами.

Исходя, из изложенного, представляется необходимым внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» в части конкретизации видов, сроков, порядка предоставления геологической и иной информации уполномоченным органам.

3.1.6. Оценка изменений федерального законодательства по проблемным вопросам, указанным в Аналитическом докладе – 2012

По результатам анализа изменений федерального законодательства в 2013 г. по актуальным для субъектов предпринимательской деятельности вопросам природопользования и охраны окружающей среды, с учетом материалов Аналитического доклада - 2012, можно сделать следующие выводы.

1. **По ряду вопросов, актуальных для субъектов предпринимательской деятельности в области природопользования и охраны окружающей среды, предложения, предусмотренные Аналитическим докладом – 2012, не были реализованы.**

Это касается таких вопросов, как:

1) нормирование в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;

2) организация и осуществление государственного экологического надзора;

3) доступ субъектов предпринимательской деятельности к участкам недр федерального значения;

4) доступ субъектов малого и среднего предпринимательства к участкам недр с целью разведки и добычи полезных ископаемых, а также к объектам транспортной инфраструктуры и объектам переработки полезных ископаемых;

5) планирование геологического изучения недр за счет собственных средств пользователей недр;

6) разведка и добыча общераспространенных полезных ископаемых пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных горных отводов (геологических отводов);

7) обеспечение восстановления бездействующего (простаивающего) фонда скважин в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин.

2. **По ряду вопросов было разработано и введено в действие, либо разработано, но еще не введено в действие соответствующее нормативное правовое регулирование с учетом предложений, предусмотренных Аналитическим докладом – 2012.**

Это касается таких вопросов, как:

1) Изменение границ участка недр.

Одним из замечаний относительно несовершенства правового регулирования изменения границ участков недр, рассматриваемых в Аналитическом докладе – 2012, было отсутствие в качестве основания для изменения границ участка недр необходимость устранения технической ошибки в части определения границ участка недр.

Минприроды России был разработан и 28 июня 2013 года опубликован на своем официальном сайте проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование», которым устанавливается дополнительное (помимо существующих) основание для изменения границ участка недр, а именно, наличие в лицензии

и (или) ее неотъемлемых составных частях технической ошибки в координатах угловых точек участка недр.

Изменение границ участка недр при исправлении в лицензии и (или) ее неотъемлемых составных частях технической ошибки в координатах угловых точек участка недр предполагается осуществлять:

а) на основании координат участка недр, указанных в порядке и условиях проведения конкурсов или аукционов, в лицензии на пользование недрами (в случае переоформления лицензии), в решении Правительства Российской Федерации о предоставлении права пользования недрами, в горноотводном акте, оформленном до введения в действие Закона Российской Федерации «О недрах» (в случае, если лицензия была выдана в соответствии с пунктом 19 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 15.07.1992 № 3314–1);

б) на основании данных государственного или территориального балансов запасов полезных ископаемых по состоянию на дату проведения аукциона или конкурса, по итогам которого участок недр, границы которого предполагается изменить, был предоставлен в пользование, или на дату предоставления права пользования недрами без проведения конкурса и аукциона;

2) Проведение аукционов на право пользования участками недр.

В отношении предложения по вопросу совершенствования правового регулирования проведения аукционов на право пользования участками недр, предусмотренного Аналитическим докладом – 2012, а именно, в части возможности признания аукциона состоявшимся при наличии одного претендента на право пользования недрами, следует отметить, к настоящему моменту Минприроды России подготовлен и опубликован на сайте www.regulation.gov.ru комплексный проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», предусматривающий предоставление права пользования участком недр единственному участнику аукциона;

3) Согласование технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Федеральным законом от 23.07.2013 № 228-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» полномочие по согласованию технических проектов в отношении участков недр местного значения (то есть технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых), ранее закрепленное за федеральным органом управления государственным фондом недр (точнее, за территориальными органами федерального органа управления государственного фонда недр — Роснедра), передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что на настоящий момент не внесены соответствующие изменения в подзаконные нормативные правовые и инструктивно-методические акты, регулирующие вопросы подготовки, согласования и утверждения технических проектных документов на разработку месторождений полезных ископаемых, в том числе постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с пользованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» от 03.03.2010 № 118, приказ Минприроды России «Об утверждении критериев отнесения вопросов согласования проектной документации к компетенции комиссии, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, и компетенции комиссий, создаваемых его территориальными органами».

3. **По ряду вопросов было разработано и введено в действие, либо разработано, но еще не введено в действие соответствующее нормативное правовое регулирование, но без учета предложений, предусмотренных Аналитическим докладом – 2012.**

Это касается таких вопросов, как:

1) Определение границ участков недр, границ горного отвода.

В рамках совершенствования нормативного правового регулирования в части определения границ горного отвода был принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

Согласно названного Федерального закона предусматривается полномочие по установлению порядка подготовки и оформления документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода, которое закрепляется за Правительством Российской Федерации. Непосредственно полномочие по оформлению документов, удостоверяющих уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения) закрепляется за органом государственного горного надзора либо в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (относительно участков недр местного значения).

2) Согласование годовых планов развития горных работ.

В рамках совершенствования нормативного правового регулирования в части согласования годовых планов развития горных работ был принят Федеральный закон от 28.12.2013 № 408-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и признании утратившим силу подпункта 3.6 пункта 3 Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета Российской Федерации «О порядке введения в действие Положения о порядке лицензирования пользования недрами».

Согласно названного Федерального закона предусматривается полномочие по установлению порядка подготовки, рассмотрения и согласования планов и (или) схем развития горных работ по видам полезных ископаемых, которое закрепляется за Правительством Российской Федерации. Непосредственно полномочие по согласованию планов и (или) схем развития горных работ закрепляется за органом государственного горного надзора;

3) Предоставление земельных участков для целей недропользования.

Основное замечание по данному вопросу, предусмотренное Аналитическим докладом – 2012, а именно, отсутствие утвержденного Порядка подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, было устранено посредством принятия постановления Правительства Российской Федерации 3.04.2013 № 294 «О подготовке и рассмотрении ходатайств об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также принятии решений об их изъятии».

Вместе с тем, принятое постановление Правительства Российской Федерации имеет существенный недостаток, связанный со сферой возможного применения данного документа. Согласно утвержденному названным постановлением Правительства Российской Федерации порядка подготовки и рассмотрения ходатайства об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также принятия решений об их изъятии, указанный порядок распространяется только на изъятие земельных

участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, которые признаются работами для государственных и муниципальных нужд, в понимании Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Фактически это означает, что сфера применения постановления Правительства Российской Федерации от 3.04.2013 № 294 «О подготовке и рассмотрении ходатайств об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами, а также принятии решений об их изъятии» ограничивается только случаями предоставления права пользования недрами на основании государственного контракта. В остальных случаях, то есть для подавляющего числа видов пользования недрами, нормы указанного постановления Правительства Российской Федерации применению не подлежат.

Результаты анализа учета предложений, содержащихся в Аналитическом докладе – 2012, по изменению федерального законодательства в 2013 г. по актуальным для субъектов предпринимательской деятельности вопросам природопользования и охраны окружающей среды, представлены в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Актуальность проблем исполнения контрольно-надзорных полномочий в природоохранной сфере, обозначенных в 2012 г.

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
I.	**Основные проблемы в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности**		
1.	*Несовершенство предлагаемых механизмов модернизации действующей системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе нормирования*		
1.1.	Закрепление открытого перечня условий получения комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду, что создает предпосылки для произвольного толкования уполномоченными на выдачу таких разрешений государственными органами норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае получения разрешения	Установление на законодательном уровне исчерпывающего перечня условий получения комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду	Не решена
1.2.	Отсутствие конкретных прозрачных процедур идентификации наилучших доступных технологий (НДТ), критериев отнесения предприятий к областям применения НДТ	Установление на законодательном уровне конкретных процедур идентификации НДТ применительно к предприятиям, производствам, в части их отнесения к областям применения НДТ	Не решена
1.3.	Неопределенность условий и механизмов перехода на НДТ действующих старых градообразующих	Определение механизмов и процедур перехода на НДТ действующих старых	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	предприятий, для которых переход на НДТ нерентабелен без определенных механизмов государственного стимулирования и поддержки, вследствие чего повышается риск банкротства таких предприятий, что приведет к негативным последствиям не только экономического, но и социального характера	градообразующих предприятий («переходные» положения должны быть закреплены на законодательном уровне, конкретные механизмы и процедуры — на уровне нормативного правового акта Правительства Российской Федерации)	
1.4.	Отсутствие возможности пересмотра отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду. При необходимости изменения нормативов по одному или нескольким видам негативного воздействия будет необходимо подавать документы для пересмотра всего комплексного разрешения (представление полного комплекта документов, прохождение процедуры получения разрешения целиком)	Законодательное установление возможности изменения отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду при изменении или пересмотре отдельных нормативов воздействия (с регламентацией порядка, условий, сроков и процедур на подзаконном уровне)	Не решена
1.5.	Установление дополнительного административного барьера посредством введения необходимости проведения государственной экологической экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, отнесенных законодательством к экологически опасным объектам. Учитывая, что проектная документация проходит проверку на соответствие экологическим требованиям к рамках проведения государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом Российской Федерации, введение дополнительной экспертизы приведет к дополнительным временным, организационно-техническим и финансовым издержкам, к дублированию проверки проектной документации на соответствие экологическим требованиям в рамках разныхгосударственных экспертиз, проводимых	Исключение необходимости прохождения двух самостоятельных государственных экспертиз проектной документации на предмет соответствия одному критерию — соответствия экологическим требованиям	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	разными государственными органами, которые могут прийти к разным (в том числе полностью противоположным) выводам и оценкам соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям		
1.6.	Установление обязанности оснащения стационарных источников автоматическими средствами измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ в отсутствие четких механизмов и условий реализации данного требования. Применение предлагаемых автоматизированных систем непрерывного инструментального контроля потребует значительных средств и капитальных затрат на их разработку и внедрение. При этом сертифицированные системы в данной области отсутствуют; по ряду ингредиентов отсутствуют автоматические средства контроля	Введение переходного периода для внедрения автоматических средств измерения и учета объемов выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ, увеличение сроков вступления в силу положений законопроекта по данному вопросу, а также установление четких критериев для источников, оснащение которых приборами измерения и учета являются обязательными	Не решена
1.7.	Наличие множества бланкетных норм для реализации положений, предусмотренных законопроектом. При этом до настоящего времени по большинству вопросов отсутствуют не только концепции данных подзаконных нормативных и инструктивно-методических актов, но и общее понимание их регулирующего воздействия	Обеспечение оперативной разработки подзаконной нормативной базы, необходимой для реализации положений законопроекта, в целях недопущения большого временного разрыва между принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» и реализацией предусмотренных им требований	Не решена
2.	*Несовершенство системы организации и осуществления государственного экологического надзора*		
2.1.	Несовершенство определения критериев и разграничения объектов, подлежащих федеральному	Законодательно закрепить новый подход к разграничению объектов, подлежащих	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	и региональному государственному экологическому надзору	соответственно федеральному государственному экологическому надзору и региональному государственному экологическому надзору, исходя из уровня негативного воздействия на окружающую среду	
2.2.	Отсутствие действенных механизмов реализации при осуществлении государственного экологического надзора в отношении субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих одновременно под несколько различных видов федерального и регионального государственного экологического надзора	Нормативно обеспечить организацию планирования и проведения комплексных совместных проверок субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих под критерии отнесения к объектам, подлежащих одновременно нескольким видам государственного экологического надзора, организация межведомственного взаимодействия органов федерального и регионального государственного экологического надзора	Не решена
2.3.	Объединение под понятием «государственный экологический надзор» различных видов надзора природоресурсного и природоохранного характера, что приводит к объективной сложности в определении предметов разных видов надзора, не всегда позволяет четко определить предметы отдельных видов государственного экологического надзора	Рассмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет каждого отдельного вида государственного экологического надзора, упорядочить	Не решена
		и уточнить виды государственного экологического надзора и облегчить задачу определения объектов государственного природоохранного надзора за соблюдением законодательства и требований в области охраны окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности	

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
II.	**Основные проблемы в сфере использования и охраны недр и пути их решения**		
1.	*Несовершенство доступа субъектов предпринимательской деятельности к участкам недр федерального значения*		
1.1.	Критерии отнесения месторождений полезных ископаемых к участкам недр федерального значения не в полной мере отвечают целям обеспечения обороны страны и безопасности государства.	Необходимо уточнить критерии отнесения месторождений полезных ископаемых к участкам недр федерального значения (объемы запасов, наличие промышленных запасов)	Не решена
1.2.	Отсутствие гарантий предоставления пользователю недр, осуществлявшему геологическое изучение недр, участия в разведки и добыче полезных ископаемых на открытом месторождении, по своим характеристикам отвечающем требованиям, установленным для участков недр федерального значения	Закрепить гарантии предоставления пользователю недр, осуществлявшему геологическое изучение недр, участия в разведки и добыче полезных ископаемых (участие в совместном предприятии с субъектом предпринимательской деятельности, который соответствует требованиям законодательства)	Не решена
1.3.	Наличие жестких квалификационных требований к потенциальным пользователям недр на континентальном шельфе Российской Федерации (опыт освоения недр на континентальном шельфе, ограничение по участию иностранного капитала)	Расширение субъектного состава пользователей недр континентального шельфа Российской Федерации. Возможность признания наличия опыта освоения континентального шельфа у основного общества при наличии такого опыта у дочернего общества, и наоборот. Определение понятия «опыт освоения участков недр континентального шельфа» и срок исчисления опыта. Необходимость учета международного опыта работ на континентальном шельфе	Не решена
2.	*Несовершенство доступа малых и средних компаний топливно-энергетического комплекса к участкам недр с целью разведки и добычи полезных ископаемых, а также к объектам транспортной инфраструктуры и объектам переработки полезных ископаемых*		
2.1.	Виды и формы поддержки, оказываемой органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, по стимулированию деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства фактически не распространяются на малые и средние предприятия топливно-энергетического комплекса	Необходимо определение критериев отнесения малых и средних компаний топливно-энергетического комплекса к субъектам малого и среднего предпринимательства, а также установление мер государственной поддержки субъектов малого и среднего	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
2.2.	Действующее федеральное законодательство не учитывает специфики образования и деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса, не содержит определение термина «субъекты малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса» и не устанавливает для таких субъектов специальных мер поддержки	предпринимательства топливно-энергетического комплекса	Не решена
3.	*Несовершенство механизмов предоставления и использования участков недр*		
3.1.	Отсутствие заявительного принципа получения права пользования недрами. Применяется исключительно программно-целевой метод планирования геологоразведочных работ	Закрепление заявительного принципа получения права пользования недрами наряду с программно-целевым методом. Установление критериев применения заявительного принципа, оснований отказа в предоставлении права пользования недрами в заявительном порядке	Не решена
3.2.	Не установлены единые требования к определению границ участка недр, не определен правовой статус горного отвода, геологического отвода, не определено соотношение понятий «границы участка недр» и «границы горного отвода»	Установить единые требования к определению границ участка недр. Исключить понятия «горный отвод», «геологический отвод»	Решена частично. Вместо исключения понятий горного и геологического отвода, напротив, уточнены полномочия по удостоверению уточненных границ горного отвода, порядку такого удостоверения
3.3.	Несовершенство правового регулирования изменения границ участка недр:		
3.3.1.	Отсутствие возможности внесения изменений в лицензии на пользование недрами с целью устранения технических ошибок в части определения границ участка недр	Предусмотреть возможность внесения изменений в лицензии на пользование недрами с целью устранения технических ошибок в части определения границ участка недр	Решена частично. Разработан соответствующий проект НПА. На настоящий момент не принят
3.3.2.	Не определен порядок расчета разового платежа при изменении границ	Утвердить Правительством Российской Федерации порядок	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	участка недр или возможность использования методик, применяемых при расчете разовых платежей на аукционах на право пользования недрами или в случае открытия месторождения полезных ископаемых за счет собственных средств	расчета разового платежа при изменении границ участка недр	
3.3.3.	При проведении аукциона на право пользования недрами в случае подачи заявки от одного претендента, аукцион на право пользования недрами признается несостоявшимся	Внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» положения, согласно которому право пользования недрами предоставляется единственному участнику аукциона на право пользования недрами с выплатой им разового платежа, равного стартовому плюс один шаг	Решена частично. Разработан соответствующий законопроект. На настоящий момент не принят
3.3.4.	Действующий на ведомственном уровне порядок согласования годовых планов развития горных работ не соответствует ряду положений Закона Российской Федерации «О недрах». Наличие необходимости согласования представляется излишним, избыточным	Исключить функцию Ростехнадзора в части согласования годовых планов развития горных работ	Решена частично. Вместо исключения согласования годовых планов развития горных работ законодательно закреплены полномочия по согласованию и по установлению порядка согласования
3.3.5.	Согласование технической проектной документации в отношении месторождений общераспространенных полезных ископаемых возложено на территориальные органы федерального органа управления государственным фондом недр, в то время как весь объем иных полномочий в отношении общераспространенных полезных ископаемых закрепляется за органами государственной власти субъектов Российской Федерации	Передать полномочие по согласованию технической проектной документации в отношении общераспространенных полезных ископаемых органам государственной власти субъектов Российской Федерации	Решена частично. Изменения внесены только в Закон Российской Федерации «О недрах», на подзаконном уровне на настоящий момент необходимые изменения не внесены
3.3.6.	Отсутствует возможность упрощенного перехода от лицензионного режима к безлицензионному по уведомительному принципу добычи	Предусмотреть процедуру упрощенного перехода пользователей недр, осуществляющих разведку и добычу	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	общераспространенных полезных ископаемых для своих технологических и производственных нужд пользователями недр в границах предоставленных им горных (геологических) отводов	общераспространенных полезных ископаемых для собственных технологических и производственных нужд в границах предоставленных им горных (геологических) отводов	
3.3.7.	«Завышенные» требования к заявителю в отношении документов, предоставляемых им для получения права пользования недрами	Исключить обязанность претендентов на пользование недрами (пользователей недр) предоставлять документы, находящиеся в распоряжении органов государственной власти или органов местного самоуправления, для получения права пользования недрами	Решена частично
3.3.8.	Установление необоснованно завышенных сроков либо отсутствие сроков осуществления некоторых административных процедур предоставления права недропользования	Сократить некоторые сроки (сроки рассмотрения заявок на право пользования недрами; сроки подготовки условий пользования недрами; сроки информирования заявителя о принятых решениях; сроки оформления лицензии на пользование недрами и др.); установить сроки (сроки рассмотрения Комиссией по внесению изменений, дополнений и переоформлению лицензий материалов для внесения изменений в лицензию на пользование недрами, переоформления лицензии; сроки административных процедур рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства и эксплуатацииподземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых)	Не решена
4.	*Несовершенство правового регулирования обеспечения восстановления бездействующего (простаивающего) фонда скважин в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин*		
4.1.	Законодательство Российской Федерации о недрах не регулирует вопросы обеспечения восстановления бездействующего фонда скважин,	1. Инвентаризация фонда скважин на территории Российской Федерации, как на распределенном фонде недр,	Не решена

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
	его вовлечения в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин	так и на нераспределенном. 2. Формирование перечня (реестра) бездействующих (простаивающих) скважин, ежегодный мониторинг и актуализация перечня. 3. Определение правового статуса и условий эксплуатации фонда скважин, расположенных на предоставляемых в пользование участках недр. Обеспечение промышленной и экологической безопасности фонда скважин на лицензионном участке. 4. Обеспечение вовлечения пользователями недр скважин, бездействующих (простаивающих) в нарушение требований технического проекта, обеспечение осуществления государственного контроля и надзора за выполнением требования по вовлечению бездействующего (простаивающего) фонда скважин в эксплуатацию. 5. Льготное налогообложение пользователей недр, самостоятельно либо с помощью привлеченных организаций обеспечивших ввод в эксплуатацию скважин из бездействующего фонда	
5.	*Несовершенство правового регулирования порядка предоставления земельных участков в целях недропользования*		
5.1.	Отсутствие принятого Порядка подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами. Отсутствие приоритета недропользователя в правоотношениях между ним и правообладателем земельного участка	Принять Порядок подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с пользованием недрами. Установить приоритет недропользователя в правоотношениях между ним и правообладателем земельного участка	Решена частично. Порядок принят, однако сфера егоприменения ограничена лишь предоставлением земельных участков для работ, связанных с пользованием недрами, являющихся

№ п/п	Проблемы правового регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды в 2012 году	Предлагаемое в 2012 году решение проблем	Актуальность решения проблем в 2013 году
			работами для государственных и муниципальных нужд, в понимании ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»

3.2. Обеспечение качества и безопасности пищевой продукции

В последние годы система нормативно-правового обеспечения государственного контроля за пищевой продукцией в Российской Федерации получила существенное развитие, направленное на повышение эффективности мер государственного регулирования в целях предотвращения поступления и обращения на продовольственном рынке страны некачественных и опасных для жизни и здоровья людей пищевых продуктов.

Основными направлениями совершенствования законодательства в этой сфере явились унификация национальных требований по безопасности пищевой продукции и организации контроля за их соблюдением с международными требованиями и выполнение обязательств Российской Федерации по этим вопросам как члена Всемирной торговой организации (ВТО), Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭс) и стороны Таможенного союза.

Вместе с тем действующая в Российской Федерации система нормативно-правового регулирования вопросов обеспечения безопасности пищевой продукции и практическая деятельность государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции в этой сфере, остаются недостаточно эффективными.

Следствием этого является поступление и обращение на продовольственном рынке страны значительных количеств некачественных и опасных пищевых продуктов, возникновение связанных с употреблением таких продуктов случаев массовых заболеваний и отравлений людей, многочисленные обращения граждан на нарушение их потребительских прав.

Исполнение государственных контрольно-надзорных функций за пищевой продукцией сопровождается также нарушениями прав хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере производства и обращения пищевой продукции, избыточным, не всегда основанным на нормах законов, и неэффективным вмешательством органов государственного контроля (надзора) в предпринимательскую деятельность.

В этой связи представляется актуальным проведение анализа системы нормативно-правового регулирования вопросов организации и проведения государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью пищевой продукции Российской Федерации, выявление имеющихся проблем и определение мер, направленных на их преодоление.

3.2.1. Анализ законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы государственного контроля (надзора) за качеством и безопасностью пищевой продукции

1. Систему нормативно-правового регулирования в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и организации государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных обязательных требований к указанной продукции в Российской Федерации составляют базовый Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов», положения специальных федеральных законов[78]), принятые в соответствии с законами нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, технического регулирования, а также уполномоченных в области ветеринарии органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В Российской Федерации до настоящего времени продолжают также действовать и применяться значительное число нормативных и инструктивно-методических документов СССР (санитарные, ветеринарные правила и нормы, инструкции и методические указания) по вопросам качества и безопасности пищевой продукции и контроля за их соблюдением, утвержденных структурными подразделениями Минздрава СССР и Минсельхоза СССР, большинство из которых не соответствует современным требованиям и не доступны для хозяйствующих субъектов, поскольку не опубликованы в установленном порядке.

С образованием Таможенного союза в рамках ЕврАзЭс на основании Соглашения Таможенного союза по санитарным мерам и Соглашения Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам, ратифицированных федеральными законами, в Российской Федерации с 2010 г. действуют положения принятых Комиссией Таможенного союза решений от 18.07.2010 № 317 «О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе» и от 17.08.2010 № 341 «О вопросах применения санитарных мер в таможенном союзе», которыми утверждены Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования, Единые ветеринарно-санитарные требования, единые перечни товаров, подлежащих соответственно государственному санитарно-эпидемиологическому надзору и государственному ветеринарному надзору, а также единые положения о порядке осуществления указанных надзоров.

Принятыми в 2011–2013 годах базовым (горизонтальным) техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» (ТР ТС 021/2011) и специальными (вертикальными) техническими регламентами Таможенного союза[79]) установлены

---

[78] Федеральные законы от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», от 14.05.1993 № 4979–1 «О ветеринарии», от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», федеральные законы от 12.06.2008 № 88-ФЗ «Технический регламент на молоко и молочную продукцию», от 24.06.2008 № 90-ФЗ «Технический регламент на масложировую продукцию», от 27.10.2008 № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей».

[79] Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности зерна» (ТР ТС 015/2011), «Пищевая продукция в части ее маркировки» (ТР ТС 022/2011), «Технический регламент на соковую

требования безопасности к пищевой продукции и ее отдельным видам, процессам, связанным с производством, транспортированием, хранением, реализацией и уничтожением пищевой продукции, а также порядок ее идентификации и оценки соответствия на территории Таможенного союза.

Следует отметить, что в соответствии с Соглашением «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации» предусмотрено, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза осуществляется в порядке, установленном законодательством каждой Стороны (статья 10).

Система государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией в Российской Федерации установлена Федеральным законом «О качестве и безопасности пищевых продуктов», согласно статьи 13 которого государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов возложен на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные на осуществление соответственно федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного ветеринарного надзора, регионального государственного ветеринарного надзора, согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В осуществлении государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов участвует также федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного контроля.

Принятым во исполнение указанного закона постановлением Правительства Российской Федерации от 21.12.2000 № 987 «О государственном надзоре в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов» определены государственные органы, уполномоченные на осуществление государственного надзора, сфера их компетенции и утверждено Положение, устанавливающее порядок осуществления государственного надзора.

В соответствии с названным постановлением государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов в Российской Федерации возложен на:

а) федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в пределах своей компетенции осуществлять федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соответствием санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям качества и безопасности пищевых продуктов, материалов и изделий, контактирующих с пищевыми продуктами, условий их разработки, подготовки к производству, изготовления, хранения, транспортировки, реализации и употребления (использования), а также условий утилизации или уничтожения некачественной, опасной продукции;

б) федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в пределах своей компетенции осуществлять соответственно федеральный государственный ветеринарный надзор и региональный государственный ветеринарный надзор за соответствием ветеринарным

продукцию из фруктов и овощей» (ТР ТС 023/2011), «Технический регламент на масложировую продукцию» (ТР ТС 024/2011), «О безопасности отдельных видов специализированной пищевой продукции, в том числе диетического лечебного и диетического профилактического питания» (ТР ТС 027/2012), «Требования безопасности пищевых добавок, ароматизаторов и технологических вспомогательных средств» (ТР ТС 029/2012), «О безопасности молока и молочной продукции» (ТР ТС 033/2013) и «О безопасности мяса и мясной продукции» (ТР ТС 034/2013).

(ветеринарно-санитарным) требованиям безопасности пищевых продуктов животного происхождения (мяса и мясопродуктов, молока и молокопродуктов сырых, яиц и продуктов их первичной переработки, рыбы и морепродуктов, меда и продуктов пчеловодства), условий их заготовки, подготовки к производству, изготовления, хранения, транспортировки и поставок, безопасности пищевых продуктов животного и растительного происхождения непромышленного изготовления и условий их реализации на розничных рынках, а также условий утилизации некачественных, опасных пищевых продуктов животного происхождения, в том числе их использования на корм животных.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области таможенного дела, участвует в осуществлении государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов при ввозе (вывозе) такой продукции в специализированных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации.

В соответствии с Положением, утвержденным указанным постановлением Правительства Российской Федерации, государственный надзор в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов включает в себя:

– организацию и проведение проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии, качества и безопасности пищевых продуктов, технического регулирования и защиты прав потребителей;

– установление причин и условий возникновения болезней людей и животных;

– пресечение нарушений законодательства Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевой продукции и применение мер административного воздействия к лицам, допустившим такие правонарушения.

К отношениям, связанным с осуществлением государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, организацией и проведением проверок хозяйствующих субъектов, чья деятельность связана в производством и оборотом указанной продукции, применяются положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Таким образом, в Российской Федерации законодательно установлена и актами Правительства Российской Федерации регламентирована система государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, предусматривающая его осуществление различными уполномоченными государственными органами исполнительной власти в рамках осуществляемых этими органами контрольно-надзорных функций в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения, ветеринарии и таможенного дела.

Дальнейшее развитие и совершенствование законодательства Российской Федерации направлено на гармонизацию положений Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», определяющих порядок организации государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, с требованиями к организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», что позволит исключить негативную практику применения противоречивых норм указанных законов. В целях устранения имеющихся противоречий во исполнение

поручения Правительства Российской Федерации осуществляется подготовка проекта федерального закона, предусматривающего внесение соответствующих изменений в федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ, а также проекта федерального закона, согласно которому Федеральный закон от 02.01.2000 № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» дополняется положениями, регламентирующими в соответствии с техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» новые процедуры государственного регулирования в области качества и безопасности пищевой продукции.

2. В целях реализации обязательств Российской Федерации при ее вступлении в ВТО и присоединении к Соглашению по техническим барьерам в торговле (ТБТ) и Соглашению по санитарным и фитосанитарным мерам (СФС) в соответствии с Указом Президента Российской Федерации[80] и принятым в его исполнение постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 были уточнены и разграничены сферы ведения Роспотребнадзора и Россельхознадзора в области государственного надзора за санитарно-эпидемиологической и ветеринарно-санитарной безопасностью пищевой продукции.

Предмет государственного надзора в области качества и безопасности пищевых продуктов, осуществляемого Россельхознадзором, был ограничен вопросами соблюдения ветеринарно-санитарных требований безопасности продовольственного сырья животного происхождения, не подвергшегося промышленной или тепловой обработке (мяса, мясных и других продуктов убоя (промысла) животных, продуктов их первичной переработки, молока и сливок сырых, продукции пчеловодства, яиц и яйцепродуктов), процессов заготовки, первичной обработки, хранения, транспортировки и поставки этой продукции.

Однако Минсельхозом России и Россельхознадзором содержащееся в указанном постановлении Правительства Российской Федерации поручение о приведении ведомственных актов, регламентирующих организацию государственного надзора за пищевой продукцией при осуществлении государственного ветеринарного надзора, в соответствие с установленной компетенцией не было выполнено.

Следствием этого является дублирование органами ветеринарного надзора функций органов санитарно-эпидемиологического надзора, проведение должностными лицами ветеринарной службы проверок соблюдения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями не только ветеринарных, но и санитарно-эпидемиологических и гигиенических требований в отношении, как сырья животного происхождения, так и изготовленной из него пищевой продукции, а также условий ее производства, транспортировки, хранения, оптовой и розничной торговли, общественного питания, утилизации и уничтожения.

Данное положение усугубляется несовершенством ветеринарного законодательства Российской Федерации в целом.

В течение многих лет остается незавершенной работа по подготовке нового федерального закона «О ветеринарии», который должен заменить действующий без существенных изменений более 20 лет Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979–1»О ветеринарии». Не пересмотрены многие устаревшие (принятые более 25 лет управлением ветеринарии Минсельхоза СССР и неопубликованные в установленном порядке) нормативные и методические документы, регламентирующие вопросы ветеринарно-санитарной экспертизы пищевой продукции, организации и проведения мероприятий по контролю при осуществлении государственного ветеринарного надзора, разграничения сфер ведения

[80] Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти».

Россельхознадзора и органов ветеринарного надзора субъектов Российской Федерации. Отсутствуют собственно ветеринарные и ветеринарно-санитарные требования в отношении пищевой продукции животного происхождения.

Такое положение создает серьезный административный барьер в предпринимательской деятельности и нарушает систему мер как по защите жизни и здоровья людей, так и по защите прав хозяйствующих субъектов, действующих на рынке пищевой продукции, при осуществлении в отношении них контрольно-надзорных функций со стороны государства, а также создает препятствия на пути свободного обращения пищевой продукции на территории страны.

3.2.2. Анализ нормативно-правового регулирования и порядка осуществления в Российской Федерации других видов контроля, осуществляемых в отношении пищевой продукции

Помимо государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, контроль за пищевой продукцией осуществляется посредством:

– подтверждения соответствия изготовленной продукции установленным требованиям путем оформления ее производителем (поставщиком, импортером) декларации соответствия на этапе выпуска изготовленной продукции в обращение на рынке;

– государственной регистрации Роспотребнадзором отдельных видов новых, специализированных, изготовленных с использованием генно-модифицированных организмов пищевых продуктов и пищевых добавок на этапе разработки и постановки такой продукции на производство;

– проведения ветеринарными органами ветеринарно-санитарной экспертизы, ветеринарной сертификации не переработанной пищевой продукции животного происхождения на этапах ее заготовки и первичной обработки;

– получения разрешений Россельхознадзора на экспорт и импорт такой продукции на этапе заключения контрактов на поставку продукции;

– регистрации российских предприятий, экспортирующих произведенную продукцию животного происхождения, на этапе подготовки к заключению контрактов на поставку такой продукции.

1. В настоящем разделе представляется целесообразным остановиться на анализе наиболее массовых видов мероприятий по контролю, осуществляемых как органами государственного ветеринарного надзора, так и подведомственными им организациями — ветеринарно-санитарной экспертизе и ветеринарной сертификации пищевой продукции животного происхождения.

Проведение ветеринарно-санитарной экспертизы мяса, молока, яиц и другой продукции животного происхождения, предназначенной для реализации населению в сыром виде или для последующей переработки и изготовления конечных пищевых продуктов, регламентировано ветеринарным законодательством Российской Федерации, техническими регламентами Таможенного союза и является обоснованной и единственной формой оценки ветеринарной (ветеринарно-санитарной) безопасности сырья животного происхождения.

Вместе с тем, понятие «ветеринарная сертификация», а также процедуры подтверждения ветеринарной и ветеринарно-санитарной безопасности пищевой продукции

посредством ветеринарной сертификации с использованием результатов ветеринарно-санитарной экспертизы законодательно не закреплены.

Первым документом, установившим формы ветеринарных документов, стала Инструкция о порядке выдачи ветеринарных сопроводительных документов на подконтрольные ветеринарному надзору грузы, утвержденная Первым заместителем Министра сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации от 12.04.1997 № 13–7–2/871. Правовое основание для утверждения данной инструкции отсутствовало.

В дальнейшем на основе указанной Инструкции был издан приказ Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» при отсутствии полномочий Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору, ее территориальных органов и государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере ветеринарии по выдаче ветеринарных документов.

Функция Россельхознадзора по выдаче ветеринарных, карантинных, фитосанитарных и иных разрешений (сертификатов) и свидетельств на поднадзорные грузы при их перевозках была установлена постановлением Правительства Российской Федерации от 08.04.2004 № 201 «Вопросы Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору».

В отношении деятельности субъектов Российской Федерации аналогичное постановление Правительства Российской Федерации не было принято, так как к полномочиям, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся только:

1) установление ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта Российской Федерации;

2) отмена ограничительных мероприятий (карантина) на территории субъекта (Статья 3.1 Закона Российской Федерации «О ветеринарии»).

Приказ Минсельхоза России от от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов» установил широкий перечень грузов, подлежащих обязательному сопровождению ветеринарными документами, в том числе пищевой продукции, подвергнутой промышленной переработке.

Ветеринарными органами посредством ветеринарной сертификации подтверждается отсутствие болезней животных, от которых получено продовольственное сырье, эпизоотическое благополучие территорий его происхождения, а также безопасность в ветеринарно-санитарном отношении пищевого сырья (отсутствие в нем превышающих нормы остатков лекарственных средств, стимуляторов роста, пестицидов и других химических веществ и препаратов, используемых при выращивании (разведении) наземных и водных животных).

Однако в системе государственного регулирования в сфере производства и обращения пищевой продукции животного происхождения в Российской Федерации серьезной проблемой является проведение ветеринарными органами ветеринарной сертификация не только сырья животного происхождения, но и каждой партии пищевых продуктов, изготовленных путем переработки уже сертифицированного сырья.

Масштабность ветеринарной сертификации изготовленных пищевых продуктов и связанные с ее проведением высокие издержки хозяйствующих субъектов, обусловленные обязательностью ее проведения, запрещением оборота пищевых продуктов, не имеющих ветеринарных сертификатов, при отсутствии реальной эффективности этих мероприятий по контролю обуславливает необходимость анализа правовых оснований

и целесообразности осуществления сертификационных функций ветеринарных органов с точки зрения защиты жизни и здоровья людей от некачественной и опасной пищевой продукции.

Процедуры получения ветеринарного сертификата проводятся после того, как изготовителем конечной продукции подтверждена ее безопасность в целом, включая безопасность в ветеринарном отношении сырья, из которого такая продукция изготовлена, оформлена декларация о соответствии и изготовленная продукция выпущена в свободное обращение на рынке. В дальнейшем ветеринарные сертификаты выдаются также на всех этапах ее последующего обращения (при транспортировке, хранении и реализации) продукции на территории страны.

При осуществлении ветеринарной сертификации готовой продукции, в отличие от сертификации не переработанной продукции, ветеринарно-санитарная экспертиза (обследование, лабораторные исследования) продукции в подавляющем большинстве случаев не проводятся, а ветеринарный сертификат выдается на основании ветеринарных сопроводительных документов, выданных на этапе убоя животных, заготовки и первичной обработки сырья животного происхождения (разделки, охлаждения, замораживания).

Необходимо отметить, что ветеринарная сертификация готовых пищевых продуктов животного происхождения, изготовленных и находящихся в обращении на территории страны, не направлена на подтверждение их безопасности в ветеринарном отношении, а выполняет информационную функцию.

Ветеринарный сертификат на готовую продукцию дублирует сведения оформленной ее изготовителем декларации о соответствии продукции установленным требованиям, в том числе соответствии сырья животного происхождения, из которого изготовлена пищевая продукция, ветеринарно-санитарным требованиям, и поэтому имеет значение только для должностных лиц ветеринарных органов, которыми при проведении проверок хозяйствующих субъектов фактически контролируется не соответствие продукции установленным требованиям, а наличие на нее ветеринарных сертификатов.

Аргументация Россельхознадзора по поводу того, что ветеринарная сертификация готовой пищевой продукции животного происхождения является единственным действенным механизмом соблюдения принципа «прослеживаемости» в контроле за такой продукцией на всех этапах ее обращения «от поля до тарелки», не выдерживает критики, поскольку соблюдение указанного принципа обеспечивается иными механизмами — системой обязательного подтверждения соответствия продукции установленным требованиям безопасности, системой государственного санитарно-эпидемиологического надзора за выполнением этих требований, а также сопровождением продукции на каждом этапе ее оборота и перемещения товарно-сопроводительной документацией и маркировкой, содержащей сведения о месте происхождения товара, его производителе, поставщике, подтверждении его соответствия обязательным установленным требованиям.

В этой связи необходимость ветеринарной сертификации изготовленной и находящейся в обращении на территории страны пищевой продукции животного происхождения вызывает сомнение в силу отсутствия ее практического значения, представляется избыточной и неэффективной мерой государственного регулирования хозяйственной деятельности в целях защиты жизни и здоровья человека, предотвращения распространения заразных болезней животных.

2. Анализ документов, принятых в Таможенном союзе, свидетельствует, что в соответствии с Положением о едином порядке осуществления ветеринарного контроля

на таможенной границе Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза и Единым перечнем товаров, подлежащих ветеринарному контролю (надзору), утвержденными решением Комиссии Таможенного союза «О применении ветеринарно-санитарных мер в таможенном союзе», ветеринарными сертификатами должны сопровождаться подконтрольные ветеринарным органам товары при их ввозе, вывозе и транзитном перемещении по территории Таможенного союза, а также при перемещении в пределах Таможенного союза с территории одной Стороны на территорию другой Стороны, а предметом проверок ветеринарными органами изготовленных из сырья животного происхождения пищевых продуктов является исключительно оценка эпизоотического состояния административных территорий мест производства этих товаров (отсутствие или наличие на этих территориях заразных болезней животных, в том числе болезней, общих для человека и животных).

Указанный порядок ветеринарной сертификации пищевой продукции, изготовленной из сырья животного происхождения, закреплен также в технических регламентах Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», «О безопасности молока и молочной продукции» и «О безопасности мяса и мясной продукции».

Следовательно, перечисленные международные документы устанавливают порядок ветеринарного контроля (надзора) и ветеринарной сертификации изготовленных из сырья животного происхождения пищевых продуктов, который применяется в отношении указанной продукции:

– **при ее ввозе, вывозе, транзитном перемещении по территории Таможенного союза, а также перемещении между сторонами Таможенного союза;**

– **в части оценки эпизоотического состояния административных территорий мест производства этой продукции и подтверждения посредством ветеринарной сертификации ветеринарного благополучия мест ее происхождения.**

Исходя из этого, установление порядка ветеринарного контроля и ветеринарной сертификации пищевой продукции, изготовленной из сырья животного происхождения, произведенной и находящейся в обращении на территории каждой из сторон Таможенного союза, регламентируется законодательством сторон Таможенного союза.

3. Анализ законодательства Российской Федерации свидетельствует об отсутствии в Законе Российской Федерации «О ветеринарии» и Федеральном законе «О качестве и безопасности пищевых продуктов» требований, налагающих на хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность по переработке сырья животного происхождения и изготовлению из него конечных пищевых продуктов, транспортировке, хранению и реализации такой продукции на территории Российской Федерации, обязанности по ее обязательной ветеринарной сертификации посредством получения в ветеринарных органах и сопровождении каждой партии такой продукции при ее обращении внутри страны ветеринарными сопроводительными документами (ветеринарными справками, ветеринарными сертификатами).

Положением о Минсельхозе России, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12.06.2008 № 450, указанное министерство, как орган нормативно-правового регулирования в сфере ветеринарии, не наделено полномочиями по утверждению порядка выдачи ветеринарных сопроводительных документов на пищевую продукцию животного происхождения и типовых форм этих документов, а Положением о Россельхознадзоре, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2004 № 327, указанная служба не уполномочена выдавать такие документы. Также, в переданных субъектам Российской Федерации полномочиях в области ветеринарии

не предусмотрено оформление ветеринарных сопроводительных документов, в том числе на продукцию, подвергнутую промышленной переработке.

Таким образом, перечисленные базовые нормативные правовые акты не устанавливают требования, служащие правовым основанием для выдачи органами государственного ветеринарного надзора ветеринарных сертификатов, ветеринарных справок, сопровождающих каждую партию изготовленных на территории Российской Федерации и находящихся в обороте внутри страны пищевых продуктов животного происхождения.

4. Федеральной антимонопольной службой России было обращено внимание на нарушения антимонопольного законодательства при осуществлении государственного ветеринарного надзора в отношении пищевой продукции.

Руководствуясь положениями статьи 15 Федерального закона «О защите конкуренции», антимонопольным органом[81] Минсельхоз России был признан нарушившим антимонопольные требования в связи с бездействием по приведению ведомственных актов в отношении объектов ветеринарного надзора в соответствие с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009, в том числе не соответствующего указанному постановлению приказа Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 «Об утверждении правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов»[82].

Минсельхозом России указанное решение антимонопольного органа было обжаловано в суде на том основании, что, по мнению Минсельхоза России, постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 вступило в противоречие с Соглашением Таможенного союза по ветеринарно-санитарным мерам и другими документами Таможенного союза, согласно требований которых, пищевая продукция вне зависимости от того, подвергнута она промышленной переработке или нет, подлежит государственному ветеринарному контролю (надзору) и на этом основании указанное постановление Правительства Российской Федерации должно быть приведено в соответствие с документами Таможенного союза, имеющими большую юридическую силу.

Отказывая в удовлетворении требований Минсельхоза России о признании недействительными решения и предписания ФАС России, суды первой и апелляционной инстанций) указали следующее[83].

Бездействие Минсельхоза России по внесению изменений в ведомственные акты в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1009 приводит к предъявлению со стороны ветеринарных органов и организаций требований к хозяйствующим субъектам по обязательному оформлению (получению) ветеринарных сопроводительных документов на все виды пищевой продукции животного происхождения, включая и переработанную продукцию, и в этой связи приводит и (или) может привести к введению ограничения в отношении свободного перемещения продукции на территории Российской Федерации.

Не согласился суд и с аргументами Минсельхоза России, отметив, что документы Таможенного союза распространяются на отношения, возникающие при перемещении

---

[81] Решение ФАС России от 05.05.2012 по делу № 1 15/20–12.

[82] Установившим, что на все виды продукции животного происхождения хозяйствующим субъектам необходимо получать ветеринарные сопроводительные документы (ветеринарные сертификаты, справки).

[83] Решение Девятого арбитражного апелляционного суда от 18.03.2013 № 09АП-1244/2013-АК по делу № А40-103196/12-122-526.

(перевозке) подконтрольных товаров на таможенной границе Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза. При этом ветеринарный контроль в отношении готовых пищевых продуктов, содержащих компоненты животного происхождения, ограничен только вопросами подтверждения эпизоотического благополучия продукции. Это означает, что при решении вопроса о выдаче ветеринарных сопроводительных документов[84] уполномоченный орган исполнительный власти (Россельхознадзор) подтверждает только факт того, что продукция изготовлена из сырья, безопасного в ветеринарном отношении и выходит из территории, благополучной по особо опасным болезням животных.

Указанные положения не распространяются на вопросы обеспечения контроля за безопасностью пищевой продукции в целом. К компетенции органов ветеринарного надзора в соответствии с документами Таможенного союза отнесен контроль за ветеринарной безопасностью продовольственного сырья животного происхождения, не подвергшегося промышленной или тепловой обработке, что соответствует компетенции Минсельхоза России и Россельхознадзора, установленной постановлением от 14.12.2009 № 1009.

Судом также было отмечено, что документы Таможенного союза не затрагивают вопросы осуществления государственного ветеринарного контроля (надзора) за подконтрольными товарами, обращаемыми в пределах территории одной Стороны Таможенного союза, порядок которого регламентируется законодательством каждой из Сторон.

Таким образом, в результате судебного рассмотрения был подтвержден вывод о неправомерности осуществления органами Россельхознадзора контрольно-надзорных полномочий в отношении продовольственного сырья животного происхождения, подвергшегося промышленной или тепловой обработке.

3.2.3. Анализ российского и международного законодательства в области контроля за безопасностью рыбы, рыбной и иной продукции из водных биоресурсов

1. Основными международными документами в сфере защиты здоровья потребителей и обеспечения добросовестной торговли пищевыми продуктами являются руководства и стандарты по безопасности пищевой продукции и контролю за указанной продукцией Комиссии ФАО/ВОЗ CodexAlimentarius, Санитарный кодекс наземных животных и Ветеринарно-санитарный кодекс здоровья водных животных Международного эпизоотического бюро, содержащие положения по обеспечению безопасного для здоровья людей производства пищевой продукции животного происхождения и организации официального контроля за этой продукцией.

Следует указать, что перечисленные документы имеют справочный и рекомендательный характер для участников этих международных организаций.

В этой связи особое внимание заслуживает сравнение системы организации контроля за безопасностью рыбы, рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, осуществляемой в Российской Федерации с рекомендациями Ветеринарно-санитарного кодекса здоровья водных животных (далее — Кодекс) по этим вопросам.

Согласно определению «международного сертификата здоровья животных», содержащемуся в Кодексе, этим термином обозначается документ «выданный членом персонала

[84] Ветеринарный сертификат — форма № 4, утвержденная решением Комиссии Таможенного союза от 18.06.2010 № 317.

компетентного органа экспортирующей страны, удостоверяющий состояние здоровья водных животных, и декларирующий, что водные животные происходят из источника, подвергающегося официальному надзору в соответствии с процедурами, описанными в Руководстве по водным животным».

Под «официальным надзором» понимается «систематизированная серия исследований в данной популяции водных животных для обнаружения возникновения болезни в целях контроля, которые могут включать «тестирование образцов, отобранных в популяции». Обращает на себя внимание, что такие процедуры не определяются в качестве обязательных.

Более того, в Кодексе указывается, что «было бы непрактичным пытаться разработать систему надзора для всех известных болезней водных животных, в отношении которых в данной стране имеются восприимчивые виды», что предполагает допустимость осуществления различных национальных режимов регулирования контроля при условии соблюдения его базовых принципов.

В целях обеспечения безопасности рыбной продукции в международной торговле задачей тестирования водных животных (проведения их лабораторных исследований) при оформлении международного сертификата здоровья является выявление возбудителей болезней, а не определение соответствия продукции микробиологическим, химическим и санитарно-эпидемиологическим показателям.

Таким образом, **Кодекс допускает отказ от лабораторных исследований каждой партии уловов водных биологических ресурсов и производимой из них продукции** на основании заключения (справки) компетентного органа об эпизоотическом благополучии района промысла.

На необязательность контроля путем проведения лабораторных исследований конечной пищевой продукции указывается и в документах Комиссии CodexAlimentarius, в частности в Руководстве «Системы контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов» (CAC/GL20–1995).

В зависимости от конкретных обстоятельств «сертификация пищевых продуктов может быть основана на различных контрольных мероприятиях, в число которых **могут** входить непрерывный операционный контроль, проведение аудита систем обеспечения качества и инспекция конечной продукции».

Одним из принципов контроля и сертификации импорта и экспорта пищевых продуктов, установленных Комиссией CodexAlimentarius, является принцип экономической эффективности, заключающийся в том, что «при выборе систем контроля и сертификации необходимо учитывать издержки для потребителей и затраты денежных средств и времени, которые лягут на пищевую промышленность и государство».

Следовательно, в международных документах в области обеспечения безопасности пищевой продукции в целях защиты здоровья потребителей и обеспечения добросовестности торговли пищевыми продуктами отсутствуют указания на:

– **обязательность сопровождения уловов водных биоресурсов и производимой из них продукции документом, которые именуется «ветеринарным сертификатом», и выдается исключительно «органом ветеринарного контроля и надзора»;**

– **необходимость обязательного контроля каждой партии рыбы, рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, осуществляемого в форме лабораторных исследований (тестирование образцов популяции или инспекции конечной продукции).**

2. Законодательством Европейского союза (регламенты ЕС от 29.04.2004 № 852/2004, № 853/2004 и № 854/2004 по гигиене пищевых продуктов, гигиене пищевой продукции

животного происхождения, а также правилам организации официального контроля над продукцией животного происхождения, предназначенной для потребления человеком в пищу) не предусматривается осуществление ветеринарного контроля и надзора в отношении каждой партии рыбной продукции, произведенной из уловов водных биологических ресурсов.

При этом в ЕС установлены различные режимы сертификации и контроля для европейских рыбаков и для иностранных рыбаков и рыбоводов.

В частности, при оформлении уловов водных биологических ресурсов, добытых в исключительных экономических зонах стран — членов ЕС, не используется документ, аналогичный выдаваемому Россельхознадзором и ветеринарными службами субъектов Российской Федерации ветеринарному сертификату. Ветеринарный контроль и надзор применяется только в отношении импортной рыбной продукции.

В соответствии с регламентом ЕС № 854/2004 «когда рыбная продукция поступает непосредственно с рыболовного судна или морозильного судна, документ, подписанный капитаном, может заменить документ, необходимый согласно статье 14» (п.3 ст. 15 «Специальные положения для рыбной продукции»). «Документ, удовлетворяющий требованиям, изложенным в Приложении VI, сопровождает партии продукции животного происхождения, когда они импортируются в Сообщество» (п. 1 ст. 14 «Документы»). Согласно Приложению VI «Требования сертификатов, сопровождающих импорт», «в отношении рыбоперерабатывающего судна, компетентный орган может уполномочивать капитана или другое лицо командного состава подписывать сертификат» (п.1 Приложения VI).

При организации государственного надзора в области безопасности рыбы и рыбной продукции в Российской Федерации базовые понятия, принципы и процедуры, предусмотренные документами ФАО/ВОЗ и МЭБ, применяются в искаженной трактовке, что дало основания Минсельхозу России и Россельхознадзору создать систему контроля и ветеринарной сертификации продукции, произведенной из уловов водных биологических ресурсов, добытых при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства, с реализацией которой связаны многочисленные административные барьеры в предпринимательстве и высокие коррупциогенные риски.

Органы Россельхознадзора проводят лабораторные исследования образов, отобранных от каждой партии рыбы и продукции из водных биоресурсов, несмотря на отсутствие в популяции водных биологических ресурсов в районах их добычи возбудителей болезней, перечисленных в списке МЭБ. При этом вопреки требованиям Кодекса происходит задержка партий продукции и воспрепятствование их оформления.

3. При экспорте рыбной продукции из Российской Федерации в страны ЕС, КНР и Республику Корея в обязательном порядке оформляется два вида ветеринарных сертификатов: ветеринарный сертификат по форме 5i в соответствии с приказом Минсельхоза России от 16.11.2006 № 422 и гигиенический сертификат международного образца.

Ветеринарный сертификат по форме 5i выдается органами Россельхознадзора при экспорте рыбы и рыбной продукции во всех случаях и представляет собой документ, который подтверж–дает и характеризует территориальное и видовое происхождение груза, эпизоотическое состояние места его выхода, ветеринарно-санитарное состояние груза и позволяет идентифицировать груз.

Гигиенический сертификат (сертификат здоровья, HEALTHSERTIFICATE) подтверждает, что продукция произведена на предприятии, зарегистрированном Россельхознадзором; отгружена, обработана, упакована, подготовлена, переработана, заморожена и хранилась в соответствии с гигиеническими требованиями под контролем компетентного органа,

проверена Россельхознадзором и не содержит вредных или иных инородных веществ в соответствии с требованиями страны импортера, соответствует ветеринарно-санитарным требованиям и пригодна для потребления людьми.

Выдавая заявителю ветеринарный сертификат 5i и сертификат здоровья, ветеринарные органы тем самым подтверждают, что пищевые продукты, системы контроля качества пищевых продуктов на предприятии соответствуют предъявляемым страной импортера требованиям и отсутствуют риски, связанные с возможностью поставки недоброкачественной продукции.

Особое внимание следует обратить на то, что речь идет о сертификации индивидуально обособленного груза. В частности, в сертификате здоровья указываются: наименование продукции; вид упаковки; количество мест; вес нетто всего груза; условия хранения (соблюдение температурного режима); судно и предприятие — производитель продукции; судно перевозчик; район промысла; место доставки и компания получатель груза.

Исходя из обычаев международной торговли, в процессе исполнения условий договоров поставки, возникают случаи, когда в ранее выданный сертификат необходимо внести изменения, либо взамен оформленного ранее сертификата получить один или несколько новых. Это связано, прежде всего, с тем, что с момента заключения договора и до момента его исполнения, сторонами договора купли-продажи уточняются получатели груза (при этом их может быть один или несколько). С точки зрения гражданского законодательства Российской Федерации, международных норм, обычаев торгового оборота, такое допустимо и не противоречит закону.

Проблем с внесением изменений в ранее выданный сертификат или получение нескольких новых сертификатов взамен одного, ранее выданного, не возникает, если судно находится в российском порту.

В случае же нахождения судна в пути или в месте ожидания в порту выгрузки, внести изменения в ранее выданные сертификаты либо оформить новые сертификаты взамен ранее выданных не представляется возможным, поскольку органы Россельхознадзора на местах отказывается исполнять указанную процедуру. Это создает затруднения в оформлении продукции, выгодные иностранным покупателям российской продукции, и российские предприятия лишаются возможности изменить покупателя продукции. Осуществляемый органами **Россельхознадзором порядок выдачи сертификатов здоровья создает возможности для формирования «рынка зарубежного покупателя», который монопольно диктует ценовые условия российским предприятиям.**

В соответствии с нормами международного права (ст. 30 и ст. 34 Конвенции ООН о договорах международной купли-продажи товаров от 1980 года) на Продавце товара лежит обязанность по передаче Покупателю товара и документов, относящихся к нему, в месте, определенном условиями заключенного договора. Одним из таких документов в нашем случае является сертификат здоровья.

Положение международных правил толкования торговых терминов (Инкотермс–2000) при условиях поставки CFR (стоимость+фрахт) также возлагает на Продавца обязанность по оказанию Покупателю полного содействие в получении документов или их электронных эквивалентов, выдаваемых и/или передаваемых из страны отгрузки и/или страны происхождения товара, которые могут понадобиться покупателю для ввоза товара или в случае необходимости транзитной перевозки через третьи страны.

Следовательно, Продавец обязан обеспечить Покупателя, в том числе и соответствующим документом о безопасности продукции, которым в отношении рыбы и рыбной

продукции является сертификат здоровья. Исполняя обязанности по таможенному оформлению груза, получатель продукции в последующем предъявляет таможенному органу, в том числе и сертификат здоровья, выданный компетентным органом в стране отправителя и без которого оформление груза невозможно, как невозможен и его выпуск в свободное обращение на территории страны импортера.

Не предоставление Продавцом Покупателю в месте передачи товара относящихся к нему документов квалифицируется как не исполнение условий договора и может привести к его расторжению и возложению на Продавца всех связанных с неисполнением издержек.

Очевидно, что с внесением изменений в ранее выданные сертификаты здоровья либо замены одного сертификата на несколько, в связи с изменением условий договора купли-продажи (речь идет об изменении сведений о лице (лицах) — получателе груза и только об этом), никаких рисков, требующих принятия дополнительных мер ветеринарного контроля (осмотра, ветеринарной экспертизы и других) в отношение самого груза не возникает.

Следовательно, нахождение груза за пределами Российской Федерации, в пути или в ожидании таможенного оформления в стране получателя не может служить основанием для отказа в выдаче сертификатов здоровья.

4. Как уже отмечалось выше, в нарушение установленной Правительством Российской Федерации компетенции органы ветеринарного надзора активно осуществляют надзорные полномочия в отношении любой продукции животного происхождения, в том числе полученной из уловов водных биологических ресурсов, вмешиваясь в компетенцию органов санитарно-эпидемиологического надзора.

Об этом свидетельствуют примеры нарушения установленных правил оформления судов рыбопромыслового флота в морских портах.

В соответствии с утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19.03.2008 № 184 порядком[85] установлено, что ветеринарный контроль осуществляется только при оформлении и государственном контроле судов при их заходе (выходе) в морской порт и продукции рыболовства, добытой (выловленной) в районах действия международных договоров Российской Федерации, в исключительных экономических зонах иностранных государств и в открытой части Мирового океана, при ее доставке в морские порты.

Из указанного постановления следует, что полномочия ветеринарных органов в части государственного контроля и оформления при ввозе на территорию Российской Федерации распространяются лишь на рыбу и продукцию рыболовства, выловленную за пределами юрисдикции Российской Федерации, что связано с необходимостью подтверждения эпизоотического благополучия районов промысла.

Вместе с тем в соответствии со статьей 42 Федерального закона от 20.12.2004 № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биоресурсов» исследования и наблюдение за качеством водных биоресурсов и средой их обитания осуществляется в процессе государственного мониторинга водных биоресурсов, в процессе которого проводятся исследования рыбы и других водных животных и объектов, составляющих среду их обитания непосредственно в предполагаемых районах их промысла. С учетом результатов этих исследований Росрыболовством выдается хозяйствующим субъектам разрешение на добычу водных биоресурсов в конкретных районах промысла.

---

[85] Постановление Правительства Российской Федерации от 19.03.2008 № 184 «О порядке оформления судов рыбопромыслового флота, уловов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации».

Россельхознадзор и подведомственные ему организации не обладают полномочиями и не имеют возможности осуществлять наблюдение за популяциями водных биологических ресурсов в районах промысла и не могут подтвердить безопасность этих районов в эпизоотическом отношении. Поэтому лабораторному контролю подвергается каждая партия выловленной продукции при ее оформлении в российском порту.

Вопрос об отказе от лабораторного контроля ветеринарными органами каждой партии выловленной продукции и замене этой затратной процедуры на процедуры оценки эпизоотического благополучия в районах промысла на основании информации (официального заключения) органов Росрыболовства по результатам государственного мониторинга водных биоресурсов и среды их обитания остается не решенным до настоящего времени.

5. Заслуживает также внимания правовая оценка практики проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и выдачи ветеринарных сопроводительных документов в отношении продукции уловов водных биологических ресурсов, добытых при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства.

В соответствии с Правилами ветеринарно-санитарной экспертизы морских рыб и икры (пункты 2 и 3), утвержденными приказом Минсельхоза России от 13.10.2008 № 462, указанная продукция подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе в целях определения ее пригодности к использованию для пищевых целей или для рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации. При этом указанная продукция, предназначенная для использования в пищевых целях, признается безопасной в ветеринарно-санитарном отношении при ее соответствии предъявляемым требованиям по органолептическим, химическим, радиологическим показателям, содержанию микроорганизмов и других биологических организмов, представляющих опасность для здоровья человека.

Однако перечисленные показатели характеризуют безопасность предназначенной для использования в пищевых целях продукции в санитарно-эпидемиологическом, а не в ветеринарно-санитарном отношении. Предельно допустимые значения химического, микробиологического, радиационного загрязнения пищевых продуктов установлены Едиными санитарно-эпидемиологическими и гигиеническими требованиями к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), а также санитарно-эпидемиологическими правилами, нормами и гигиеническими нормативами, утвержденными уполномоченным в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения органом.

Контроль за соблюдением этих требований возложен в Российской Федерации на органы, осуществляющие федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор в соответствии с санитарным законодательством Российской Федерации, включающим Положение о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) за лицами и транспортными средствами, пересекающими таможенную границу Таможенного союза, подконтрольными товарами, перемещаемыми через таможенную границу Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза, утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза «О применении санитарных мер в таможенном союзе» от 28.05.2010 № 299.

С учетом изложенного утвержденные Минсельхозом России Правила ветеринарно-санитарной экспертизы неправомерно расширяют полномочия органов государственного ветеринарного надзора, предоставляя им в нарушение санитарного законодательства Российской Федерации, право контролировать санитарно-эпидемиологические правила, нормы и гигиенические нормативы и применять меры административного воздействия

за нарушения этих документов, но трактуя их как нарушения ветеринарного законодательства.

В результате безопасность рыбы и рыбной продукции контролируется как органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора, так и органами государственного ветеринарного надзора, что является нарушением одного из основных принципов (п. 5 ст. 3) Федерального закона № 294-ФЗ и муниципального контроля» и антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Действующий порядок осуществления ветеринарного надзора за продукцией, произведённой из уловов водных биологических ресурсов, добытых при осуществлении промышленного и прибрежного рыболовства, усложняет оформление продукции за счет избыточного документооборота и дублирования контрольных функций несколькими контролирующими органами, приводит к увеличению сроков досмотров партий рыбной продукции, увеличивает издержки предприятий, и тем самым создает условия для поиска и применения «нелегальных» схем и способов оформления документации.

При этом также не учитывается, что **во всех странах — членах ВТО процедуры контроля качества и безопасности импортной продукции отличается от процедур контроля, проводимых в отношении отечественной продукции, а также в отношении продукции аквакультурного происхождения и продукции, производимой из водных биоресурсов, добываемых в естественных условиях их обитания.**

6. Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы в отношении практики применения в Российской Федерации международного и российского законодательства в сфере государственного контроля за безопасностью рыбы, рыбной и иной продукции из водных биоресурсов, а также предложить меры по его совершенствованию:

– при организации и проведении Россельхознадзором государственного надзора за безопасностью пищевой продукции, производимой из уловов водных биоресурсов, произошла подмена понятия «сертификат здоровья», содержащегося в международных документах, на понятие «ветеринарный сертификат» и необоснованно введено лабораторное исследование каждой партии продукции при поставке на внутренний и внешний рынки;

– действия ветеринарных органов приводят к необоснованному воспрепятствованию введению груза в свободный оборот, что ставит российских участников товарооборота в заведомо невыгодное положение на рынке рыбной продукции и позволяет странам — импортерам превращать свою зависимость от импортных поставок российской рыбной продукции в способ управления этими поставками;

– технологическая схема оформления ветеринарных сопроводительных документов в ветеринарных органах основана на применении избыточного объёма контрольных процедур и дублировании контрольных функций других органов государственного надзора. В результате замедляется оформление ветеринарных сопроводительных документов, что увеличивает простои морских и наземных транспортных средств;

– при оформлении ветеринарных сопроводительных документов на продукцию, произведённую из уловов водных биологических ресурсов, существуют системные административные барьеры в форме:

– истребования избыточных документов;

– понуждения оплаты избыточных контрольных процедур, в том числе услуг, не предусмотренных положением о федеральном органе исполнительной власти и не утверждённых административным регламентом.

Аналогичная ситуация сложилась в отношении оформления ветеринарных сопроводительных документов на мясную и молочную продукцию, производимую и находящуюся в обращении на территории Российской Федерации.

Пищеперерабатывающие предприятия России находятся в существенно худшем положении по сравнению с конкурентами из Республики Беларусь и Республики Казахстан в связи с необходимостью несения дополнительных неоправданных расходов по оформлению ветеринарных сопроводительных документов на каждую партию переработанной продукции.

В Республике Беларусь постановлением Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь от 04.02.2004 N 7 «Об утверждении перечней подконтрольных государственному ветеринарному надзору грузов и Правил выдачи ветеринарных документов на грузы, подконтрольные государственному ветеринарному надзору» установлен перечень пищевых продуктов, при перевозке которых по территории Республики ветеринарное свидетельство не требуется. К таким продуктам относятся:

1. *Молоко и молочные продукты, выработанные на молокоперерабатывающих предприятиях республики.*
2. *Рыба морская охлажденная, мороженая.*
3. *Рыба копченая, вяленая, соленая, рыбные консервы и другие готовые рыбопродукты, прошедшие специальную обработку на рыбоперерабатывающих предприятиях республики.*
4. *Мед пчелиный, произведенный в республике.*
5. *Мясные консервы, колбасные изделия, копчености, жиры, другие виды готовых мясных продуктов и полуфабрикаты, выработанные на мясоперерабатывающих предприятиях республики.*
6. *Готовая продукция из мяса птицы, выработанная на птице- и мясоперерабатывающих предприятиях республики.*
7. *Субпродукты, полученные от убоя животных в республике или завезенные из-за пределов республики.*
8. *Яичный порошок и яичный меланж. Кровь сушеная и консервированная и другие пищевые продукты убоя животных.*
9. *Продукты питания животного происхождения (кроме мяса), завезенные из-за пределов Республики Беларусь, при наличии документов, удостоверяющих их качество и безопасность, выданных на территории Республики Беларусь в установленном порядке.*

В Республике Казахстан, в соответствии с Постановлением Республики Казахстан от 21.01.2012 № 149 «Об утверждении Правил осуществления транспортировки (перемещения) перемещаемых (перевозимых) объектов на территории Республики Казахстан», ветеринарными сертификатами сопровождается только ввозимая, вывозимая или перемещаемая по территории после ввоза пищевая продукция.

При отсутствии законодательно установленных требований к ветеринарной сертификации КоАП Российской Федерации содержит статьи 10.3, 10.8, предусматривающие наложение существенных административных штрафов за перевозку продуктов животноводства без ветеринарных сопроводительных документов.

Размер штрафа для юридических лиц достиг 500 тыс. рублей, что является несоизмеримым со степенью безопасности переработанной пищевой продукции по ветеринарным показателям.

3.2.4. Выводы и предложения

В целях устранения имеющихся проблем в области нормативно-правового регулирования, организации и проведения государственного надзора, а также применении иных видов контроля в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов представляется необходимым осуществление следующих мероприятий.

1. Ускорить завершение подготовки новой редакции проекта федерального закона «О ветеринарии», предусмотрев в нем согласование положений о ветеринарно-санитарной экспертизе, ветеринарной сертификации с положениями документов ВТО, Комиссии CodexAlimentarius, МЭБ, ЕврАзЭС, Таможенного союза, разграничение в отношении переработанной пищевой продукции компетенции между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов, эпизоотического благополучия мест их происхождения на территории Российской Федерации, формы и виды взаимодействия с другими органами государственного контроля (надзора) за пищевой продукцией.

2. Привести ведомственные нормативные правовые акты Минсельхоза России по вопросам ветеринарно-санитарной экспертизы, ветеринарной сертификации и ветеринарного надзора в полное соответствие с решениями Правительства Российской Федерации по этим вопросам.

3. Осуществить анализ применяемых нормативных правовых актов в области санитарно-эпидемиологической и ветеринарной безопасности пищевой продукции животного происхождения, внести изменения и (или) признать утратившими силу устаревшие и не опубликованные в установленном порядке акты СССР.

4. Прекратить осуществление органами государственного ветеринарного надзора проверок соблюдения санитарно-эпидемиологических требований к готовой пищевой продукции.

5. При доработке проекта технического регламента Таможенного союза «О безопасности рыбы и рыбной продукции» внести в него изменения, предусматривающие следующие положения:

– не переработанная рыбная продукция, произведенная из уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) на территории одного государства-члена Таможенного союза, а также в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации и перемещаемая по территории этого государства, сопровождается документом, содержащим сведения, подтверждающие ее безопасность, и не подлежит ветеринарно-санитарной экспертизе;

– оценка (подтверждение) соответствия не переработанной рыбной продукции, произведенной из уловов водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) на территории, а также в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе государства-члена Таможенного союза, и перемещаемой по территории одного из государств-членов Таможенного союза, осуществляется в порядке, определяемом национальным законодательством государств-членов Таможенного союза.

6. Внести изменения в ст.ст. 10.3, 10.8 КоАП, предусматривающие конкретизацию понятий «продукция животноводства», «биологические отходы» и связанных с этими понятиями составов правонарушений при отсутствии ветеринарных сопроводительных документов.

7. Ускорить завершение подготовки проектов федеральных законов, предусматривающих приведение Федеральных законов «О техническом регулировании» в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ, Федерального закона «О качестве и безопасности пищевых продуктов» в соответствие с новыми положениями технического регламента Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции», регламентирующими вопросы государственного регулирования.

3.3. Государственная экспертиза проектной документации

3.3.1. Место экспертизы проектной документации в инвестиционно-строительном процессе и ее законодательное регулирование

Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий является обязательной для большинства проектируемых объектов капитального строительства.

В соответствии с п. 5 ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее — ГК), «предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов».

Положительное заключение государственной или негосударственной экспертизы в зависимости от свойств проектируемого объекта капитального строительства необходимо для получения разрешения на строительство. В связи с этим учет издержек времени и финансов на прохождение этой процедуры крайне важен для полноценного планирования инвестиционно-строительного процесса и оптимизации затрат.

Судя по многочисленным жалобам со стороны бизнес-сообщества, государственная экспертиза проектной документации является серьезным административным барьером. Непредвиденные задержки в получении заключения государственной экспертизы, а соответственно и получении разрешения на строительство, приводят к срыву сроков строительства, росту издержек и снижению прибыли инвестора.

В ходе исследования, проведенного в 2010–2011 годах[86], были выявлены многочисленные примеры искусственного создания коррупционных условий, способствующих появлению практики неформальных платежей за оказание услуги государственной экспертизы. В частности, респондентами упоминались случаи вымогательства неформальных платежей за сам факт приема документов и рассмотрения документации, за оперативное представление замечаний, за помощь в устранении замечаний, а также за выдачу положительных заключений. Респонденты также жаловались на сложность устранения некоторых замечаний к документации в отсутствие диалога между экспертом и проектировщиком. Помимо этого, в исследовании отмечалось в качестве проблемы затянутость сроков проведения

[86] Крылова Д. В., Плаксин С. М. Оценка издержек получения государственных и муниципальных услуг, необходимых для строительства многоквартирного жилого дома. Москва: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2011.

государственной экспертизы в ряде крупных городов. По мнению авторов указанного доклада, одним из способов решения этих проблем могло бы стать повышение статуса негосударственной экспертизы.

В ответ на запрос со стороны бизнеса в 2010 г. государство сделало первые шаги в направлении решения проблем в сфере экспертизы проектной документации, предложив негосударственную экспертизу документации как реальную альтернативу государственной.

Негосударственная экспертиза

Институт негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий формально юридически существовал еще с 2004 года, когда была принята первая редакция ГК. Уже тогда была заложена возможность аккредитации юридических лиц на право проведения экспертизы (а также их субсидиарная ответственность за возмещение вреда, причиненного жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц в результате несоответствия проектной документации требованиям технических регламентов, материалам инженерных изысканий), однако механизм аккредитации не был описан.

Результаты негосударственной экспертизы не могли использоваться вместо результатов государственной экспертизы при подаче заявления на выдачу разрешения на строительство. Приложение результатов негосударственной экспертизы к заявлению было добровольным и, судя по всему, в подавляющем большинстве случаев не имело смысла, т.к. не порождало юридических оснований на получение разрешения на строительство и не способствовало этому каким-либо иным образом.

В 2010 г. в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 15.06.2010 № 982-р был принят план мероприятий по совершенствованию правового регулирования градостроительной деятельности, в котором была заявлена необходимость:

- развития системы негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;
- обеспечения ответственности организаций, аккредитованных на право проведения негосударственной экспертизы;
- признания органами, выдающими разрешения на строительство, результатов негосударственной экспертизы, как основания для выдачи разрешения на строительство (в том числе для документации на особо опасные, технически сложные и уникальные объект капитального строительства);
- сокращения сроков проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (за исключением жилых объектов) до 60 дней с закреплением возможности заказчика устранять замечания в течение срока проведения такой экспертизы;
- предоставления услуг в электронном виде.

В результате исполнения вышеописанного плана мероприятий, в конце 2011 года институт негосударственной экспертизы обрел новый смысл. В редакции ГК от 06.12.2011 застройщикам и техническим заказчикам позволили обращаться в негосударственную экспертизу для получения заключений на проектную документацию и результаты инженерных изысканий для ряда объектов, не требующих обязательной государственной экспертизы. Кроме того, Федеральным законом 28.11.2011 № 337-ФЗ в ГК было введено понятие аттестации физических лиц на право подготовки заключений экспертизы проектной

документации, а ст. 50 ГК о негосударственной экспертизе была дополнена положениями, регламентирующими порядок аккредитации юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы.

Перечень объектов, проектная документация и инженерные изыскания по которым подлежат государственной экспертизе оказался довольно обширным:

- объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять:
  - на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;
  - посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом;
  - в исключительной экономической зоне Российской Федерации;
  - на континентальном шельфе Российской Федерации;
  - во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации;
- объекты обороны и безопасности, иные объекты, сведения о которых составляют государственную тайну;
- автомобильные дороги федерального значения и автомобильные дороги общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- объекты культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального, регионального и местного значения (в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия федерального значения затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта);
- особо опасные, технически сложные и уникальные объекты;
- объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I–V классов опасности;
- объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий.

Как следует из указанного перечня в него включены объекты, относящиеся к культурному наследию, военной и государственной тайне, дорожные и крупные инфраструктурные, а также уникальные и опасные объекты. Фактически, он не затрагивает интересы широкого круга инвесторов, занимающихся строительством жилья и коммерческих объектов, однако оказывает влияние на подрядчиков, занимающихся проектированием даже простых объектов в рамках государственных контрактов, а также на широкий круг инвесторов в сфере производства и добычи природных ресурсов.

Сроки проведения экспертизы

Максимальный срок проведения государственной экспертизы составлял 3 месяца, и не более 45 дней для ряда объектов, в частности для жилых домов, не относящихся к уникальным объектам, а также для объектов в особых экономических зонах. Очевидно, ускоренные сроки экспертизы для таких объектов обуславливались национальным курсом на увеличение темпов и объемов строительства жилья, а также необходимостью ускорения инвестиционно-строительного процесса в особых экономических зонах.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 270 были сокращены максимальные сроки проведения экспертизы для всех объектов до 60 дней, для ряда объектов срок государственной экспертизы — 45 дней — остался неизменным.

В случае прохождения негосударственной экспертизы, четких сроков нет — они уточняются в календарном плане, прилагаемом к договору между заказчиком и организацией, аккредитованной на право проведения негосударственной экспертизы.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 16.08.2012 № 1487-р об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства» предусмотрено постепенное упразднение обязательной государственной и негосударственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, за исключением особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. Вместо обязательной экспертизы для обеспечения безопасности предполагалось развивать институт страхования ответственности участников инвестиционно-строительного процесса и лиц, ответственных за последующую эксплуатацию здания.

Однако от такой идеи отказались, и уже чуть меньше чем через год Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2013 № 1336-Р была принята новая «дорожная карта», отменяющая предыдущую и уделяющая гораздо меньше внимания институту экспертизы, а также развитию описанного выше института страхования ответственности.

В стремлении снизить издержки времени инвесторов в сфере строительства, государство в данном документе не предприняло попытку дополнительно сократить сроки государственной экспертизы или каким-либо иным образом продолжать воздействовать на предпринимательский климат в этой сфере путем дальнейшей реформации и перераспределения функций между государственной и негосударственной экспертизой.

Возможно, подразумевалось, что фундамент для улучшений уже был заложен в 2011–2012 годах и созданной системе нужно дать время настроиться, проявить свои достоинства и недостатки.

Текущее состояние института экспертизы

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 6.06.2013 ДК-П9-126пр, профессиональное сообщество подготовило доклад о совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий[87].

В частности, в докладе были проиллюстрированы результаты реформы института экспертизы. Как видно из графиков ниже, всего за два года половина проектов стала проходить негосударственную экспертизу (в денежном выражении, это около трети всех инвестиций в объекты капитального строительства), остальные объекты проходили государственную экспертизу, в том числе обязательную.

Из представленного ниже рисунка видно, что самые дорогостоящие проекты на данный момент проходят государственную экспертизу по признаку уникальности или прочим признакам, указанным в ч. 5.1 ст. 6 и п. 3.4 ст. 49 ГК, однако в штучном выражении таких проектов относительно немного.

[87] НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изыскании». Москва, 2013.

Рис. 3.1. **Количественное распределение объектов между экспертизами**[88]

Рис. 3.2. **Распределение объектов между экспертизами в денежном выражении (млрд. руб.)**[89]

Однако следуетотметить, что из примерно 250 организаций, включенных в реестр организаций, аккредитованных на право проведения государственной экспертизы, только 60 предоставляют услуги по проведению как государственной, таки негосударственной экспертизы. При этом согласно докладу, основной объем работы по негосударственной экспертизе в настоящее время выполняют именно существовавшие ранее государственные организации, а не оставшиеся 190 коммерческих компаний, числящихся в реестре аккредитации.

[88] НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изыскании». Москва, 2013.

[89] Там же.

Рис. 3.3. **Заключения по проектам, рассмотренным ФАУ «Главгосэкспертиза России» и его филиалами**[90]

Представленный рисунок иллюстрирует качество проектной документации, представляемой на экспертизу. Как видно, отрицательное заключение получают около 20–30% проектов, а в последние годы качество в таком выражении несколько улучшилось.

В числе основных причин отрицательных заключений государственной экспертизы в докладе приводятся:

- неудовлетворительное качество проектной документации;
- отсутствие единой методической основы проведения экспертизы;
- отсутствие системы контроля за профессиональное деятельностью экспертных организаций и системы профессиональной ответственности экспертов;
- отсутствие возможности доработки проектов в процессе экспертизы в связи со сжатыми сроками проведения экспертизы;
- отсутствие системы подготовки и повышения квалификации экспертов;
- перегруженность органов экспертизы и недостаточное количество экспертов;
- несовершенство нормативных технических документов, являющихся доказательственной базой соблюдения требований технических регламентов.

[90] НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изыскании». Москва, 2013.

3.3.2. Современные проблемы экспертизы проектной документации и инженерных изысканий

Несмотря на ряд законодательных улучшений, произошедших за последние два года, у заказчиков и проектировщиков все еще остались претензии к институту как государственной, так и негосударственной экспертизы. В процессе подготовки настоящего материала был проведен опрос представителей бизнеса, проектировщиков, а также бывших работников государственной экспертизы, позволивший узнать их мнение о текущей ситуации в данной сфере деятельности.

1. **Сроки экспертизы**

Дальнейшее сокращение сроков экспертизы в принципе не требуется, т.к. есть некоторый минимально адекватный срок, в который можно добросовестно провести экспертизу даже самой простой проектной документации. Введение дополнительных категорий объектов с целью их дифференциации по сложности и срокам, скорее всего, приведет к увеличению числа конфликтных ситуаций между экспертизой и заказчиком, нежели реально сократит сроки проведения экспертизы для части объектов.

Напротив, одним из преимуществ негосударственной экспертизы представляется отсутствие ограничений срока проведения экспертизы. Заказчик может гибко согласовать сроки и условия в рамках заключаемого с независимой экспертной организаций договора в зависимости от того, насколько он уверен в качестве своей документации. В таком случае он может не беспокоиться о том, что замечания по документации придется вносить в спешке, в строго ограниченное время, как это происходит при государственной экспертизе.

В случае с государственной экспертизой, опоздание с устранением замечаний будет означать «автоматическое» получение отрицательного заключения, что приведет к дополнительным издержкам на оплату повторной экспертизы, а также к срыву сроков начала строительства. **При этом из-за высокой загрузки экспертов в государственной экспертизе, замечания постоянно выдаются в последний момент. Замечания также могут поступать отдельными «партиями» — от экспертов по разным разделам в разное время.**

Проектировщики вынуждены работать сверхурочно для того, чтобы исправлять замечания. Зачастую, значительная доля замечаний могла бы быть устранена в процессе взаимодействия эксперта и проектировщика, но, опять же из-за загруженности экспертов, такое общение скорее возможно в негосударственной экспертизе. В государственной экспертизе к такому общению подходят более формально.

Возможные сроки прохождения государственной экспертизы и получения положительного заключения, несмотря на регламентированные сроки, зачастую сложно адекватно оценить. В случае, если проектировщик не успевает исправить замечания в срок, он получит отрицательное заключение и экспертиза начнется заново. Некоторым крупным заказчикам порой удается продлевать договор на проведение государственной экспертизы, но это скорее исключение из правил, которые официально не установлены. Таким заказчикам идут навстречу потому, что отсутствует запрет на продление договора на проведение экспертизы, но нет и обязанности это делать по требованию заказчика. Заключаемый договор

заключается не на равных условиях, на него не распространяется действие Гражданского кодекса Российской Федерации.

В общем случае, государственная экспертиза может повторятся два и более раз, прежде чем будет выдано положительное заключение. Таким образом, начало строительство может быть отложено почти на год.

Институт негосударственной экспертизы позволяет заказчикам и проектировщикам самостоятельно планировать сроки проведения экспертизы и необходимые для этого ресурсы, оптимизируя свои затраты.

2. **Коррупция в экспертизе**

Некоторые респонденты отметили, что не сталкивались с вымогательством со стороны организаций, проводящих государственную экспертизу, роль государственной экспертизы в качестве «карающего меча» в последние годы снизилась и в заметной степени перешла к другим органам власти (в частности к организациям, уполномоченным на выдачу разрешений на строительство и разрешений на ввод), в результате чего уровень коррупции в экспертизе несколько снизился.

Однако возможный тренд снижения уровня коррупции в сфере экспертизы только намечается, а в ряде случаев государственная экспертиза все еще может оказаться инструментом косвенного воздействия на заказчика со стороны других представителей власти: по неформальным указаниям руководящих представителей власти процесс государственной экспертизы по определенным проектам может быть «заморожен», затянут, может быть выдано отрицательное заключение.

Ответственность экспертизы, как государственной, так и негосударственной, на практике не существует (хотя, как уже было упомянуто, экспертиза несет субсидиарную ответственность). Учитывая несовершенство российской судебной системы, государственная экспертиза зачастую может использовать административный ресурс для уклонения от ответственности. Негосударственная экспертиза представлена организациями с небольшими оборотами и отсутствием страховки профессиональной ответственности. Такие организации, в случае серьезного причинения вреда здоровью из-за некачественной проектной документации, прошедшей недобросовестную экспертизу, с высокой вероятностью не смогут компенсировать причиненный ущерб.

Более того, ответственность за неправильно принятые проектные решения, которые стали причиной аварийной ситуации на производственном объекте несет главный инженер проекта (далее — ГИП), которого именно государственный эксперт косвенно склоняет к изменению того или иного проектного решения, которое по его личному мнению неверное. При этом выходов у ГИПа только два: сделать так, как говорит государственный эксперт, но взять всю ответственность за возможные негативные последствия на себя и получить положительное заключение или не согласиться с требованием государственного эксперта и получить отрицательное заключение. Это и многое другое является следствием монопольного положения государственной экспертизы в сфере экспертизы проектной документации по определенным объектам. От решений государственных экспертов зависят сроки, способы и вообще возможность реализации инвестиционных проектов.

Затягивание процесса государственной экспертизы до максимально возможных сроков зачастую объясняется не стимулированием заказчика в неформальным платежам для ускорения процесса, а страхом экспертов выдать ложное или неточное заключение, а также высокой рабочей загрузкой.

Негосударственная экспертиза гораздо более открыто общается с проектировщиком, порой выступая в качестве партнера, с которым можно вместе найти наилучшее решение. Все респонденты отмечали исключительно положительный опыт общения с экспертами в ходе негосударственной экспертизы, даже в тех случаях, когда такую услугу им предоставляло государственное учреждение.

3. **Квалификация экспертов**

Согласно действующему законодательству, физическое лицо может быть аттестовано на право подготовки заключений проектной документации и/или экспертизы результатов инженерных изысканий, при наличии стажа работы в сфере подготовки документации и/или выполнения инженерных изысканий не менее пяти лет, либо при наличии не менее трех лет стажа в организациях, проводящих экспертизу.

Эти требования очевидно занижены — за такой короткий срок сложно достичь такого профессионального уровня, при котором можно было бы проводить экспертизу чужой работы. Такой опыт работы может быть достаточен, чтобы аттестоваться и продолжить развиваться профессионально в качестве эксперта на начальных позициях.

В соответствии с Положением об аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 271, претендент может быть аттестован, если у него есть требуемый градостроительным кодексом опыт работы и он «обладает необходимыми знаниями в области законодательства Российской Федерации о градостроительной деятельности и законодательства Российской Федерации о техническом регулировании (включая требования к обеспечению безопасной эксплуатации объектов капитального строительства) в части, касающейся соответственно выполнения инженерных изысканий в целях проектирования, строительства и эксплуатации этих объектов либо осуществления их проектирования, строительства и эксплуатации».

Как видно, требования к аттестуемым экспертам достаточно низкие. **Эксперты часто отстают в профессиональном развитии от практикующих проектировщиков, а порой и вовсе перестают профессионально совершенствоваться.** Особенно это касается экспертов в государственной экспертизе, т.к. в таких организациях эксперты занимаются исключительно экспертизой и не имеют актуального опыта проектирования и/или проведения инженерных изысканий.

Часто проектировщики сталкиваются с непониманием государственными экспертами некоторых инженерных решений, что приводит к лишним замечаниям, затягивает процесс экспертизы до максимальных сроков. В таком случае тратится много времени на приведение доводов и доказательство эксперту безопасности решений (или иных аспектов документации), применяемых проектировщиком.

В организациях, предоставляющих негосударственную экспертизу, эксперты могут обладать высоким уровнем подготовки, т.к. имеют возможность совмещать работу эксперта с работой проектировщика по другим проектам. Однако может быть и прямо противоположная ситуация, когда в негосударственной экспертизе работают недобросовестные эксперты, готовые за вознаграждение выдать положительное заключение на любой проект (подробнее см. следующий подраздел).

Стоит признать, что сегодня, несмотря на возможность работы по совместительству, лишь небольшой процент экспертов, как в государственной, так и в негосударственной экспертизе, активно занимается практическим проектированием.

В профессии эксперта нет требований к повышению квалификации эксперта, а переаттестация не является серьезным испытанием, как и изначальная аттестация. Эксперты могут позволить себе профессиональную стагнацию, бесконечно маскируя свою некомпетентность за замечаниями, представляемыми проектировщику. В конечном счете отсутствие профессионального развития эксперта оплачивает инвестор.

Согласно реестру экспертов, на начало 2014 года в России было аттестовано 4257 экспертов[91]. Из них около 500 работают в Главгосэкспертизе и ее филиалах, примерно 2100 — в региональных государственных экспертизах, остальные — в негосударственных экспертизах[92]. Согласно докладу профессионального сообщества строителей, проектировщиков и изыскателей, подготовленного во исполнение поручения Правительства Российской Федерации от 6.06.2013 ДК-П9-126пр, абсолютно по всем перечисленным направлениям наблюдается суммарный дефицит кадров около 4–5 тысяч человек, который также приводит к перегрузке действующих экспертов и задержкам в проведении экспертизы.

4. **Доверие к результатам экспертизы и ответственность**

Требования к организациям, претендующим на аккредитацию на право проведения негосударственной экспертизы достаточно просты для выполнения, а требований к сохранению аккредитации как таковых просто нет. Так любая организация, в которой по месту основной работу трудоустроено не менее пяти работников, имеющих аттестацию на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий. Помимо этого, у организации должен быть веб-сайт и наличие регламента негосударственной экспертизы.

Действие свидетельства об аккредитации может быть приостановлено по подтвержденным проверками жалобам о нарушениях аккредитованной организацией в своей сфере деятельности. Также свидетельство об аккредитации может быть аннулировано в случае причинения вреда жизни или здоровью физических лиц, имуществу физических или юридических лиц вследствие ошибок, допущенных при подготовке проектной документации или проведении инженерных изысканий при наличии положительного заключения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий.

Таким образом, фактически, недобросовестная организация, предоставляющая услугу негосударственной экспертизы («торгующая» заключениями, или просто нанимающая некомпетентных и безразличных экспертов) может долгое время существовать, если проходящие экспертизу проекты не будут рушиться, а довольные клиенты, возможно также недобросовестные, не будут жаловаться в контролирующие органы.

В то время как организации в сфере строительства, проектирования и инженерных изысканий хотя бы минимально обеспечивают свою ответственность через механизм саморегулированя, организации, проводящие негосударственную экспертизу документации обременены лишь субсидиарной ответственностью и репутацией, если они ею дорожат.

---

[91] Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. Реестр лиц, аттестованных на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) экспертизы результатов инженерных изысканий.URL: http://www.gosstroy.gov.ru/gosudarstvennye-uslugi/attestatsiya-fizicheskikh-lits-na-pravo-podgotovki-zaklyuchenij-ekspertizy-proektnoj-dokumentatsii-i-ili-ekspertizy-rezultatov-inzhenernykh-izyskanij.

[92] НОИЗ, НОЗА, РСС. Доклад «О совершенствовании института экспертизы проектной документации и результатов инженерных изыскании». Москва, 2013.

Известны случаи, когда проект, прошедший государственную экспертизу, не мог пройти процесс получения заключения о соответствии и ввода в эксплуатацию, потому что на данном этапе выяснялось, что здание все же не соответствует ряду норм. В таких случаях заказчик может быть вынужден обращаться в суд, проводить независимую экспертизу, возможно вносить изменения в проектную документацию, заново проходить экспертизу проектной документации и т.д. Учитывая текущее распределение обязанностей в сфере экспертизы, таким заказчиком, скорее всего, окажется орган местного самоуправления, для которого такие задержки также оборачиваются проблемами с исполнением своих обязательств и программ капитального строительства.

5. **Профессиональное совершенствование и технологическое развитие**

В России сейчас только формируется сообщество проектировщиков, обладающих высокопрофессиональными навыками работы с современными инструментами проектирования. В целом уровень подготовки российских проектировщиков и их опыт заметно отстают от уровня их западных коллег.

Одним из способов ускорения профессионального развития в отрасли могло бы стать позиционирование института экспертизы как ведущего в технологическом и профессиональном плане, а не ведомого, как это происходит сейчас. К примеру, необходимо со стороны экспертизы, как государственной, так и негосударственной требовать предоставления документации в машиночитаемом виде: в таких форматах, которые позволяют производить автоматизированную или полу-автоматизированную проверку документации, расчет прочности конструкций и т.д.

На данный момент, например Московская государственная экспертиза, требует предоставлять документацию в электронном виде, однако под этим скрывается ни что иное, как «электронная версия документации, подготовленная путем сканирования утвержденных в установленном порядке бумажных носителей со всеми необходимыми подписями и печатями и заверенная ЭЦП заявителя». В таком виде электронный формат документации лишь обеспечивает юридическую значимость образов, эквивалентную бумажным документам — экспертиза такой документации ничем не отличается от документации, предоставленной в распечатанном виде. В иных, в том числе в исходных, форматах, могут быть дополнительно предоставлены лишь справочные материалы.

Внедрение BIM-систем (систем информационного моделирования зданий) в экспертизе позволило бы применять инструментально-технологические методы проверки документации и тем самым стимулировать проектировщиков также использовать эти методы в проектировании.

Крупные профессиональные проектировщики на данный момент страдают из-за общего низкого уровня в сфере проектирования и экспертизы, т.к. занимаясь проектированием с использованием современных инструментов и методов, они вынуждены представлять документацию в устаревших форматах, а также тратить время на разъяснения экспертам, не располагающим или не владеющими такими инструментами.

6. **Сфера деятельности и предмет экспертизы**

Государственная экспертиза часто вмешивается в разделы документации, которые не имеют прямого отношения к безопасности и/или условиям эксплуатации проектируемого объекта капитального строительства. В российском законодательстве сохранилось множество стандартов и норм, которые отстали от современной практики в различных сферах, к примеру в гостиничном и ресторанном бизнесе.

Проблема заключается в том, что заказчик зачастую лучше знает, каким образом должно быть спроектировано здание, чтобы отвечать современным международным стандартам и требованиям бизнеса в определенной сфере деятельности. Нормативная база во многих сферах проектирования отстала от современных реалий и ее необходимо актуализировать, упростить, и, возможно, в некоторых случаях упразднить. К примеру, нормативная база сильно отстала в сфере общественного питания, а требования к детским садам и полицейским участкам находятся на современном уровне.

Помимо существования устаревших норм, существует целый спектр норм, допускающих произвольную трактовку, противоречащих, дублирующих, имеющих нечеткий статус обязательного или рекомендательного характера применения. Бывают случаи, когда нормативы (к примеру, правила безопасности, принимаемые Ростехнадзором) прямо противоречат положениям федеральных законов, и такие правила используются экспертами для выдачи отрицательного заключения. В таких случаях мнение эксперта является безапелляционным, и заказчику остается либо покорно подчинится, либо обращаться в суд.

Кроме того, совокупность таких факторов, как несовершенство системы строительных нормативов, опыт эксперта, а также личностный фактор могут приводить к несопоставимым результатам экспертизы. Известны случаи, когда один и тот же типовой проект попадал к разным экспертам, а в их заключениях фигурировали совершенно разные замечания.

Оптимизация сметных расчетов по государственным контрактам может приводить к тому, что прибыль подрядчика по данному объекту будет крайне низкой, вследствие чего тендер на строительство выиграет недобропорядочный подрядчик, который пытается на чем-то сэкономить, в том числе на квалифицированной рабочей силе. Таким образом, функция проверки и снижения сметной стоимости проекта может в ряде случаев приносить больше вреда, чем пользы. Впрочем, эта проблема также лежит в плоскости несовершенства процедур государственных закупок.

Часто суммарный срок, необходимый для получения положительного заключения государственной экспертизы, часто превышает время на проведение инженерных изысканий и разработку проектной документации. При этом, зачастую, после доработки проектной документации в соответствии с отрицательным заключением государственной экспертизы, проектные решения фактически не меняются, а проектная документация обновляется дополнительно запрошенными материалами.

7. Регламент проведения экспертизы и требования к заключению

Действующий порядок организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145, содержит ряд требований, которые позволяют организации, проводящей экспертизу, требовать неограниченный ряд дополнительных (в трактовке указанного постановления — «иных») документов и сведений.

Согласно приказу Росстроя от 02.06.2007 № 188 «уровень детализации сведений, отражаемых в заключении государственной экспертизы, определяется руководителем соответствующей организации по проведению государственной экспертизы».

Такми возможностями, предоставляемыми законодательством, организации, проводящие государственную экспертизу, часто злоупотребляют. В процессе экспертизы от проектировщика часто требуют дополнительную информацию, нечетко ссылаясь на законодательство, а порой и на необязательные к исполнению нормы.

Кроме того, в сфере государственной экспертизы на данный момент существует некоторый правовой вакуум. Отсутствуют утвержденные административные регламенты проведения государственной экспертизы — как для Главгосэкспертизы и ее филиалов, так и для многочисленных региональных государственных экспертиз.

3.3.3. Выводы и предложения

В целом, можно отметить, что продолжающаяся реформа института экспертизы была воспринята профессиональным сообществом позитивно, однако на данный момент не хватает «правил игры». В текущей ситуации, добросовестным и этичным заказчикам и проектировщикам стало легче планировать свои временные и финансовые издержки, но в то же время, для недобросовестных — появились возможности по покупке мнения недобросовестной негосударственной экспертизы.

Заказчикам и проектировщикам все меньше приходится сталкиваться с государственной экспертизой. Об опыте работы с негосударственной экспертизой преимущественно поступают положительные отзывы, однако требования к аккредитации и уровню ответственности такой экспертизы все еще требуют уточнения и ужесточения.

Государственная экспертиза осталась достаточно консервативной и, в основном, нацелена на самозащиту от потенциальных ошибок своих экспертов, а также на оптимизацию сметных расходов, порой в ущерб норме прибыли подрядчика.

Организации проводящие государственную экспертизу практически не ограничены в спектре документов, которые они могут запросить от проектировщика — а сбор и подготовка таких документов в очередной раз затягивают сроки получения заключения экспертизы, но при этом злоупотребляют правом определения детализации заключения, предоставляя замечания без конкретизации положений нормативных правовых актов, которые нарушаются либо, ссылаясь на требования нормативных документов, не являющихся обязательными.

Для оптимизации взаимодействия заказчиков и проектировщиков с государственной экспертизой необходимо доработать регламенты и требования к проведению государственной экспертизы, сделать их более прозрачными и задать четкие рамки, определив, с какой детализацией и в каком формате должны выдаваться замечания и заключения экспертизы. Разработка регламентов проведения государственной экспертизы и доработка требований к замечаниям и заключениям позволит избежать необоснованных замечаний и связанного с этим затягивания сроков прохождения экспертизы и соответствующих издержек инвесторов, проектировщиков и государства. Стоит также подчеркнуть, что затягивание сроков прохождения экспертизы отражается не только на упущенной выгоде инвесторов, но также и на упущенных налоговых поступлениях в бюджет.

1. **Задачи экспертизы**

Необходимо лучше сфокусировать задачи государственной и негосударственной экспертизы. Из описанных изменений в законодательстве видно, что государство желает сохранить за собой право экспертизы объектов, которые оно финансирует, а также уникальных объектов и объектов с особыми юридическими статусами. В целом, экспертизу всех остальных объектов государство готово делегировать институту негосударственной экспертизы.

Необходимо законодательно определить, что же все таки требуется от эксперта — сопоставление представленной проектной документации с принятыми нормами и правилами или его личное мнение об удачности тех или иных конструктивных решений.

В первую очередь, экспертиза должна давать ответ на вопрос, безопасна ли конструкция и безопасно ли здание в эксплуатации, в том числе с точки зрения пожарной безопасности. Фактически экспертиза проектной документации должна обеспечивать конституционное право граждан в части создания безопасной среды обитания.

Однако существующая процедура государственной экспертизы не имеет прозрачных и понятных всем участникам механизмов, которые могли бы способствовать конструктивной работе и позволяли бы объективно оценивать и, при необходимости повышать уровень надежности и безопасности проектируемых объектов.

Государственная экспертиза, в частности документации на объекты, финансируемые за счет государственного бюджета, также должна ставить перед собой задачу аудита и оптимизации сметы для обеспечения эффективного использования государственных средств.

Негосударственная экспертиза должна выполнять аналогичные функции, но могла бы дополнительно предоставлять заказчику услуги экспертизы других аспектов проекта, в которых она разбирается. К примеру, какая-либо организация могла бы специализироваться на экспертизе проектной документации на гостиницы, при условии, что она располагала бы штатом соответствующих экспертов и руководствовалась не устаревшими российскими нормами, а современными международными стандартами, либо внутренними стандартами, задаваемыми заказчиком проектирования.

2. **Нормы и правила**

Необходимо пересмотреть технические нормы и правила, на соответствие которым проверяется проектная документация в ходе экспертизы. Часть норм необходимо актуализировать, часть, возможно, упразднить, в другой части — устранить противоречия. Комплексная переработка нормативов проектирования позволит сократить количество конфликтных ситуаций между проектировщиками и экспертами, исключит возможности двойных трактовок и т.д.

3. **Институты саморегулирования и страхования профессиональной ответственности**

Институт саморегулирования, также существующий сравнительно недавно, необходимо совершенствовать. В частности, респонденты считают, что саморегулируемые организации (СРО) должны контролироваться извне, например ассоциациями банков или страховых компаний. Для осуществления такого контроля необходимо внести обязательное страхование профессиональной ответственности для членов СРО вместо или в дополнение к существующим отчислениям в компенсационный фонд.

Необходимо усилить институт саморегулирования в сферах строительства, проектирования и инженерных изысканий таким образом, чтобы на рынке не осталось недобросовестных СРО.

Возможно, для организаций, предоставляющих услугу негосударственной экспертизы, также как и в сферах строительства, проектирования и инженерных изысканий, необходимо ввести механизм саморегулирования, а также, аналогично сфере технического осмотра автомобилей, механизм надзора со стороны ассоциации страховщиков или банков.

Следует также заметить, что на сегодняшний день практически ни в одной сфере деятельности институт СРО не выполняет в полном объеме и с полной ответственностью своей основной функции — осуществление эффективного внутреннего (корпоративного) контроля за профессиональной деятельностью своих членов, соблюдением ими

корпоративных стандартов деятельности и требований законодательства в соответствующих сферах. С другой стороны, Ростехнадзор слабо выполняет свою функцию по осуществлению государственного надзора за деятельностью СРО проектировщиков. Если бы эти функции выполнялись профессиональными объединениями и государством так, как этого требует законодательство, то, вероятнее всего, можно было бы отказаться от такой формы госрегулирования как государственная экспертиза проектной документации, а общественная экспертиза, имея добровольный характер, выполняла бы свою роль в повышении качества проектных работ, когда это вызвано потребностью самого проектировщика.

4. **Совершенствование профессионального и технологического уровня**

При помощи нормативных требований к форматам предоставления проектной документации и результатов инженерных изысканий на экспертизу необходимо обозначить технологического и профессионального лидера в сфере проектирования. Таким лидером мог бы стать институт экспертизы, который бы задавал технологическую планку для проектировщиков в вопросах методов проектирования, расчетов и формата предоставления документации на экспертизу.

Институт экспертизы необходимо снабжать высокопрофессиональными кадрами. Для этого нужно создать систему стимулов и требований к совместительству профессий проектировщика и эксперта, либо иного способа непрерывного повышения квалификации эксперта. Это особенно касается экспертов в государственной экспертизе, где возможностей и стимулов к совместительству гораздо меньше, чем в негосударственной. Кроме того, необходимо ввести дополнительные требования к претендентам на аттестацию на право проведения экспертизы.

В перспективе, государственные заказчики могли бы доверить экспертизу проектной документации негосударственной экспертизе, при условии, что данный институт разовьется и будет располагать специалистами более высокого уровня, чем сейчас в государственной экспертизе, благодаря внедрению системы повышения квалификации и страхования ответственности.

Предлагаемые изменения нормативно-правовой базы и организационные мероприятия

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
Изменения, связанные с системными проблемами в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля			
1.	Неэффективное расходование ресурсов, выделяемых на осуществление государственного и муниципального контроля (надзора), вследствие отсутствия учета степени потенциальной опасности подконтрольных субъектов	- Федеральный закон № 294-ФЗ. - Положения об осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора), утвержденные постановлениями Правительства Российской Федерации	1) Внести в Федеральный закон № 294-ФЗ и отраслевые законодательные акты, регулирующие отдельные виды государственного контроля (надзора), изменения: - содержащие нормативные понятия «оценка рисков причинения вреда», «класс опасности»; - устанавливающие количество и наименования классов опасности. 2) дополнить положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельностиприложениями, устанавливающими критерии отнесения подконтрольных субъектов к тому или иному классу опасности; 3) внести в Закон № 294-ФЗ и отраслевые законодательные акты, регулирующие отдельные виды государственного контроля (надзора), изменения, предусматривающие дифференциацию требований к периодичности плановых проверок и срокам проведения проверок в зависимости от класса опасности проверяемого лица
2.		Нормативно-правовые акты Российской Федерации, предусматривающие требования к порядку осуществления отдельных видов деятельности	Внести в законодательство и подзаконные акты Российской Федерации, изменения, предусматривающие отмену: а) разрешительных режимов в отношении наименее опасных видов деятельности (наименее опасных объектов); б) отдельных обязательных требований, предъявляемых к наименее опасным объектам, в отношении которых осуществляется контроль (надзор)
3.		КоАП	1) Детализировать составы административных правонарушений, имея в виду необходимость дифференциации видов и размеров административных наказаний в зависимости от класса опасности поднадзорного субъекта (объекта) и категории нарушения (грубое, значительное, незначительное). 2) Дополнить положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности приложениями, устанавливающими критерии и перечни грубых, значительных и незначительных нарушений

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
4.	Фрагментарность и ограниченность нормативных требований о раскрытии информации, касающейся порядка и результатов осуществления государственного и муниципального контроля (надзора)	- Федеральный закон № 294-ФЗ - Постановление Правительства Российской Федерации о порядке распространения информации о результатах проведенных проверок	1) Дополнить Федеральный закон № 294-ФЗ положениями, определяющими полномочия органов государственного контроля (надзора) по ведению сводного информационного ресурса об осуществлении государственного контроля (надзора), сведения которого подлежат размещению в сети Интернет в форме открытых данных 2) В соответствующем акте Правительства Российской Федерации детализировать требования к составу и срокам размещения информации, исходя из рекомендаций, сформулированных в настоящем Докладе
5.	Расширение перечня видов контроля (надзора), в рамках которых регулирование проверок полностью или частично изъято из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ	Федеральный закон № 294-ФЗ	Внести в Федеральный закон № 294-ФЗ изменения, предусматривающие сокращение перечня видов контроля (надзора), в рамках которых регулирование проверок полностью или частично изъято из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ
6.	Расширение сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности	- Федеральный закон № 294-ФЗ. - Постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»	1) Внести в Федеральный закон № 294-ФЗ изменения, предусматривающие, что уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности может быть введен применительно только к тем видам деятельности, в отношении которых ранее нормативно-правовыми актами был установлен разрешительный порядок начала деятельности. 2) Внести в постановление Правительства Российской Федерации от 16.07.2009 № 584 изменения, введения отмену уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности
7.	Отсутствие подзаконной регламентации порядка осуществления отдельных видов контроля (надзора)	- Постановления Правительства Российской Федерации. - Новые Административные регламенты исполнения государственных функций, предоставления государственных услуг	Принять новые и внести изменения в действующие акты Правительства Российской Федерации и ведомственные акты по вопросам государственного контроля (надзора): 1) положения об осуществлении отдельных видов контроля (надзора); 2) административные регламенты исполнения функций по осуществлению государственного контроля (надзора); 3) административные регламенты исполнения функций по оказанию услуг по приему уведомлений о начале предпринимательской деятельности

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
8.	Абстрактность составов административных правонарушений, которые могут быть совершены субъектами предпринимательской деятельности	КоАП	Детализировать составы административных правонарушений КоАП Российской Федерации (в рамках мероприятий предусмотренных в п. 3 настоящей таблицы)
Предложения и рекомендации об изменении нормативных правовых актов в части решения выявленных проблем правоприменения			
9.	Возможность возбуждения дела об административном правонарушении без предварительной проверки в рамках Федерального закона № 294-ФЗ	КоАП	Дополнить статью 28.1 КоАП Российской Федерации следующим положением: «В случае, если данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в порядке Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», то поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях является акт проверки, составленный должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля по установленной уполномоченным органом форме»
10.	Неопределенность в вопросе о том, что является первичным объектом проверки: деятельность хозяйствующего субъекта (юридического лица или индивидуального предпринимателя) или объект защиты	Федеральный закон № 294-ФЗ	Внести в Федеральный закон № 294-ФЗ изменения, предусматривающие положенияо том, что проверка планируется и осуществляется в отношении-юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках, которой могут проверяться находящиеся в их пользовании объекты защиты. В случае, если юридические лица осуществляют свою деятельность в различных местах, то самостоятельная проверка может планироваться и осуществляться в отношении обособленных подразделений таких лиц, при условии если такие подразделения стоят на учете в налоговом органе
11.	Особенности проверки хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории		

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	нескольких субъектов Российской Федерации		
12.	Возможность неприменения требований Федерального закона № 294-ФЗ в связи с проведением дистанционных и рейдовых мероприятий по контролю	Федеральный закон № 294-ФЗ	Внести в Федеральный закон № 294-ФЗ изменения, предусматривающие положения, регламентирующие порядок организации и проведения мероприятий по контролю в рамках «дистанционных и рейдовых» проверок. Необходимо указать, что дистанционные и рейдовые проверки могут проводиться органами контроля в случаях, если такое полномочие установлено в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации. Результаты таких проверок не могут являться основанием для выдачи обязательных для исполнения предписаний или возбуждения дела об административном правонарушении. В случае, если в ходе дистанционных и рейдовых проверок были выявлены обстоятельства, дающие основании полагать о нарушении конкретным юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем обязательных требований, то это является основанием для назначения внеплановой проверки в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона
13.	Вопросы ангажированности привлекаемых в ходе проверки экспертов (экспертных организаций) в связи с наличием гражданско-правовых или трудовых отношений с проверяемым лицом	Федеральный закон № 294-ФЗ	Необходимо исключить п.8 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ. Часть 6 статьи 12 данного закона необходимо изложить в следующей редакции: «Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля привлекают к проведению выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя экспертов, экспертные организации. Орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля вправе заменить эксперта, экспертную организацию, если обнаружится, что эксперт, экспертная организация состоят в гражданско-правовых или трудовых отношениях с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которых проводится проверка, или они иным образом аффилированы с проверяемыми лицами
14.	Возможность запроса документов у хозяйствующих субъектов и выдачи предписания без проведения	Федеральный закон № 294-ФЗ	Статью 11 Федерального закона № 294-ФЗ необходимо дополнить положением о том, что орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе запрашивать у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	формальной проверки в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ		документы вне рамок проведения проверки в порядке настоящего Федерального закона. Статью 16 Федерального закона № 294-ФЗ необходимо дополнить положением о том, что орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе выдавать обязательные для исполнения предписания юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, в случае если в отношении таких лиц предварительно не проводилась проверка в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона
15.	Вопросы фиксации результатов проверки	Федеральный закон № 294-ФЗ	Статью 16 Федерального закона № 294-ФЗ необходимо дополнить положениями следующего содержания: - в случае, если в ходе проверки проводились измерения тех или иных параметров или величин, орган контроля должен указать в акте проверки технологию таких измерений, а также аименование прибора, которым проводились измерения; - к акту проверки должны быть приложены заключения привлеченной экспертной организации (привлеченного эксперта), иные протоколы и результаты отбора проб (проведения иных исследований и измерений при проведении проверки); - акт проверки должен быть составлен и вручен проверяемому лицу не позднее дня, следующего за днем окончания предельного срока проверки, установленного в распоряжении о проверке; - в течение двух дней с момента вручения акта проверки проверяемое лицо может подать возражения на акт проверки; - орган контроля обязан дать проверяемому лицу письменный ответ на возражения на акт проверки и при наличии оснований внести изменения в акт проверки в связи с поступившими возражениями на акт проверки; - дело об административном правонарушении не может быть возбуждено, а предписание не может быть выдано до дачи ответа проверяемому лицу на его возражения на акт проверки (кроме случаев, если возражения проверяемого лица не поступили в орган контроля в течение двух дней с момента вручения проверяемому лицу акта проверки)

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
16.	Возможность предъявления органами пожарного надзора требований об изменении конструкций зданий и приведения их в соответствие с современными требованиями пожарной безопасности даже, если такие требования приняты уже после ввода эксплуатации таких зданий	Внесение изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»	Необходимо часть 4 статьи 4 указанного Федерального закона изложить в следующей редакции: «В случае, если положениями настоящего Федерального закона (за исключением положений статьи 64, части 1 статьи 82, части 7 статьи 83, части 12 статьи 84, частей 1.1 и 1.2 статьи 97 настоящего Федерального закона) или **иными нормативно-техническими актами** устанавливаются более высокие требования пожарной безопасности, чем требования, действовавшие до дня вступления в силу соответствующих положений настоящего Федерального закона, в отношении объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию либо проектная документация на которые была направлена на экспертизу до дня вступления в силу соответствующих положений настоящего Федерального закона или **положений иных нормативно-технических актов**, применяются ранее действовавшие требования. При этом в отношении объектов защиты, на которых были проведены капитальный ремонт, реконструкция или техническое перевооружение, требования настоящего Федерального закона применяются в части, соответствующей объему работ по капитальному ремонту, реконструкции или техническому перевооружению
	Выше приведены проблемы правоприменения, решение которых может быть достигнуто путем точечного изменения законодательства. Это локальные проблемы в основном процедурного характера. Между тем, по отдельным проблемам правоприменения, проанализированным в настоящем разделе доклада, готовое решение отсутствует. К таким проблемам относятся: - нарушение принципа о недопустимости взимания платы за проведение мероприятий по контролю; - дублирование функций контроля различными органами; - устаревание (потеря актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки; - избыточность и противоречивость проверяемых требований; - несовершенство законодательства Российской Федерации об административной ответственности (расплывчатые формулировки составов административных правонарушений, отсутствие по многим составам дифференциации ответственности в зависимости от степени грубости нарушения и его последствий, обилие отсылочных норм к ведомственным нормативным документам и т.д.). Решение таких проблем требует комплекса мероприятий как нормативного, так и административного характера		
	Предложения в сфере развития механизма оценки регулирующего воздействия		

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
17.	Низкое качество проводимых оценок регулирующего воздействия проектов НПА, несоблюдение ведомствами стандартов анализа	Постановлении Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318	Увеличение числа проводимых ОРВ в ограниченные сроки и ужесточение требований к оформлению сводного отчета вряд ли сможет повысить качество. Вероятно, именно снижение числа проводимых ОРВ может способствовать более тщательной проработке проблем, поиску оптимального способа их решения. Разработка порядка и критериев отбора проектов НПА для проведения ОРВ. Предусмотреть в Постановлении Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 № 1318 порядок формирования критериев для отбора проектов НПА для проведения ОРВ, предусматривающий передачу этих функций [формирование критериев] на уровень федеральных органов исполнительной власти. Такой порядок должен предусматривать ключевую роль общественных советов при ведомствах. После их утверждения общественными советами критерия могут быть вынесены на утверждение Правительственной комиссии по проведению административной реформы или иной правительственный орган. Также должен быть предусмотрен особый порядок формирования дополнительного перечня проектов НПА, не вошедших в перечень актов для проведения ОРВ в соответствии с утвержденными критериями, но остро в этом нуждающихся. Должна быть предусмотрена возможность инициирования процедуры ОРВ по представлению Общественного совета при органе власти или Уполномоченного по защите прав предпринимателей. Все иные акты подлежат обычной процедуре общественного обсуждения
18.	Низкое качество проводимых ОРВ, а также отсутствие видимых эффектов	Организационные меры	*Популяризация работоспособности и эффективности инструмента ОРВ* На уровне Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации могут быть утверждены несколько проектов НПА, на примере которых будет проведена процедура ОРВ с последовательным и неукоснительном соблюдением всех требований. Субъектом, ответственным за проведение «демонстративной ОРВ», может быть экспертная организация, не подведомственная непосредственно разработчику документа

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
19.	Недостаточная эффективность стадии публичных консультаций	Организационные меры	*Развитие методов целевого информирования экспертов и заинтересованных групп лиц о проведении процедуры ОРВ.* Разработчиками должен быть сформирован расширенный список рассылки информации о проведении ОРВ, который должен включать широкий перечень объединений и ассоциаций как со стороны бизнеса, так и со стороны потребителей. К составлению таких списков могут быть привлечены общественные советы при органах власти, а также Минэкономразвития России. На сайте regulation.gov.ru должна быть предусмотрена возможность регистрации ассоциаций и объединений, которые представляли бы свою консолидированную позицию по проектам НПА
20.	Предлагаемая экспертам форма для высказывания мнений по поводу проектов НПА не в полной мере отвечает целям такого обсуждения (на сайте regulation.gov.ru).	Приказа Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290 «Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, формы заключения об оценке регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»	*Доработка типовой формы опросного листа* В целях повышения конструктивности получаемых результатов в рамках публичных консультаций включить в типовую форму опросного листа экспертов возможность предлагать свои формулировки/предложения по корректировке текущих формулировок положений проекта НПА
21.	Текущий формат проведения ОРВ предполагает оценку выгод, расходов и рисков исключительно для субъектов регулирования и для бюджетов различных уровней. В свою очередь круг получателей фактических эффектов от принятия того или иного проекта НПА может быть гораздо шире	Приказ Минэкономразвития России от 27.05.2013 № 290	*Корректировка формы сводного отчета о проведении ОРВ* Корректировка Приложения 1 указанного приказа в части включения в форму сводного отчета о проведении ОРВ оценку выгод и издержек для широкого круга групп интересов

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
22.	У ФОИВ сохраняются возможности для манипуляции содержанием проекта НПА к моменту его регистрации в Минюсте России, в том числе по итогам прохождения ОРВ	Постановление Правительства Российской Федерации от 117.12.2012 № 1318 «О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений совета евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты правительства Российской Федерации» и Постановление Правительства Российской Федерации от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»	Внести изменения в указанные постановления Правительства Российской Федерации положениями, вводящими запрет на регистрацию актов в Минюсте России без полного комплекта документов о проведении ОРВ, включая заключение Минэкономразвития России, свидетельствующее о соблюдении процедуры ОРВ
23.	Внедрение процедуру ОРВ в регионах и муниципалитетах в текущих условиях является преждевременным и скорее приведет к неэффективному расходованию средств региональных и местных бюджетов	Федеральный закон от 2.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов	Предусмотреть в федеральном законе от 2.07.2013 № 176-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов» рекомендательный характер внедрения процедуры

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
		Российской Федерации» и статьи 7 и 46 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»	ОРВ на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления
Предложения в сфере природопользования и охраны окружающей среды			
24.	1.1. Повышение ставок платы за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия (платы за негативное воздействия на окружающую среду)	1. Статья 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» 2. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» 3. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными	Отказ от принятия проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Приложение № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 12.06.2003 № 344»

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
		и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления»	
25.	1.2. Неопределенность элементов платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещение отходов производства и потребления	1. Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 2. Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» 3. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.08.1992 № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия»	Внесение изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в части исключение неопределенности при определении плательщика платы за негативное воздействие на окружающую среду при размещении отходов производства и потребления, в части конкретизации обязанностей по разработке проектов нормативов отходов и лимитов на их размещение организаций, осуществляющих размещение отходов, полученных в результате деятельности третьих лиц. Подготовленный Минприроды России проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «Об охране окружающей» и «Об отходах производства и потребления» требует доработки
26.	2.1. Несовершенство системы нормирования сброса загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в централизованные системы водоотведения	Федеральный закон от 7.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении» Постановление Правительства Российской Федерации от 30.04.2013 № 393 «Об утверждении Правил установления для абонентов организаций, осуществляющих водоотведение, нормативов допустимых сбросов	Внесение изменений в указанное постановление Правительства Российской Федерации в части исключения применения к абонентам, объекты капитального строительства которых подключены (технически присоединены) к централизованной системе водоотведения, системы нормирования водопользователей. Разработка методики определения нормативов, учитывающей функционирование централизованных систем водоотведения, включая данные о фоновой концентрации загрязняющих веществ в конкретном объекте, его возможности к самоочищению, существующие технологии очистки сточных вод

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
		загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты через централизованные системы водоотведения и лимитов на сбросы загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»	
27.		Постановление Правительства Российской Федерации от 18.03.2013 № 230	Внесение изменение в указанное постановление Правительства Российской Федерации в части категорирования абонентов, объекты капитального строительства которых подключены (технически присоединены) к централизованным системам водоотведения
28.	2.2. Несовершенство разграничения ответственности за очистку сточных вод между централизованными системами водоотведения и абонентами централизованных систем водоотведения	Федеральный закон от 7.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении»	Внесение изменений в Федеральный закон «О водоснабжении и водоотведении» в части разграничения ответственности а очистку сточных вод между централизованными системами водоотведения и абонентами централизованных систем водоотведения
29.	3.1. Несовершенство правового регулирования отнесения к отходам производства образующихся при добыче полезных ископаемых отвалов, вскрышных пород, горных выработок, попутно добываемых компонентов	- Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». - Закон Российской Федерации «О недрах»	Внесение изменений в в указанные Федеральный закон и Закон Российской Федерации в части исключения образующихся при добыче полезных ископаемых отвалов, вскрышных пород, горных выработок, попутно добываемых компонентов из предмета регулирования Федерального закона, а также определения порядка использования отвалов, вскрышных пород, горных выработок, попутно добываемых компонентов

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
30.	3.2. Несовершенство правового регулирования размещения отходов производства и потребления	Федеральный закон «Об отходах производства и потребления»	Необходимо внесение изменений в федеральное законодательство в части определения мер экономического стимулирования при размещении отходов
31.	Предложение об определении федеральным законодательством обязательного экологического аудита	Отсутствует	Отказ от принятия проекта федерального закона «Об экологическом аудите, экологической аудиторской деятельности и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
32.	Отсутствие требований к формам, срокам, порядку предоставления информации уполномоченным органам исполнительной власти	Закон Российской Федерации «О недрах»	Внесение изменений в указанный Закон изменений, предусматривающих требования к формам, срокам, порядку предоставления геологической и иной информации о недрах
Предложения в сфере обеспечения качества и безопасности пищевой продукции			
33.	Положения Федерального закона, регламентирующие вопросы организации и проведения государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, не согласуются с нормами Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей»	Федеральный закон «О техническом регулировании»	Минэкономразвития России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», предусматривающего внесение изменений в статьи 2, 32–34, 38 и 39 Федерального закона «О техническом регулировании»

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
34.	Положения Закона, регламентирующие вопросы государственного ветеринарного надзора в отношении безопасности пищевой продукции животного происхождения, ее ветеринарно-санитарной экспертизы и подтверждения соответствия установленным требованиям, не согласуются с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, защите прав хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного надзора, международным обязательства Российской Федерации как члена ВТО и Таможенного союза, в том числе техническим регламентам Таможенного союза по безопасности пищевой продукции животного происхождения	Закон Российской Федерации «О ветеринарии»	Подготовленный Минсельхозом России проект новой редакции федерального закона «О ветеринарии» требует доработки с учетом требований обязательств Российской Федерации как члена ВТО, международных документов Таможенного союза и законодательства Российской Федерации в области технического регулирования, обеспечения защиты прав хозяйствующих субъектов, качества и безопасности пищевой продукции
35.	В положения Федерального закона, регулирующие вопросы проведения научно-исследовательских работ в районах обитания	Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»	При доработке проекта федерального закона «О ветеринарии» необходимо дополнить его статьей, предусматривающей внесение изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	и добычи рыбы и водных биологических ресурсов необходимо внести изменения, касающиеся проведения обязательной оценки безопасности водных биологических ресурсов и среды их обитания, которые должны служить основанием для официального подтверждения органами государственного надзора безопасности рыбы и рыбной продукции без проверки (исследований) каждой партии выловленной продукции		
36.	Положения Федерального закона, регламентирующие виды и формы государственного регулирования в сфере обеспечения качества и безопасности пищевой продукции, требуют дополнения и приведения в соответствие с документами Таможенного союза, в том числе техническими регламентами по безопасности пищевой продукции, вводящими новые	Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов»	Минздравом России подготовлен и внесен в Правительство Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам безопасности пищевой продукции», который в настоящее время дорабатывается по имеющимся замечаниям и предложениям

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	механизмы оценки соответствия безопасности производства и оборота указанной продукции, в том числе государственного надзора, государственной регистрации продукции и предприятий, ветеринарно-санитарной экспертизы, введения уведомительного порядка начала деятельности предприятий по производству пищевой продукции		
37.	Нормативные правовые акты Минсельхоза России не согласуются с нормами законодательства Российской Федерации по вопросам государственного надзора в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов,документов Таможенного союза, устанавливающих правила проведения ветеринарного контроля, перечень подконтрольных товаров и единые ветеринарно-санитарные требования к подконтрольным товарам, формам ветеринарных документов,	Нормативные правовые акты Минсельхоза России, регламентирующие вопросы ветеринарно-санитарной экспертизы пищевой продукции животного происхождения, выдачи ветеринарных сопроводительных документов на пищевую продукцию, планирования проведения лабораторных исследований пищевых продуктов (приказы от 13.10.2008 № 462, от 16.11.2006 № 422 и другие)	Необходимо принятие Минсельхозом России актов о внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Министерства, не соответствующих законодательству Российской Федерации, наделяющих органы ветеринарной службы полномочиями, не установленными актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	сопровождающих пищевую продукцию животного происхождение при ее ввозе, вывозе, транзитном перемещении по территории Таможенного союза. Указанные документы являются основой для имеющего место дублирования ветеринарной службой функций государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отношении пищевой продукции животного происхождения		
38.	Нормативные правовые акты и методические документы бывшего Минсельхоза СССР, Минсельхоза РСФСР по вопросам ветеринарного надзора, ветеринарно-санитарной экспертизы, предупреждения возникновения и распространения среди животных болезней, общих для человека и животных, которые применяются на практике органами ветеринарного надзора, не соответствуют	Нормативные правовые акты СССР и РСФСР в области ветеринарии (ветеринарные, ветеринарно-санитарные правила, нормы, инструкции и методические указания)	Необходимо провести анализ применяемых нормативных правовых актов в области санитарно-эпидемиологической и ветеринарной безопасности пищевой продукции животного происхождения, внести изменения и (или) признать утратившими силу устаревшие и не опубликованные в установленном порядке акты СССР и РСФСР

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	современным научным данным, международным требованиям, приняты в порядке, не соответствующем современным требованиям, не опубликованы и недоступны для хозяйствующих субъектов		
Предложения по совершенствованию сферы экспертизы проектной документации			
39.	Отсутствие утвержденных регламентов предоставления услуги государственной экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий Главгосэкспертизой, ее филиалами, а также рядом организаций, предоставляющих данную услугу в субъектах Российской Федерации. Регулирование отношений между организацией, предоставляющей услугу государственной экспертизы и заявителем на основании устава организации, внутреннего регламента и договора, потенциально ущемляющего права заявителя	Регламенты предоставления услуги государственной экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий	Необходимо принять соответствующие регламенты и утвердить их на соответствующих уровнях

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
40.	Недостаточные сроки предоставления услуги государственной экспертизы проектной документации для сложных объектов, приводящие к тому, что невозможно успеть исправить недостатки в отводимого рамках срока, и необходимо проходить экспертизу заново. Нет права продления сроков экспертизы по желанию заявителя	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 N 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» Регламенты предоставления услуги государственной экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий	Законодательное закрепление права заявителя государственной услуги на добровольное продление периода предоставления услуги с целью внесения изменений в проектную документацию по замечаниям государственной экспертизы
41.	Низкий уровень подготовки экспертов и профессиональная стагнация экспертов	Градостроительный кодекс Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2012 № 271 «О порядке аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» (вместе с «Положением об аттестации на право подготовки заключений экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий»)	Ужесточение требований к лицам, претендующим на аттестацию (и переаттестацию) на право проведения экспертизы. Введение требований к экспертам, стимулирующих профессиональное развитие

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	НПА, в которые предлагалось внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
42.	Низкий технологический уровень в сфере проектирования и экспертизы	Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 N 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» Регламенты предоставления услуги государственной экспертизы проектной документации и/или результатов инженерных изысканий	Введение требований к форматам предоставления проектной документации в машиночитаемом виде, который позволяет производить автоматизированную или полу-автоматизированную проверку документации, расчет прочности конструкций и т.д. Введение требований к использованию в ходе экспертизы программных средств проверки документации, расчета прочности конструкций и т.д.

Научное издание

Авторский коллектив:
С.М. Плаксин, В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, М.Г. Киржиманов, А.В. Кнутов, Е.В. Ковтун, Е.А. Котов, С.И. Кудинкин, С.И. Максимова, С.В. Максимов, Е.А. Полесский, Т.А. Радченко, А.Е. Сарватдинов, С.В. Семенов, Н.И. Толстых, А.В. Чаплинский

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад – 2013

Подготовка оригинал-макета:
Издательство «МАКС Пресс»
Редактор издательства: *Е.М. Бугачева*
Компьютерная верстка: *Е.П. Крынина*

Подписано в печать 13.03.2014 г.
Формат 70x100 1/16. Усл.печ.л. 22,1. Тираж 200 экз. Изд. № 035.

Издательство ООО “МАКС Пресс”
Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,
2-й учебный корпус, 527 к.
Тел. 8 (495) 939-3890/91. Тел./Факс 8 (495) 939-3891.

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»
121099, Москва, Шубинский пер., 6
Заказ №