

УДК 351(06)
ББК 67.401
С66

Коллектив авторов:

Е.В. Ковтун (общая редакция), *С.М. Плаксин* (руководитель авт. колл.),
А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский, Т.Л. Кукса, О.С. Минченко, А.Б. Жулин

Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации
С66 [Текст] / Коллектив авторов ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.:
Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 304 с. — 1000 экз. —
ISBN 978-5-7598-0803-9 (в обл.).

Аналитический доклад посвящен актуальным проблемам организации исполнения контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации. В исследовании подведены первые итоги применения федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», выявлены наиболее существенные проблемы правового регулирования в указанной сфере. Указанный доклад был подготовлен Минэкономразвития России (Департамент развития малого и среднего предпринимательства) во исполнение распоряжения Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р и поручения Правительства РФ от 3 марта 2009 г. № ИШ-П13-1145 (п. 10). Доклад внесен Минэкономразвития России в Правительство РФ в установленном порядке (письмо от 21 мая 2010 г. № 8115-АП/Д05).

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

Ответственным исполнителем в Минэкономразвития России по данному поручению является Департамент развития малого и среднего предпринимательства.

УДК 351(06)
ББК 67.401

ISBN978-5-7598-0803-9

- © Ковтун Е.В., Плаксин С.М., Кнутов А.В., Чаплинский А.В., Кукса Т.Л., Минченко О.С., Жулин А.Б., 2010
- © Минэкономразвития России, Департамент развития малого и среднего предпринимательства, 2010
- © Государственный университет — Высшая школа экономики, Институт государственного и муниципального управления, 2010
- © Оформление. Издательский дом Государственного университета — высшей школы экономики, 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Введение	11

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

1. Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти.....	13
2. Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности (первые итоги).....	31
3. Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ.....	38

II. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: проблемы применения и ограничения сферы регулирования

4. Место Закона № 294-ФЗ в системе регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	75
5. Контрольно-надзорная деятельность субъектов РФ в рамках делегированных полномочий: делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий	108
6. Контрольно-надзорная деятельность субъектов РФ	117
7. Контрольная деятельность органов местного самоуправления	128
8. Осуществление государственного (муниципального) контроля, вытекающего из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым.....	141
9. Распространение требований Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов РФ о размещении заказов.....	154

- 10. Конкуренция норм международного права и Закона № 294-ФЗ на примере осуществления контрольно-надзорных полномочий в сфере трудовых отношений..... 162
- 11. Понятие «проверка» в Законе № 294-ФЗ 171

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

- 12. Участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий подведомственных и экспертных организаций..... 177
- 13. Техническое регулирование и государственный контроль: оценка соответствия деятельности подконтрольных субъектов и объектов технического регулирования обязательным требованиям..... 242
- 14. Перевод контрольно-надзорных полномочий в электронный вид..... 252

IV. Состояние нормативно-правовой базы в сфере государственного контроля

- 15. Реализованные сопутствующие изменения нормативно-правовой базы 260
- 16. Необходимые изменения нормативно-правовой базы..... 268

Вместо заключения. Перечень мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля 301

Контрольно-надзорная система в Российской Федерации: принципы упорядочивания

Взаимодействие граждан и бизнеса с государством при получении различных лицензий, заключений, регистраций, справок, прав на получение пособий и прочих разрешительных документов, а также при разнообразных проверках со стороны многочисленных контрольно-надзорных органов связано со значительными издержками. Все эти разрешительные документы и проверки, с одной стороны, являются необходимыми, поскольку обеспечивают соблюдение различных требований общественной безопасности и установленных правил рыночного поведения, с другой стороны, создают административные барьеры, снижают эффективность экономической деятельности, обременяют граждан при реализации их прав. Оптимизация соотношения общественных издержек и выгод при исполнении разрешительных и контрольно-надзорных функций государства — одна из главных задач совершенствования государственного управления, качество решения которой непосредственно сказывается на отношении граждан к государству, предпринимательском климате, конкурентоспособности страны. Негативная практика в этой сфере деятельности государства является сильнейшим общественным раздражителем, находится в фокусе внимания средств массовой информации.

Рассматриваемую сферу деятельности государства можно подразделить на «разрешительную» и «контрольную». Проблемы, связанные с «разрешительными» функциями, устойчиво ассоциируются с «административными барьерами», а негативные стороны «контрольной» государственной активности — с избыточными, по существу малоэффективными, зачастую «заказными» проверками. Вся эта негативная сторона контрольно-надзорной деятельности получила образное выражение «кошмарить бизнес».

В настоящее время в рамках административной реформы ведется поиск решения проблем исполнения разрешительных полномочий, предполагающий оптимизацию порядка предоставления государственных услуг, сокращение избыточных ограничений на ведение бизнеса, упрощение процедур взаимодействия с государством, в том числе за счет использования технологий электронного взаимодействия и создания объединенных «фронт-офисов» ведомств, именуемых многофункциональными центрами.

Используемый для оптимизации разрешительных полномочий подход предполагает поиск и исключение избыточных требований по предоставлению сведений и доказательств соответствия, создание унифицированных правил, открытых баз справочных данных, универсальных (т.е. обращенных ко всем агентам рынка) критериев принятия решений, исключающих индивидуальное рассмотрение обращений, чрезмерно широкое административное усмотрение. Этот подход предусматривает глубокое «погружение» в специфику отдельных государственных услуг, в проблемы конкретной области государственного регулирования. Он требует поиска баланса интересов бизнеса, государственных органов и граждан.

При оптимизации исполнения контрольно-надзорных полномочий применяются иные подходы. Магистральным направлением упорядочивания взаимодействия государства с бизнесом и гражданами в этом случае является унификация процедур проведения контрольно-надзорных мероприятий, регламентируемых, как правило, на уровне федеральных законов.

Вступление в силу Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ) и принятых в его исполнение нормативно-правовых актов (часть из которых утверждена в середине 2010 г.) для российской системы регулирования бизнеса — это знаковое, можно даже сказать, революционное событие. Вместе с тем 294-ФЗ и сопряженный с ним нормативный корпус содержит ряд пробелов, неточностей, сохраняет «лазейки» для нарушения прав предпринимателей. Исполнение заложенных в законодательстве норм сталкивается с большими сложностями на практике.

К проблемным вопросам можно отнести неупорядоченность контрольных полномочий на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, контроль за деятельностью субъектов профессиональной деятельности, неполное соответствие российского законодательства

международным договорам, нерегламентированность дистанционного контроля и участия в исполнении контрольно-надзорных полномочий организаций, подведомственных органам исполнительной власти и иных экспертных организаций.

В публикуемой книге далеко не все вопросы организации государственного контроля и надзора нашли свое отражение. Детальное изучение исполнения контрольно-надзорных полномочий в связи с реализацией Закона № 294-ФЗ требует накопления и анализа информации, которой в принципе не было до недавнего времени.

До «запуска» Закона № 294-ФЗ не существовало ежегодных докладов контрольно-надзорных органов и соответствующей ведомственной и статистической отчетности. Соответственно, невозможно было даже оценить масштабы контрольно-надзорной деятельности государственных органов. Фактически все сведения о состоянии и масштабах контроля и надзора базировались на условно-достоверных данных, собранных по результатам опросов предприятий малого и среднего бизнеса, кочующих, за неимением более точной информации, из одного доклада в другой. Репрезентативность данных о «двадцати миллионах проверок в год» может вызвать недоверие, хотя очевидно, что давление государства на бизнес в сфере контроля неоправданно высоко.

Иными словами, существенная сфера взаимоотношений государства, предпринимателей и граждан отдана на откуп самим контрольно-надзорным органам. Сведения об их взаимодействиях с негосударственными организациями не собирались и не анализировались. При этом многие государственные органы на уровне их центрального аппарата не имели даже данных о количестве проверок и их результатах, что, по сути, не позволяло управлять работой территориальных подразделений.

Сложилась ситуация, когда невозможно оценить результативность работы контрольно-надзорных органов, а значит, обосновать целесообразность исполнения соответствующих полномочий, расходов на содержание, численность контрольно-надзорного персонала, существующих контрольных процедур. Остается надеяться, что исполнение принятых в середине 2010 г. решений о сборе статистических сведений изменит ситуацию и сделает положение в сфере контроля и надзора более прозрачным, управляемым со стороны государства и прогнозируемым для бизнеса.

В то же время Закон № 294-ФЗ регулирует далеко не все сферы взаимодействия с государством. Так, из сферы действия закона исключены контрольно-надзорные полномочия крайне чувствительных для бизнеса сфер «силового контроля» (например, при проведении оперативно-

розыскных мероприятий), «финансового контроля» (например, налогового контроля), пограничного контроля, контроля в случае чрезвычайных и ряда других ситуаций.

В законе предусмотрена возможность установления перечня видов контроля, для которых правила его проведения могут устанавливаться тематическими федеральными законами. Это уже привело к появлению многочисленных предложений заинтересованных органов по установлению «особого порядка» или даже исключению из сферы действия Закона № 294-ФЗ отдельных видов контроля.

Инвентаризация наличия или отсутствия нормативно-правовой базы по отдельным видам контроля приводит к неутешительным выводам. По большей части видов контроля существенные параметры (вид, предмет, основания проверок, сроки, периодичность их проведения и т.п.) не определены не только на уровне федерального закона (как этого требует Закон № 294-ФЗ), но даже не установлены в соответствующем постановлении Правительства РФ о данном виде контроля (часто постановление Правительства по виду контроля просто отсутствует). Иными словами, нормативно-правовое регулирование порядка осуществления значительной части видов контроля реализовано на уровне актов ведомств, причем в значительной доле случаев ведомств, непосредственно выполняющих контрольно-надзорные полномочия.

В настоящее время в Законе № 294-ФЗ и подзаконных актах ограничилось регулированием в большей степени процедурных вопросов контрольно-надзорных мероприятий. Вне поля зрения остались вопросы раскрытия в свободном доступе исчерпывающего перечня требований к поднадзорным субъектам по каждому виду контроля, исключения противоречий и дублирования требований различных контрольно-надзорных органов, определения методов проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям и способов их отбора, а также ряд других вопросов, традиционно относимых к сфере технического регулирования.

Существующее обособление процедурной и содержательной составляющих контроля является результатом отсутствия заинтересованности в содержательном переосмыслении устанавливаемых государством требований, их целевой направленности, рациональности и эффективности. Однако без этого невозможно рассчитывать на модернизацию экономики, создание благоприятного предпринимательского климата, обеспечение социальной стабильности.

Учитывая, что системная и массовая разработка и внедрение технических регламентов не состоялась, модернизация обязательных требова-

ний к подконтрольным субъектам и оптимизация контрольно-надзорных полномочий сохраняют высокую актуальность. В качестве первоочередной группы требований должны быть выбраны обязательные требования к видам предпринимательской деятельности, для которых вводится уведомительный порядок.

В соответствии с Законом № 294-ФЗ в асимметричных взаимоотношениях контрольно-надзорных органов и подконтрольных субъектов в качестве «независимой третьей стороны» должны выступить органы прокуратуры, наделенные полномочиями по подготовке сводного плана проверок и согласующие внеплановые выездные проверки (а значит, теоретически располагающие инструментом координации проверок). В условиях недостаточного уровня контроля за служащими контрольно-надзорных органов «низового уровня», несовершенства отраслевого законодательства и низкой «пропускной способности» судебной системы предложенный вариант был единственным реальным способом устранения неравенства в переговорной позиции проверяющего и проверяемого.

О значимости данной нормы свидетельствует достаточно активное саботирование норм о согласовании с прокуратурой внеплановых выездных проверок предприятий малого и среднего бизнеса, чрезвычайно высокий уровень отказов органов прокуратуры в согласовании таких проверок. По первым итогам реализации закона, деятельность прокуратуры в данной сфере можно признать результативной. Крайне важно в дальнейшем обеспечить неукоснительное участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий указанной «независимой третьей стороны».

В то же время органы прокуратуры также имеют ограниченную «пропускную способность». Показав результативность на «низком старте», они могут «забуксовать» при более масштабном применении норм закона. Пока еще резервы применения данной нормы достаточно велики, но в среднесрочном и долгосрочном периоде необходима системная работа по отдельным контрольно-надзорным полномочиям или группам полномочий, предполагающая их радикальное видоизменение или отмену, сокращение масштабов контрольного давления государства, переход от государственного или муниципального контроля к иным формам контроля, например, в рамках саморегулирования, страхования, и т.п. Такие решения, будут отражать отраслевую специфику, особенности отдельных групп контрольно-надзорных полномочий.

В заключение хотелось бы отметить любопытное явление — снижение административной нагрузки или барьеров в одних сферах, ведет к их росту в других. Это явление можно назвать негативной администра-

тивной компенсацией. Так, сокращение проверок малого и среднего бизнеса вследствие введения Закона № 294-ФЗ привело к росту проверок бюджетных учреждений. Сокращение объема контрольно-надзорных мероприятий в определенной сфере деятельности приводит к росту административной нагрузки при предоставлении государственных услуг в этой же сфере.

Негативная административная компенсация заслуживает самого внимательного изучения, поскольку она в значительной степени нейтрализует усилия по модернизации государственной бюрократии, снижению административной нагрузки на граждан и бизнес. Ее наличие лишний раз подчеркивает тот очевидный факт, что совершенствование государственного управления — комплексная задача, не решаемая разобщенными усилиями отдельных ведомств, без координации реформирования разных типов полномочий, активного участия всех заинтересованных сторон.

Без опоры на общественные группы, заинтересованные в преобразованиях, и создания действенного механизма их участия, реформа контрольно-надзорной сферы станет еще одним из многочисленных примеров необходимых, достаточно продуманных, вовремя начатых, но, к сожалению, так и не реализованных управленческих инноваций.

Андрей Клименко,
проректор Государственного университета —
Высшей школы экономики

Введение

Представленная вашему вниманию книга — первая из серии работ о состоянии системы контроля и надзора в Российской Федерации, подготавливаемых во исполнение требований Закона № 294-ФЗ.

Авторы сочли возможным воспользоваться уникальностью положения «первопроходцев» и кроме стандартного изложения статистических данных решили провести достаточно серьезный анализ проблем регулирования сферы контроля и надзора в Российской Федерации.

Центральной темой книги стал, безусловно, Закон № 294-ФЗ и проблемы его применения. В книге присутствует глава по анализу судебной практики, но не забыты вопросы, оставшиеся за процедурной частью закона, — вопросы технического регулирования, возможности перевода контрольно-надзорных функций в электронный вид. Отдельные главы посвящены проблемам организации контроля на региональном и местном уровнях, проблемам делегирования контрольно-надзорных полномочий подведомственным организациям, участию экспертных организаций при исполнении контрольных полномочий. Также рассмотрены отдельные более частные, но не менее важные проблемные вопросы, например, осуществления контроля за соблюдением условий договоров, когда контролирующий орган — одна из сторон по договору, или ситуация конкуренции норм международного права и Закона № 294-ФЗ на примере трудовых отношений.

Авторы стремились не просто обозначить проблему, но и проработать ее достаточно глубоко (фактически проведя инвентаризацию отдельных проблемных вопросов) и по возможности предложить пути ее решения (часть из которых уже нашла свое отражение в документах Правительства РФ).

Можно констатировать, что предлагаемая вниманию читателя книга представляет собой справочник по наиболее актуальным проблемам в сфере контроля и надзора. Иными словами, читатель может сосредоточиться исключительно на вопросах, попадающих конкретно в сферу его интересов. Тем не менее, если потратить время на изучение книги

полностью, можно составить представление о наиболее приоритетных направлениях реформирования отношений контроля и надзора.

Книга подготовлена коллективом авторов в составе сотрудников Института государственного и муниципального управления Государственного университета — Высшей школы экономики, А.В. Кнутова (гл. 3, 8, 9, 10, 11, ч. 1 гл. 12), А.В. Чаплинского (гл. 5, 6, 7, ч. 1 гл. 12, гл. 15, 16), Т.Л. Кукса (гл. 4, 13, 14), С.М. Плаксина (руководитель коллектива авторов, гл. 1, 2, ч. 2 гл. 12, гл. 16), О.С. Минченко (ч. 2 гл. 12), А.Б. Жулина (гл. 14), а также начальником отдела снижения административных барьеров Департамента развития малого и среднего предпринимательства Минэкономразвития России Е.В. Ковтуном (общая редакция, гл. 1, 2, 15, 16).

Авторы выражают благодарность сотрудникам ИГМУ А.А. Сарватдинову и С.Б. Датиеву за подготовку материалов для гл. 1 и 2, А.А. Николенко за подготовку материалов для гл. 4, а также Е.А. Семионовой за обработку текста книги.

Коллектив авторов

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

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

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

Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти подготовлена на основании данных о проведении проверок, представленных федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития России, а также на основании данных о согласовании с органами прокуратуры внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, представленных Генеральной прокуратурой РФ.

Оценка проводилась только для федеральных органов исполнительной власти, располагающих полномочиями в сфере контроля предпринимательской деятельности. При этом следует отметить, что отдельные федеральные органы исполнительной власти, не имеющие контрольно-надзорных полномочий, также представили данные о контрольных мероприятиях, являющихся на практике ведомственным контролем. Указанные данные, в связи с тем, что невозможно разделить проверки в сфере государственного контроля (надзора) и внутриведомственного контроля по всем федеральным органам исполнительной власти, также включены в общие сводные таблицы.

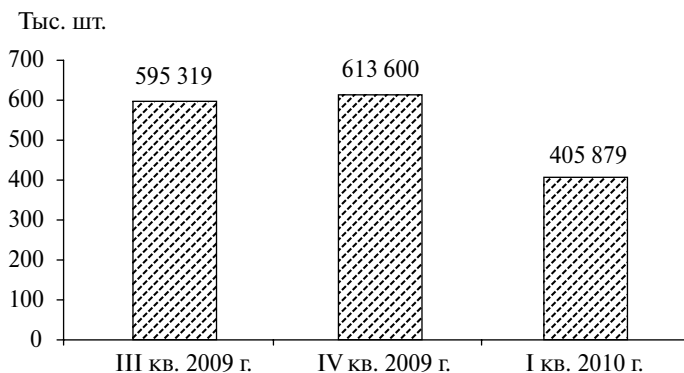


Рис. 1.1. Распределение числа проверок по периодам наблюдения (число проверок, сведения о которых представлены федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития России)

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

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

Поскольку сведения о количестве проведенных мероприятий по контролю впервые централизованно собираются с середины 2009 г., то корректно оценить динамику количества контрольных мероприятий не представляется возможным. Однако если учитывать приблизительно равномерное распределение количества проверок по кварталам, в среднем составляющее около 500 тыс. (рис. 1.1), то общее число проверок информация о которых представляется федеральными органами исполнительной власти, составляет в годовом исчислении 2,1 млн (без проверок финансового характера, таможенных органов, органов внут-

¹ Здесь и далее, если не оговорено особо, приводятся статистические сведения за III и IV кварталы 2009 г., а также I квартал 2010 г., данные представлены федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития России.

ренных дел и отдельных видов контроля, представленных в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Закон № 294-ФЗ). Общие сведения за данный период представлены в табл. 1.1.

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

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

- контроля за осуществлением иностранных инвестиций;
- контроля за экономической концентрацией, анализом рынка, при определении состояния конкуренции;
- финансового контроля и финансово-бюджетного надзора;
- налогового контроля;
- валютного контроля;
- контроля за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды;
- контроля на финансовых рынках;
- банковского надзора;
- страхового надзора²;
- контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма;
- расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, инфекционных и массовых

² Федеральный Закон от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об организации страхового дела в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» вступает в силу с 27 июля 2010 г.

Таблица 1.1. Число проверок, проведенных за исследуемый период*

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

* Обобщенные данные, представленные федеральными органами исполнительной власти в Минэкономразвития России. Указывается общее число проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, в том числе включая проверки субъектов МСП, бюджетных учреждений.

неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве;

- осуществления государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ³.

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

1.1. Распределение проверок по федеральным органам исполнительной власти

Наибольшее число проверок проводят федеральные органы, осуществляющие контроль (надзор) не в рамках отдельной отрасли, а по всем предприятиям и организациям всех отраслей экономики (рис. 1.2).

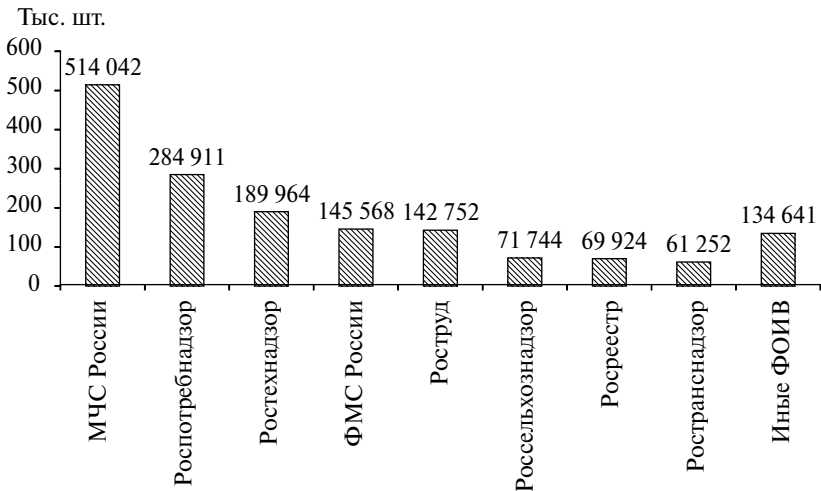


Рис. 1.2. Федеральные органы исполнительной власти — лидеры по числу проведенных проверок (число проверок, проведенных за исследуемый период)

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

Так, наибольшее количество проверок проведено МЧС России (514 тыс.), Роспотребнадзором (285 тыс.), Ростехнадзором (190 тыс.), ФМС России (145 тыс.), Рострудом (143 тыс.).

При этом распределение количества проверок по федеральным органам исполнительной власти очень неравномерно. Почти 80% проверок проводится пятью федеральными органами исполнительной власти, представившими сведения о наибольшем числе проведенных проверок (рис. 1.3, табл. 1.2).

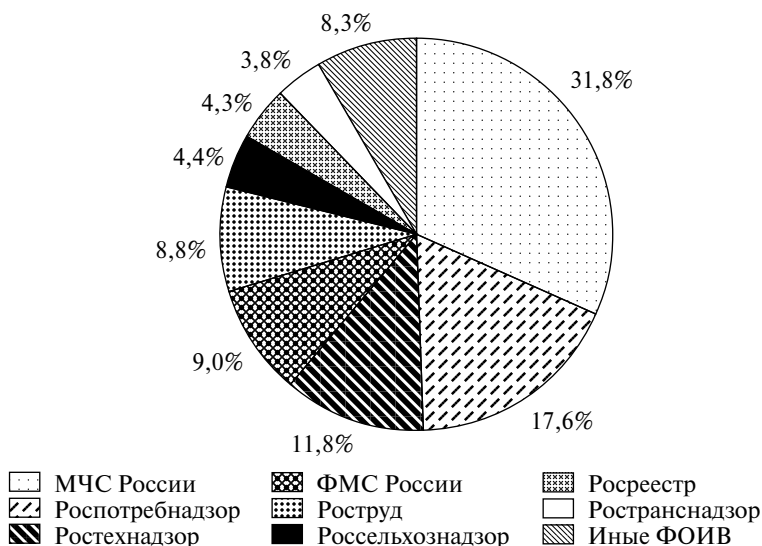


Рис. 1.3. Доля проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти — лидерами по числу проверок, от общего числа проверок

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

Таблица 1.2. Доля проверок, проводимых федеральными органами исполнительной власти — лидерами по числу проверок, от общего числа проверок

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

1.2. Плановые и внеплановые проверки

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

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

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

Для десяти федеральных органов исполнительной власти число внеплановых проверок превышает половину от общего числа проводимых проверок (рис. 1.5). Для более корректных оценок данное значение рассчитывалось только по тем федеральным органам исполнительной власти, которые представили сведения о проведении более чем 20 проверок за исследуемый период.

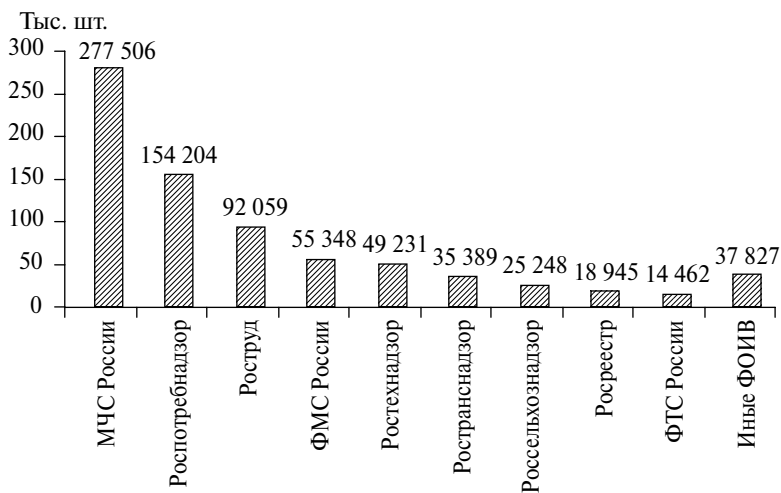


Рис. 1.4. Федеральные органы исполнительной власти — лидеры по числу проведенных внеплановых проверок (число внеплановых проверок, проведенных за исследуемый период)

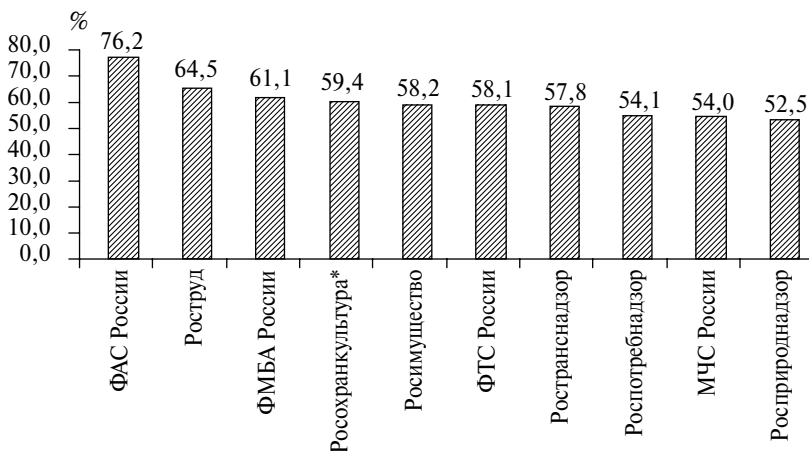


Рис. 1.5. Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок являются внеплановыми (доля внеплановых проверок в общем числе проведенных проверок)

* Информация данным органом власти представлена только за III—IV кварталы 2009 г.

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

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

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

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

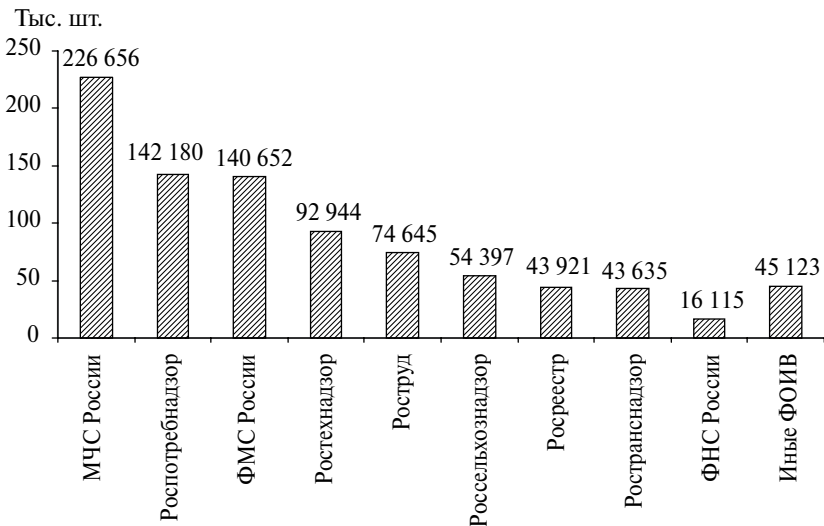


Рис. 1.6. Федеральные органы исполнительной власти — лидеры по числу проведенных проверок предприятий малого и среднего бизнеса (число проверок предприятий малого бизнеса, проведенных за исследуемый период)

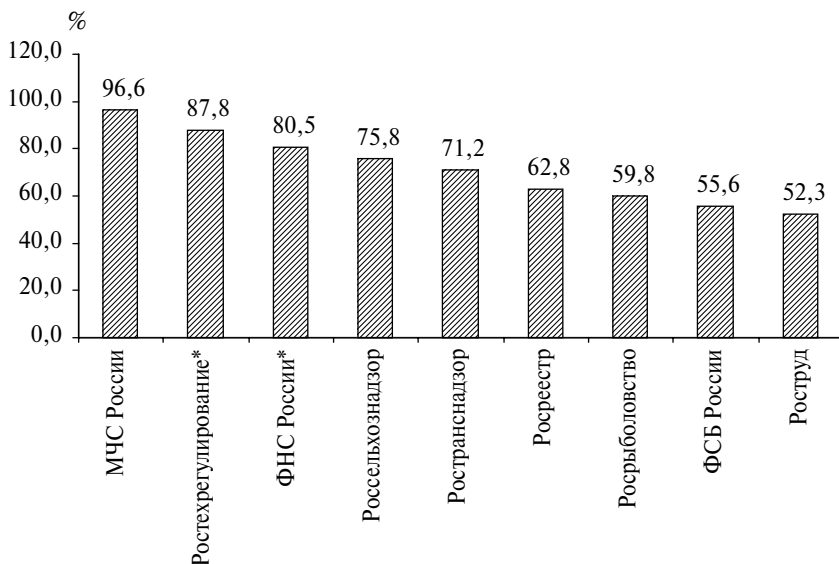


Рис. 1.7. Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок является проверками деятельности предприятий малого бизнеса (доля проверок предприятий малого бизнеса в общем числе проведенных проверок)

* Информация данными органами власти представлена только за III—IV кварталы 2009 г. (высокая доля ФНС России и ФСБ России объясняется тем, что представлялись сведения только о проверках в рамках видов контроля, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ).

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

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

Наибольшее количество проверок проведено МЧС России (245 тыс. или 52% от всех проверок бюджетных организаций), Роспотребнадзором (106 тыс. или 22% от всех проверок бюджетных организаций), Ростех-

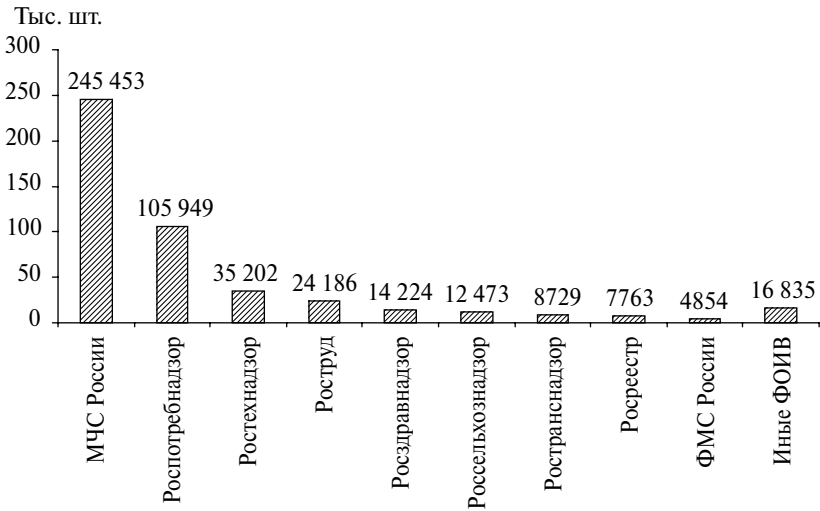


Рис. 1.8. Федеральные органы исполнительной власти — лидеры по числу проведенных проверок бюджетных организаций (число проверок бюджетных организаций, проведенных за исследуемый период)

надзором (35 тыс.), Рострудом (24 тыс.) и Росздравнадзором (14 тыс.). Иными словами, почти 75% проверок бюджетных организаций осуществляются МЧС России и Роспотребнадзором (рис. 1.8). Возможно, относительно низкий интерес к проверкам данной категории подконтрольных субъектов вызван характером их деятельности.

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

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

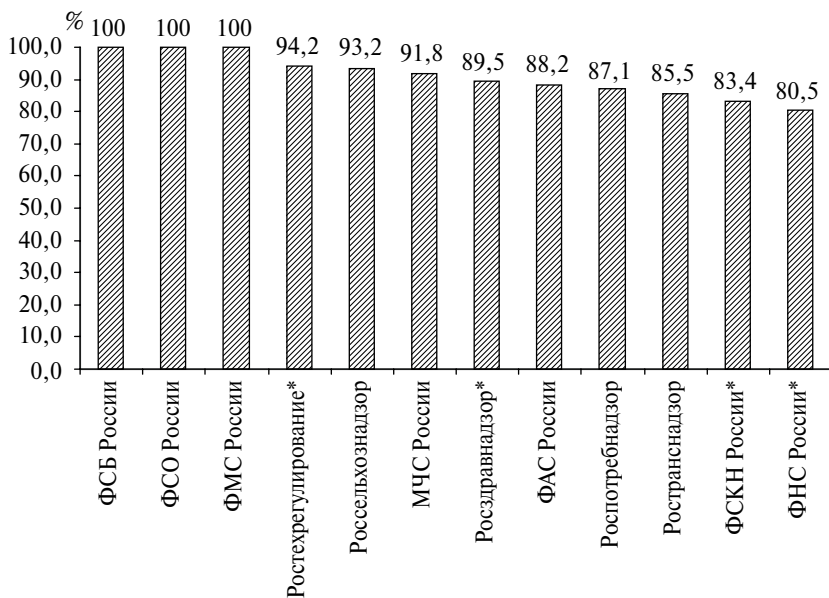


Рис. 1.9. Федеральные органы исполнительной власти, для которых большая часть проверок является проверками деятельности предприятий малого бизнеса или бюджетных организаций (доля проверок предприятий малого бизнеса и бюджетных организаций в общем числе проведенных проверок)

* Информация данными органами власти представлена только за III—IV кварталы 2009 г.

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

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

индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

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

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

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

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

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

2) поступление в органы государственного контроля (надзора) и органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушения прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

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

По данным Генеральной прокуратуры РФ, за I квартал 2010 г. было согласовано проведение 5363 проверок, в том числе федеральными органами исполнительной власти 4471 проверка. Одновременно, по данным Минэкономразвития России, за рассматриваемый период федеральными органами исполнительной власти проведено 117 021 внеплановая проверка предприятий малого и среднего бизнеса (данные представлены в докладах федеральных органов исполнительной власти в Минэконом-

развития России). Фактически доля согласованных проверок составляет лишь за I квартал 2010 г. — 3,8%.

За III и IV кварталы 2009 г. органами прокуратуры было согласовано 19 147 проверок субъектов малого бизнеса, из которых федеральными органами исполнительной власти согласовано 14 665 проверок, а доля согласований составила 2,3%.

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

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

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

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

Кроме того, Федеральным законом от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в ст. 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» внесены изменения в ст. 10 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которыми согласование внеплановых выездных проверок органами контроля (надзора) будет проходить начиная с 8 мая 2010 г. (с момента вступления в силу Закона № 66-ФЗ) в отношении всех проверок, вне зависимости от статуса юридического лица, индивидуального предпринимателя.

1.5. Основания для проведения внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса

За I квартал 2010 г. органами прокуратуры было рассмотрено 10 638 обращений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок предприятий малого бизнеса, в том числе 8510 обращений от федеральных органов исполнительной власти. Органами прокуратуры было согласовано 5363 обращения, в том числе 4471 обращение со стороны федеральных органов исполнительной власти. Иными словами, органами прокуратуры в силу отсутствия правовых оснований для проведения внеплановой проверки была отклонена практически половина (47%) от всех обращений со стороны федеральных органов исполнительной власти.

При этом для некоторых федеральных органов исполнительной власти доля отказов составляет более 78%, фактически органами прокуратуры в силу отсутствия правовых оснований было отклонено четыре обращения из каждых пяти (рис. 1.10).

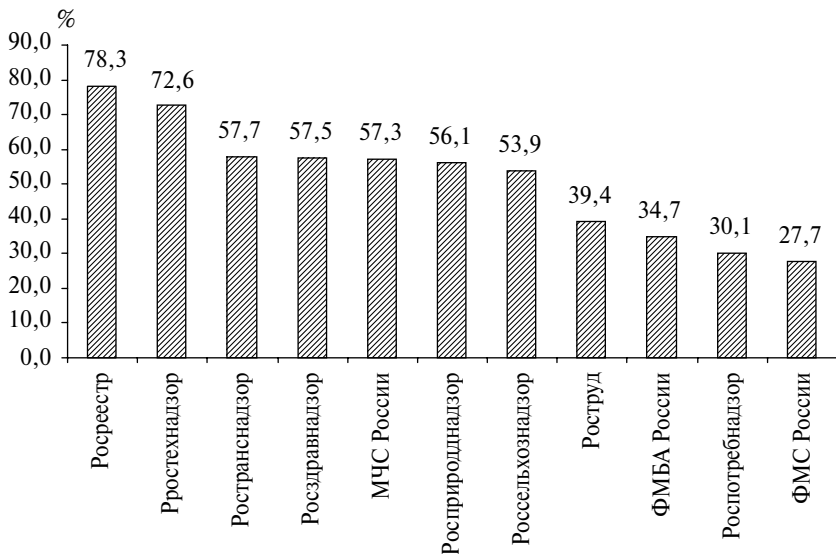
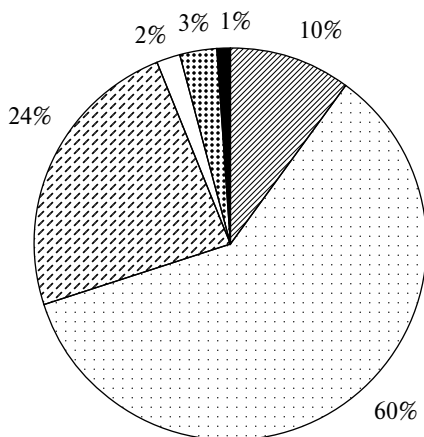


Рис. 1.10. Доля обращений федеральных органов исполнительной власти о согласовании выездных внеплановых проверок предприятий малого бизнеса, отклоненных органами прокуратуры









-  Отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проведения внеплановой выездной проверки
-  Отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки
-  Несоблюдение требований к оформлению решения органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении внеплановой выездной проверки
-  Осуществление проведения внеплановой выездной проверки, противоречащей федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации
-  Несоответствие предмета внеплановой выездной проверки полномочиям органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля
-  Проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами контроля

Рис. 1.11. Причины отказа в согласовании обращения контрольного органа о проведении внеплановой выездной проверки предприятий малого бизнеса

По данным Генеральной прокуратуры РФ, 11 федеральных органов исполнительной власти направили в органы прокуратуры более 20 обращений о согласовании внеплановых проверок. Наибольшая доля обращений была отклонена по обращениям таких федеральных органов

исполнительной власти, как Росреестр (отклонено 78% обращений), Ростехнадзор (72%), Ространснадзор (57%), Росздравнадзор (57%), МЧС России (57%). Наименьшее количество отклоненных обращений у ФМС России (28%), Роспотребнадзора (30%) и ФМБА России (35%).

Наиболее распространенной причиной для отказа в согласовании обращения о проведении внеплановой проверки (рис. 1.11), по данным Генеральной прокуратуры, является отсутствие оснований для проведения внеплановой выездной проверки (60% отказов). К другим распространенным причинам для отказа в согласовании обращения относятся несоблюдение требований к оформлению решения контрольного органа о проведении внеплановой выездной проверки (24% случаев), а также отсутствие документов, прилагаемых к заявлению о согласовании проверки (10% случаев).

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

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

Помимо недостаточно высокого уровня исполнительской дисциплины сотрудников отдельных федеральных органов исполнительной власти не менее, а скорее более существенной проблемой является отсутствие достоверных сведений о масштабах контрольно-надзорной деятельности. В частности, для формирования выводов о наличии или отсутствии проблем с осуществлением того или иного вида контроля необходимо располагать сведениями о развитии подконтрольной сферы (например, числе поднадзорных субъектов), о результативности проверок (например, о числе выявленных нарушений), об организации проверок (например, о доле результатов проверок, отмененных в судебном порядке), включая указанные сведения в региональном разрезе, а также соответствующие сведения о масштабе контрольно-надзорной деятельности на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В этой связи по инициативе Минэкономразвития России принято постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сфе-

рах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)», а также Росстатом утверждена форма статистического наблюдения «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», содержащей достаточно подробную информацию по проблемам контроля и надзора⁴.

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

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

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

На основании проведенного анализа могут быть сделаны выводы об изменении структуры контрольно-надзорных органов и перераспределении полномочий между ними, а также между различными уровнями власти; об изменении численности государственных служащих в сфере исполнения контрольно-надзорных полномочий и обеспеченности контрольно-надзорных органов имуществом и финансовыми ресурсами.

⁴ Приказ Росстата № 175 от 29 апреля 2010 г. «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Кроме указанных организационных решений введение данной информационной системы в эксплуатацию позволит выявить реально осуществляемые виды контрольной деятельности, масштабы административной нагрузки на бизнес, проблемные области регулирования, а также повысить уровень обоснованности решений, принимаемых в сфере регулирования контрольно-надзорной деятельности.

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

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

Первоначально Законом № 294-ФЗ уведомительный порядок был предусмотрен для 13 видов предпринимательской деятельности, детализированных постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (далее — Правила представления уведомлений) до 61 видов работ и услуг. Позднее число видов предпринимательской деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, было увеличено до 20⁵, а соответствующих видов работ и услуг до 69⁶.

В соответствии со ст. 8 Закона № 294-ФЗ предъявление требований о получении юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями разрешений, заключений и иных документов, выдаваемых органами государственной власти, органами местного самоуправления для начала осуществления предпринимательской деятельности в отношении указанных видов деятельности, не допускается. Правилами представления уведомлений определено, что уполномоченным» федеральными

⁵ Федеральный Закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

⁶ Постановление Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений».

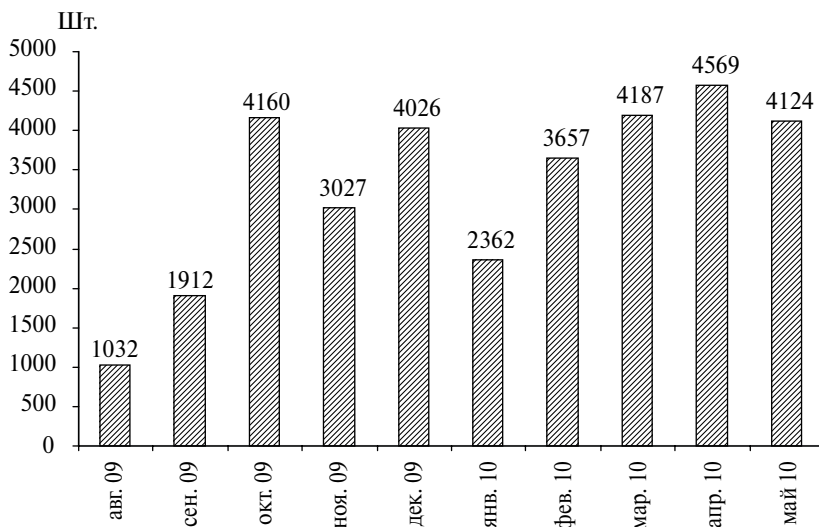


Рис. 2.1. Число поданных уведомлений, в месяц (август 2009 г. — май 2010 г. включительно)

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

В состав видов деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, включены отрасли, к которым относится большинство предприятий малого и среднего бизнеса, в частности розничная торговля, общественное питание, предоставление бытовых услуг и ряд других. Таким образом, уведомительный порядок затрагивает большинство наименее защищенных от административного давления предпринимателей Российской Федерации.

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

В целом внедрение предложенного механизма следует признать успешным. Так, с момента вступления в силу постановления Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» на



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

1 июня 2010 г. по данным федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на регистрацию уведомлений, подано более 33 тыс. уведомлений (рис. 2.1).

Наибольшее число уведомлений подано в апреле 2010 г. — 4,5 тыс., далее следует март 2010 г. — 4,2 тыс. и октябрь 2009 г. — 4,1 тыс.⁷

⁷ Здесь и далее при указании статистических сведений об уведомлениях приводятся данные федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на регистрацию уведомлений.

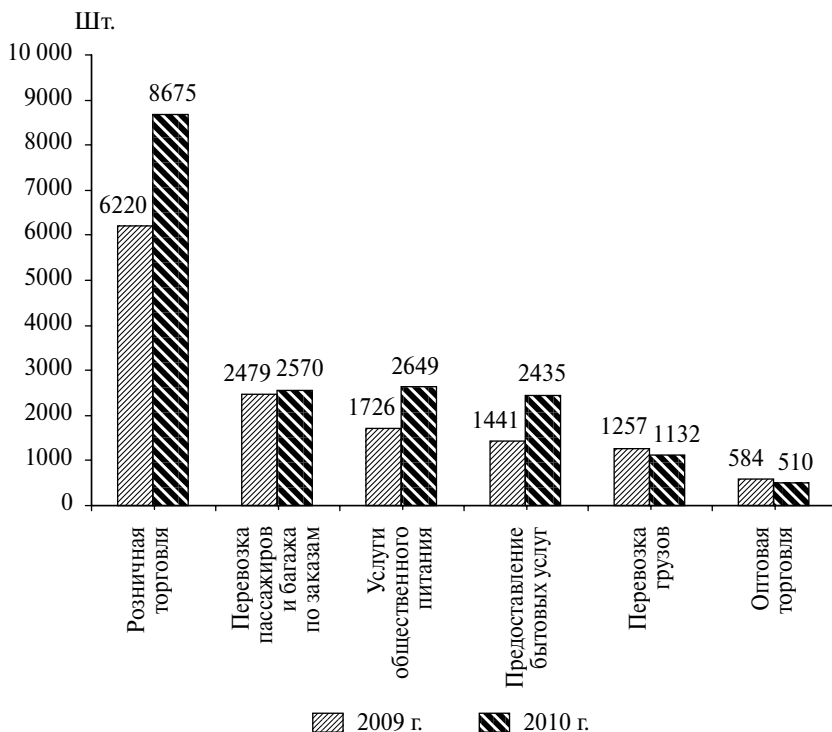


Рис. 2.3. Распределение уведомлений по видам деятельности с наибольшим числом поданных уведомлений (август—декабрь 2009 г. и январь—май 2010 г.)

По виду деятельности наибольшее число уведомлений подано по «Розничной торговле» — 14,9 тыс. (45,1% от общего числа уведомлений), далее следуют «Перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом» — 5,1 тыс. (15,3%), «Общественное питание» — 4,4 тыс. (13,2%), «Предоставление бытовых услуг» — 3,9 тыс. (11,7%) (рис. 2.2 и 2.3).

По органам власти наибольшее число уведомлений подано в Роспотребнадзор — 25,2 тыс. (76,2%), далее следуют Ространснадзор — 7,4 тыс. (22,5%) и ФМБА России — 0,4 тыс. (1,3%) (рис. 2.4).

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

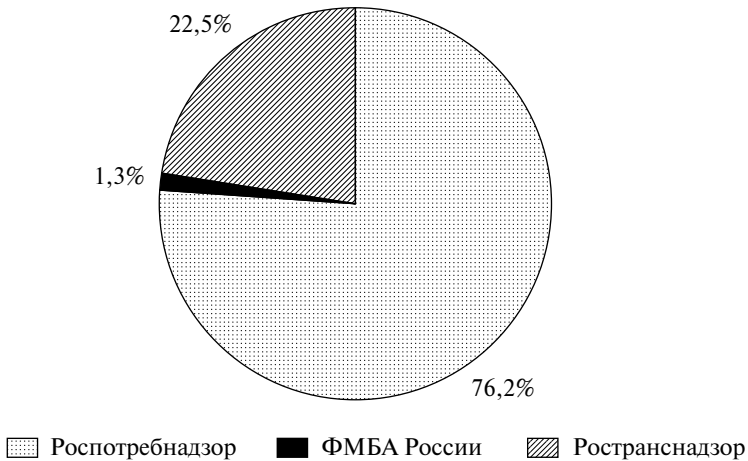


Рис. 2.4. Распределение уведомлений по органам власти (в % от общего числа поданных уведомлений)

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

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

- Подача уведомлений в форме электронного документа сначала с дублированием на бумажном носителе, а с 1 января 2011 г. в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью (ЭЦП).

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

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

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

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

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

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

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

Между тем с обязательными требованиями могут быть связаны существенные административные препятствия к началу осуществления предпринимательской деятельности. Действительно, соответствующие нормы достаточно часто фиксируют устаревшие и избыточные требования, которые предъявляются различными органами власти, могут противоречить друг другу. Более того, предприниматели могут быть не

осведомлены о наличии каких-либо требований либо документы, содержащие такие требования, могут предоставляться заявителям за плату. Также следует учесть содержательную запутанность, сложности и часто избыточность этих требований.

В связи с этим считаем необходимым вместе с введением уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности обеспечить прежде всего открытие в свободном бесплатном доступе в сети Интернет юридически значимого списка требований (включая содержание требований, предъявляемых к предпринимателям). Запретить проводить проверки предпринимателей на соответствие требованиям, не представленным в сети Интернет на официальном сайте органа власти, ответственного за регистрацию уведомлений.

Далее же необходимо обеспечить непротиворечивость открытых требований и прозрачность способов проверки соответствия предпринимателя этим требованиям, также провести оценку системы предъявляемых требований с точки зрения адекватности современным реалиям.

Введение уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности не означает, что предприятия не должны соответствовать обязательным требованиям, предъявляемым органами власти всех уровней к соответствующим видам деятельности, а значит, предприниматели (безотносительно к подаче уведомления) обязаны получать подтверждающие документы (заключения, свидетельства и т.п.). Получение таких документов (например, санитарно-эпидемиологического заключения) необходимо, но недостаточно для начала осуществления предпринимательской деятельности. Иными словами, уведомительный порядок — частное решение, он сокращает нагрузку (в некоторых случаях весьма существенную) по получению «профильного», «финального» разрешения, достаточного для начала предпринимательской деятельности, но не позволяет отказаться от подтверждения соответствия другим требованиям, отнесенным к числу обязательных. Что в еще большей степени обостряет проблему непротиворечивости, адекватности и прозрачности предъявляемых требований. При введении уведомительного порядка следует указывать перечни разрешений, лицензий, выдаваемых разными органами власти (в том числе не органов власти, регистрирующих уведомление), которые подлежат ликвидации. Иными словами, уведомление — это документ, подаваемый не вместо получаемых разрешений, а в дополнение к уже получаемым разрешениям.

Как уже упоминалось ранее, обозначенные проблемные вопросы связаны во многом с относительной новизной предлагаемых механизмов

действия уведомительного порядка. Учитывая рост числа уведомлений о начале предпринимательской деятельности, представляется необходимым с целью сокращения административных барьеров при начале предпринимательской деятельности продолжить дальнейшее расширение числа видов деятельности, подпадающих под действие уведомительного порядка, о чем Правительством РФ дано соответствующее поручение Минэкономразвития России⁸.

3. Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ

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

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

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

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

⁸ Во исполнение п. 9 разд. I Плана мероприятий по совершенствованию государственного управления в 2009—2010 гг., утвержденного распоряжением Правительства РФ от 3 декабря 2009 г. № 1862-р Минэкономразвития России поручено разработать проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» по вопросам установления уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности для всех видов деятельности с закреплением исчерпывающего перечня исключений из указанной нормы.

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

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

Ввиду того, что рассмотрение описанных выше дел происходит, как правило, в связи с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности, анализируемые дела рассматривают арбитражные суды РФ.

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

- об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц (гл. 24 Арбитражного процессуального кодекса РФ (далее — АПК РФ)), например:
 - о признании недействительным предписания об устранении нарушений законодательства;
 - о признании незаконными действий должностных лиц по проведению проверки;
 - о признании недействительным приказа (распоряжения) о начале проведения проверки и т.д.;
- о привлечении к административной ответственности (§ 1 гл. 25 АПК РФ);
- об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (§ 2 гл. 25 АПК РФ).

Наиболее распространенным поводом для проверки в судебном порядке решений и действий (бездействия) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц являются заявления субъектов контроля (надзора) о признании незаконными и отмене постановлений о привлечении их к административной ответственности, вынесенных по результатам осу-

ществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Удельный вес таких дел примерно 80—85% от всех споров при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля.

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

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

По данным официального сайта Высшего Арбитражного Суда⁹, в 2009 г. наблюдалось уменьшение числа рассмотренных дел, связанных с применением законодательства об административных правонарушениях. В 2009 г. арбитражными судами было рассмотрено 86 473 таких дел, что на 2,6% меньше по сравнению с показателем 2008 г. (2007 г. — 82 666 дел, 2008 г. — 88 746 дел).

При этом если дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности стало рассматриваться на 4,7% больше (2007 г. — 40 512 дел, 2008 г. — 43 558 дел, 2009 г. — 45 587 дел), то число дел о привлечении к административной ответственности уменьшилось на 9,5% (2007 г. — 42 154 дела, 2008 г. — 45 188 дел, 2009 г. — 40 886 дел), что во многом может быть связано с вступлением в силу Закона № 294-ФЗ.

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

Анализ статистических данных по делам об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности свидетельствует, что в 2009 г. доля дел, по которым требования заявителей были удовлетворены, составляла в среднем 60,3% (2008 г. —

⁹ http://www.arbitr.ru/_upimg/19AC8193F09FEFA2920F1B5A22A16132_1.pdf

59,4%, 2007 г. — 55,7%). Чаще всего отменялись решения органов, осуществляющих контроль за использованием земли (68,9%), налоговых органов (67,4%) и осуществляющих контроль в сфере охраны окружающей среды (64,2%).

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

- осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации — 16 664 дел (40,8%);
- незаконное использование товарного знака — 3571 дел (8,7%);
- нарушение требований по производству, обороту, продаже этилового спирта, алкогольной продукции — 3141 дел (7,7%);
- нарушения законодательства о банкротстве — 3011 дел (7,4%).

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

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

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

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования.

Между тем именно меры административной ответственности, как правило, являются последствиями проведенного государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таким образом, возникает правовая неопределенность по вопросу о применении положений Закона № 294-ФЗ при оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. В данном случае распространена практика, когда арбитражные суды признают законными решения административных органов о привлечении к административной ответственности, даже если доказательства о совершении соответствующего административного правона-

рушения были получены при проведении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля с грубыми нарушениями требований Закона № 294-ФЗ по смыслу ст. 20. Суды обосновывают такую позицию тем, что факт административного правонарушения доказан и сам заявитель его не оспаривает.

Указанная практика приводит к фактическому нивелированию норм законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в связи с тем, что делает бессмысленным обжалование решений и действий (бездействий) органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля либо их должностных лиц, так как такое обжалование не приводит к отмене решений, принятых по результатам такого контроля (надзора).

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

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

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

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

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

Так, согласно ч. 1 ст. 20 Закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муни-

ципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Судебная практика в описанной части носит противоречивый характер.

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

При этом суд указал следующее:

Те либо иные нарушения положений Закона № 294-ФЗ сами по себе не являются основаниями для признания незаконным постановление по делу об административном правонарушении, если только такие нарушения не привели к невозможности достоверного и неопровержимого определения при оценке собранных доказательств состава административного правонарушения в действиях (бездействии) привлекаемого к ответственности лица.

Федеральный Арбитражный Суд Волго-Вятского округа (постановление от 12 марта 2010 г. по делу № А17-9487/2009) при рассмотрении аналогичного дела указал, что ссылка заявителя жалобы на проведение надзорным органом проверки с нарушением требований Закона № 294-ФЗ подлежит отклонению, поскольку в рассматриваемом случае проверка проводилась в рамках Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), а доказательства проведения проверки в рамках Закона № 294-ФЗ не представлены. При этом в самом решении суда указано, что на основании распоряжения от 29 октября 2009 г. № 84 должностное лицо ОГПН проводило внеплановую проверку ООО «СППБ» по вопросу соблюдения лицензионных требований и установлено, что Общество при установке автоматической пожарной сигнализации в помещении ОГСУСО «Плесский психоневрологический интернат», расположенного по адресу: Ивановская область, Приволжский район, г. Плес, допустило грубые нарушения лицензионных требований.

В постановлении ФАС Поволжского округа от 24 ноября 2009 г. № А65-14866/2009 указано, что порядок производства по делу об адми-

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

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

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

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

Так, в рекомендациях ФАС Волго-Вятского округа¹⁰ на вопросы

а) имеют ли право сотрудники милиции в настоящее время проводить проверки организаций (индивидуальных предпринимателей), направленные на выявление административных правонарушений;

б) если такое право у сотрудников милиции имеется, должны ли они при проведении проверок руководствоваться Законом № 294-ФЗ; даны следующие рекомендации Научно-консультативного совета при ФАС Волго-Вятского округа:

¹⁰ Текст рекомендаций опубликован не был. Данные рекомендации выработаны Научно-консультативным советом при Федеральном Арбитражном Суде Волго-Вятского округа по итогам работы заседания Совета от 8 октября 2009 г. в Костроме. Рекомендации одобрены президиумом Федерального Арбитражного Суда Волго-Вятского округа (протокол заседания президиума от 25 ноября 2009 г. № 7).

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

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

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

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

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

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

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

В ходе проверки Управлением установлено, что Общество осуществляло реконструкцию объекта капитального строительства — платформы № 1 на станции «Чебаркуль», заблаговременно не направив извещения о начале работ в орган, уполномоченный на осуществление государственного строительного надзора, чем нарушило п. 2 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ.

По итогам проверки Управлением составлены акт проверки от 23 апреля 2009 г. № 428-Р, протокол об административном правонарушении от 30 апреля 2009 г. № 204р и вынесено постановление от 13 мая 2009 г. № 204р о привлечении Общества к административной ответственности по ч. 2 ст. 9.5 Кодекса в виде взыскания штрафа в сумме 100 000 рублей.

При рассмотрении данного дела суд кассационной инстанции указал, что п. 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ установлено, что о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

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

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

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

При анализе вышеописанных дел следует прийти к выводу о том, что в ряде случаев действительно затруднительно установить, имело ли место

в том или ином случае осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, в отношении которого применяются нормы Закона № 294-ФЗ, или имело место только административное разбирательство (например, составление протокола об административном правонарушении при нарушении правил дорожного движения).

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

Как следует из материалов дела, 3 июля 2009 г. Управлением Федеральной антимонопольной службы по Тюменской области (далее — Управление) на основании обращения Тюменской городской общественной организации утверждения и сохранения трезвости «Трезвая Тюмень» от 6 мая 2009 г. № 15 о распространении рекламы пива и прокуратурой по Тюменской области от 28 мая 2009 г. № 7-р возбуждено дело по признакам нарушения законодательства РФ о рекламе № P09/91-01.

По результатам рассмотрения дела № P09/91-01 Управлением вынесено решение от 18 июля 2009 г., согласно которому реклама товарного знака «Балтика», размещенного на мусорной урне на крыльце у входа в магазин «Живой хлеб» по адресу: 625002, г. Тюмень, ул. Профсоюзная, д. 30, принадлежащего индивидуальному предпринимателю П.Е.Н., признана ненадлежащей, поскольку нарушены требования ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

Указанные обстоятельства послужили основанием для составления Управлением в отношении предпринимателя протокола от 26 июля 2009 г. № А09/162-01 об административном правонарушении, на основании которого вынесено постановление от 28 июля 2009 г. № А09-162-02 о привлечении предпринимателя к административной ответственности, предусмотренной ст. 14.3 КоАП РФ, в виде штрафа в размере 4000 рублей.

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

Суд указал следующее:

- Несостоятелен довод заявителя жалобы о нарушении Управлением положений Закона № 294-ФЗ.
- Указанным федеральным законом, на который ссылается податель жалобы, устанавливаются:
 - порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномо-

- моченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- порядок взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, при организации и проведении проверок;
 - права и обязанности органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их должностных лиц, при проведении проверок;
 - права и обязанности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, меры по защите их прав и законных интересов.

Статьей 2 Закона № 294-ФЗ определено, что *проверка* — совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами. *Мероприятие по контролю* — действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля (надзора) либо органа муниципального контроля и привлекаемых в случае необходимости в установленном настоящим федеральным законом порядке к проведению проверок экспертов, экспертных организаций по рассмотрению документов юридического лица, индивидуального предпринимателя, по обследованию используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств и перевозимых указанными лицами грузов, по отбору образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, по проведению их исследований, испытаний, а также по проведению экспертиз и расследований, направленных на установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований и(или) требований, установленных муниципальными правовыми актами, с фактами причинения вреда.

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

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

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

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

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

Как следует из материалов дела, 9 сентября 2009 г. в ходе систематического наблюдения (мониторинга) за состоянием благоустройства и санитарного содержания территории г. Дзержинска Инспекция административно-технического надзора Нижегородской области (далее — Инспекция) установила, что в нарушение п. 3.11 Правил производства инженерно-коммуникационных работ на территории г. Дзержинска, утвержденных постановлением Городской думы Дзержинска от 12 ноября 2003 г. № 354 (далее — Правила), ОАО «Нижегородские коммунальные системы» в процессе производства земляных работ по адресу: г. Дзержинск, ул. Октябрьская, у д. 26, 28 не установило ограждения вокруг места разрытия.

Усмотрев в действиях Общества состав административного правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 3.5 КоАП Нижегородской области, Инспекция составила протокол об административном правонарушении от 15 сентября 2009 г. № 09-116-122 и приняла постановление от 30 сентября 2009 г. № 09-116-983 о назначении ОАО «НКС» наказания в виде штрафа в размере 10 000 рублей.

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

Действия Инспекции по проверке соблюдения юридическими лицами требований законодательства в сфере благоустройства, в частности организация мониторинга, проведены в рамках предоставленных ей полно-

мочий (п. 4.4 Положения об Инспекции административно-технического надзора Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 8 июля 2009 г. № 474). Нормы Закона № 294-ФЗ в рассматриваемых отношениях не применяются.

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

Минэкономразвития России направило обращение в Высший Арбитражный Суд РФ (письмо от 2 апреля 2010 г. № 5050-АП/Д05) с предложением разъяснить арбитражным судам Российской Федерации спорные вопросы практики определения применения положений Закона № 294-ФЗ при рассмотрении дел о привлечении к административной ответственности и дел об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности.

Последнее описанное судебное дело (№ А43-37882/2009) затронуло вопросы осуществления мероприятий по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора) и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований таких органов (далее — дистанционный контроль), в отношении которых Закон № 294-ФЗ не применяется. В описанном деле нарушение (неогражденное разрытие) было выявлено в результате проведения систематического наблюдения (мониторинга) за состоянием благоустройства и санитарного содержания территории г. Дзержинска. Такое наблюдение возможно без какого-либо взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями путем объезда города, его осмотра, в связи с чем Закон № 294-ФЗ к такого рода отношениям не применялся. Запрос же документов в последующем (уже после выявления нарушения) был произведен административным органом не в рамках осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, а в рамках проведения административного расследования с целью назначения административного наказания за выявленное правонарушение. Для указанных целей необходимо, как минимум, устав, документы, подтверждающие полномочия представителя общества, письменные объяснения причастных лиц и представителя общества.

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

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

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

Имеющаяся правовая неопределенность по вопросу разграничения административного разбирательства (административного расследования) и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля описана ранее. Арбитражная практика по этому вопросу противоречива. Суды неуверенно применяют положения ст. 20 Закона № 294-ФЗ о последствиях проведения проверки с грубыми нарушениями требований данного закона.

Выше уже указывалось и обосновывалось, почему такие нарушения должны приводить к отмене результатов проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля, и соответственно к невозможности использования доказательств, полученных в результате такой проверки, в доказывании обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении (см. описание концепции «плодов отравленного дерева»).

Формированию единообразной судебной практики по данному вопросу могли бы способствовать разъяснения Высшего Арбитражного Суда РФ нижестоящим судам (о соответствующем предложении Минэкономразвития России указывалось выше).

Также для устранения правовой неопределенности разграничения административного разбирательства (расследования) и государственного контроля (надзора) или муниципального контроля необходимо имплементировать норму ст. 20 Закона № 294-ФЗ в Кодекс РФ об административных правонарушениях.

Для этого ст. 26.2 КоАП РФ (Доказательства) можно было бы дополнить ч. 4 следующего содержания:

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

3.2. Определение дистанционного контроля

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ положения указанного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора) и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований таких органов (дистанционный контроль).

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

Вместе с тем в настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к дистанционному контролю затруднено отсутствием четких признаков такого контроля, закрепленных в законе. Представленное в ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ определение дистанционного контроля является размытым и чревато расширительным толкованием.

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

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

Из материалов дела следует, что налоговым органом проведена проверка соблюдения Обществом законодательства в сфере реализации алкогольной продукции. По результатам проверки Инспекцией составлен акт от 11 июля 2009 г. № 18-38/119. В соответствии с данным актом при проверке торговой точки Общества (г. Иркутск, ул. Напольная, д. 119)

установлен факт нахождения в розничной торговле алкогольной продукции (1 бутылка водки «Руссика» емкостью 0,5 л стоимостью 199 рублей) без сопроводительных документов на товар, а именно: сертификата соответствия и товарно-транспортной накладной. На основании данного акта 12 июля 2009 г. в присутствии генерального директора Общества Зарубина Ю.Б. составлен протокол об административном правонарушении № 18-45/119-1.

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

Суд апелляционной инстанции отклонил ссылку заявителя, указав, что в соответствии с п. 3 ст. 1 данного закона положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Суд кассационной инстанции сделал следующий вывод:

При этом, как правильно указано судом апелляционной инстанции, для установления факта правонарушения, вмененного ООО «Дэлсис Плюс», Инспекции не требовалось участие представителей Общества. Следовательно, вывод суда апелляционной инстанции о том, что в данном случае указанный закон не подлежит применению, является правильным.

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

Доводы Общества о нарушении Инспекцией требований Закона № 294-ФЗ отклоняются судом кассационной инстанции в силу следующего. При осуществлении административно-технического надзора Инспекция руководствуется положениями закона Костромской области от 24 апреля 2008 г. № 292-4-ЗКО «О государственном административно-техническом надзоре на территории Костромской области». Как следует из материалов дела, проведенная Инспекцией проверка не является проверкой деятельности Общества и проведена в рамках предоставленных Инспекции государственного административно-технического надзора

по Костромской области полномочий по контролю выполнения норм и правил по обеспечению чистоты и благоустройства на территории Костромской области, надлежащего состояния и содержания расположенных на ней объектов, в том числе при проведении земляных, ремонтных и иных видов работ.

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

Как следует из постановления ФАС Центрального округа от 19 января 2010 г. по делу № А23-4305/09А-180217, в ходе проверки автозаправочной станции № 16, расположенной по адресу: Калужская область, г. Сухиничи, ул. Д., проведенной 30 июня 2009 г. старшим инспектором территориального отдела № 6 Управления охраны окружающей среды, административно-технического и экологического контроля Министерства природных ресурсов Калужской области К.Е.А., установлено, что в нарушение п. 3, 4.2.3, 4.3 Правил санитарного содержания и благоустройства территорий поселений административно-территориальной единицы «С», принятых решением районной думы МО «С» от 31 июля 2006 г. № 40, ОАО «К» допустило ненадлежащее состояние фасадной части строительных элементов и инженерных сооружений АЗС № 16, а именно: разрушение бордюрного камня и потерю его потребительских качеств, разрушение отмостков здания заправки, частичное разрушение асфальтового покрытия, разрушение островков безопасности и наличие на них следов разлива топлива, о чем составлен акт проверки от 30 июня 2009 г. № 226 и протокол об административном правонарушении от 17 июля 2009 г. № 50/к.

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

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

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

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

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

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

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

При внесении таких поправок авторы рекомендуют отталкиваться от следующего определения дистанционного контроля, которое можно было бы ввести в ст. 2 Закона № 294-ФЗ:

Дистанционный контроль — проведение мероприятий по контролю в условиях неведения проверяемого лица о проведении в отношении него таких мероприятий, если такой контроль возможен без запроса у проверяемого лица каких-либо документов и сведений, и такой контроль проводится в целях выявления нарушений обязательных требований, выявление которых исключено при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в условиях открытого взаимодействия (скрытый дистанционный контроль).

Допускается осуществлять дистанционный контроль в условиях, когда такой контроль проводится в целях выявления нарушений обязательных требований, которые возможно выявить в условиях открытого взаимодействия, если дистанционный контроль проводится не в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя, и такой контроль осуществляется без (посещения) проникновения на территорию (или в помещение), занимаемую юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в том числе используемую для предпринимательской деятельности (в том числе места открытой торговли, рынки) (дистанционный контроль в целях мониторинга).

Правительство РФ утверждает перечень мероприятий по контролю, которые допускается осуществлять при проведении скрытого дистанционного контроля, и перечень видов дистанционного контроля в целях мониторинга.

До утверждения Правительством РФ указанных перечней государственные органы контроля (надзора) и органы муниципального контроля руководствуются положениями настоящего закона.

3.3. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на осуществление государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля проводить такой контроль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем

Противоречивой является правоприменительная практика при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой конт-

роль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем.

Позиция отдельных правоприменителей заключается в том, что такой контроль (надзор) должен подчиняться Закону № 294-ФЗ. Согласно данному мнению контроль исполнения условий гражданско-правового договора (соглашения) основывается на нормах гражданского, а не административного права. Право органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль закреплено в соответствующем договоре (соглашении) и не может быть ограничено Законом № 294-ФЗ.

Данная проблема подробно проанализирована в специальной главе настоящей книги. В этом разделе будет описана лишь судебная практика по данному вопросу.

Изученная судебная практика в анализируемой сфере распространяет требования Закона № 294-ФЗ на осуществляемый контроль государственными (муниципальными) органами контроля (надзора), если такой контроль (надзор) основан на гражданско-правовых договорах (соглашениях), заключенных органами государственной (муниципальной) власти, не связанных с размещением государственного и муниципального заказа.

Так, определением СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 25 ноября 2009 г. № 89-Г09-9 признано недействующим как противоречащее федеральному законодательству Положение о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, утвержденное постановлением Правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п, в части расширения прав по контролю органом государственной власти исполнения условий договора на предоставление в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром по сравнению с Законом № 294-ФЗ.

Из материалов дела следует, что постановлением Правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п в целях реализации Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» утверждены Положение о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, состав конкурсной комиссии, примерная форма договора на предоставление в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром.

Общественная организация «Тюменский областной Союз охотников и рыболовов» обратилась в Тюменский областной суд с заявлением

о признании недействующим Положения о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, полагая, что оно противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и нарушает его права.

Так, п. 2.1 примерной формы договора противоречит федеральному законодательству, в частности, ст. 9 Закона № 294-ФЗ, предусматривающей проведение плановых проверок не чаще чем один раз в три года.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ указала, что позицию нижестоящего суда о том, что в п. 2.1 примерной формы договора речь идет о праве стороны по договору, а стороны свободны в определении условий договора, нельзя признать правильной. Примерные условия договора разрабатываются для договоров определенного вида, в данном случае они разработаны для договоров на предоставление в пользование территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, и являются обязательными для договоров этого вида.

Ссылка представителя губернатора Тюменской области на обычаи делового оборота применительно к условиям п. 2.3 примерной формы договора не может быть принята во внимание, поскольку суду не представлено доказательств, свидетельствующих о таких обычаях делового оборота.

Учитывая изложенное, Судебная коллегия полагает, что п. 2.1 примерной формы договора на предоставление в пользование территории, акватории, необходимой для осуществления пользования животным миром, устанавливающий право уполномоченного органа проверять деятельность пользователя и выполнение им принятых на себя обязательств по договору по мере необходимости, подлежит признанию недействующим как противоречащий федеральному законодательству.

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

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

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд исходил из недоказанности административного правонарушения, поскольку до-

казательства совершения Обществом вменяемого ему правонарушения получены с нарушением требований Закона № 294-ФЗ.

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

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

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

После внесения изменения в ч. 1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ¹¹ и исключения из нее ссылки о применении Закона № 294-ФЗ только на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) муниципального контроля юридических лиц при осуществлении ими именно предпринимательской деятельности с новой актуальностью встал вопрос о применимости Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю в сфере государственного и муниципального заказа.

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

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

Как следует из материалов дела, Главное управление Федеральной службы исполнения наказаний по Свердловской области обратилось в арбитражный суд Свердловской области с заявлением о признании не-

¹¹ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

законными решения и предписания от 12 мая 2009 г. № 361, вынесенные УФАС по Свердловской области в связи с допущенными ГУФСИН нарушениями Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» при размещении заказа на поставку автозапчастей для нужд ГУФСИН.

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

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

Выводы и предложения по данной проблематике представлены в соответствующей главе.

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

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

Согласно закону от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон «О прокуратуре») прокурорский надзор включает в себя:

- надзор за исполнением законов;
- надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;
- надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

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

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

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

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

На практике прокурорский надзор может осуществляться:

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

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

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

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

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

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

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

В соответствии с п. 2 ст. 22 Закона «О прокуратуре» прокурор или его заместитель по основаниям, установленным законом, возбуждает уголовное дело или производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Таким образом, прокурор действовал в рамках предоставленных ему полномочий.

Довод заявителя о нарушении положений Закона № 294-ФЗ не может быть принят во внимание, поскольку в соответствии с п. 3 ст. 1 этого

закона его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю при осуществлении прокурорского надзора и правосудия.

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

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

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

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

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

Делая вывод о нарушении административным органом порядка привлечения Общества к административной ответственности, суд первой инстанции исходил из того, что акт проверки составлен отделом с нарушением требований ст. 16 Закона № 294-ФЗ.

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

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

Подобные решения приняты также ФАС Поволжского округа (постановление от 12 января 2010 г. по делу № А12-13443/2009, постановле-

ние от 11 мая 2010 г. по делу № А12-25204/2009) при рассмотрении аналогичного дела.

Данная судебная практика является спорной.

По смыслу ст. 4, 21, 22 Закона «О прокуратуре» прокурорский надзор осуществляется Генеральным прокурором РФ и подчиненными ему прокурорами.

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

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

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

Авторы книги полагают, что исправлению сложившейся в настоящее время правоприменительной практики по анализируемому вопросу помогло бы разъяснение верного толкования норм Закона № 294-ФЗ и Закона «О прокуратуре» Высшего Арбитражного Суда РФ и Генерального прокурора РФ, направленных нижестоящим судам и прокурорам соответственно.

3.6. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на лиц занимающихся профессиональной деятельностью (арбитражных управляющих)

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ указанный закон регулирует отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юри-

дических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

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

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

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

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

- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ *применяются*;
- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ *не применяются*, проверки деятельности арбитражных управляющих проводятся в соответствии с иным порядком, так как полномочия по проведению контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих, закреплено в п. 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденного постановлением Правительства РФ от 1 июня 2009 г. № 457;
- по отношению к деятельности арбитражных управляющих требования Закона № 294-ФЗ *не применяются*, проверки деятельности арбитражных управляющих в настоящее время не проводятся, так как отсутствуют достаточные законодательные основания для осуществления такого контроля (надзора). Государственный контроль осуществляется в отношении саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. Между тем арбитражные управляющие

могут привлекаться к административной ответственности в порядке, установленном Кодексом РФ об административных правонарушениях (позиция Минэкономразвития России).

Ниже рассмотрены примеры по анализируемому вопросу из судебной практики.

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

В уведомлении сообщается о поступлении в УФРС по Калининградской области жалобы Комитета по управлению имуществом и земельными ресурсами Пионерского городского округа Калининградской области, что послужило основанием для проведения проверки в отношении арбитражного управляющего Пасько В.П. в период с 3 по 20 марта 2009 г. В уведомлении перечислены обстоятельства, подлежащие проверке, а также предложено в срок до 3 марта 2009 г. в целях содействия в проведении проверки подготовить документы согласно заявке на представление документов и прибыть 12 марта 2009 г. в 12 часов 00 минут в Управление для составления, ознакомления и подписания определения об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении или протокола об административном правонарушении по ч. 3 ст. 14.13 КоАП РФ.

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

Суд кассационной инстанции указал следующее. Суды правомерно отказали в удовлетворении заявления арбитражного управляющего о признании недействительным уведомления УФРС по Калининградской области о проведении проверки внешнего управляющего, поскольку проведение проверки деятельности арбитражных управляющих относится к компетенции Федеральной регистрационной службы, оспариваемое уведомление действующему законодательству не противоречит, прав и законных интересов заявителя не нарушает.

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

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

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

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

Принимая решение об отказе в удовлетворении заявленных УФРС требований, суд первой инстанции мотивировал его недоказанностью события указанного правонарушения в действиях арбитражного управляющего, в связи с чем сделал вывод об отсутствии оснований для привлечения арбитражного управляющего к административной ответственности.

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

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

Суд кассационной инстанции согласился с выводами нижестоящих судов, однако указал, что вывод суда апелляционной инстанции о том, что представленные УФРС доказательства получены при проведении проверки с нарушением порядка, предусмотренного Законом № 294-ФЗ, ввиду чего они не являются надлежащими доказательствами по делу об административном правонарушении, постановлен без учета положений

ч. 2.1 ст. 27 названного закона, в силу которого положения данного закона не применяются к осуществлению государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих до 31 декабря 2009 г. включительно.

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

Примечательно, что данная правовая коллизия была предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (определение от 25 февраля 2010 г. № 294-О-О). Однако при данном рассмотрении Конституционный Суд РФ не высказал четкой правовой позиции.

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

Конституционный Суд РФ не принял данную жалобу к рассмотрению, указав следующее.

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

Следует также отметить, что арбитражные суды при рассмотрении споров о правомерности проведения проверок в отношении арбитраж-

ных управляющих руководствуются постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 15 декабря 2004 г. № 29.

Согласно п. 12 указанного постановления в соответствии с п. 2 ст. 22 и ст. 28.1 КоАП РФ проверка деятельности арбитражных управляющих входит в обязанности саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, а к компетенции регулирующего органа относится проведение проверок деятельности саморегулируемых организаций и арбитражных управляющих.

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

3.7. Распространение требований Закона № 294-ФЗ на отношения по осуществлению государственного контроля исполнения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов

В письме Департамента налоговой и таможенно-тарифной политики Минфина России от 9 июля 2009 г. № 03-01-15/7-327 указывается на невозможность применения положений Закона № 294-ФЗ при организации и проведении налоговыми органами мероприятий по контролю за применением контрольно-кассовой техники, проводимых в рамках проверок соблюдения порядка работы с денежной наличностью и порядка ведения кассовых операций.

В указанном письме дается ссылка на ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой установленный федеральным законом порядок организации и проведения проверок не применяется к мероприятиям финансового контроля и финансово-бюджетного надзора. При этом предлагается относить мероприятия по контролю за применением контрольно-кассовой техники к осуществлению финансового контроля.

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

Так, в соответствии с постановлением ФАС Поволжского округа от 2 марта 2010 г. по делу № А55-33712/2009 на основании поруче-

ния от 9 сентября 2009 г. № 16-29/457 сотрудниками налогового органа была проведена проверка в принадлежащем ООО «Лазурное» солярии «SAN TROPE», расположенном по адресу: Самарская область, г. Тольятти, ул. Мира, д. 74, по вопросу соблюдения законодательства о применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов.

В ходе проверки установлен факт неприменения контрольно-кассовой техники администратором Уницаевой М.А. при осуществлении наличного денежного расчета с покупателем Адаменко И.В. при продаже абонемента на посещение солярия общей стоимостью 600 рублей, что является нарушением требований ст. 2 Федерального закона от 22 мая 2003 г. № 54-ФЗ «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и(или) расчетов с использованием платежных карт».

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

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

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

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

При этом необходимо отметить, что такие проверки проводятся, как правило, путем осуществления «контрольной закупки», в ходе которой фиксируется, был ли выбит кассовый чек, т.е. по сути являются скрытым дистанционным контролем. Поэтому проблема распространения норм Закона № 294-ФЗ при осуществлении контроля за применением контрольно-кассовой техники — проблема нечеткого определения в законе понятия «дистанционный контроль», о чем указывалось выше.

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

В соответствии с п. 3 ст. 10 ранее действующего Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» орган государственного контроля (надзора) имел право обратиться в суд с заявлением о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований.

Однако еще в период действия Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ Конституционный Суд РФ постановлением от 18 июля 2008 г. № 10-П признал не соответствующими Конституции РФ, ее ст. 19 (ч. 1), 34 (ч. 1), 35 (ч. 1 и 2) и 55 (ч. 3) взаимосвязанные положения абз. 14 ст. 3 и п. 3 ст. 10 Федерального закона № 134-ФЗ в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований.

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

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

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

Ниже представлен обзор решений, принимаемых по анализируемому вопросу.

Так, как следует из материалов дела, рассмотренного ФАС Волго-Вятского округа (постановление от 1 марта 2010 г. по делу

№ А43-30283/2009), ПМТУ Ростехрегулирования как уполномоченный орган провело проверку соблюдения ООО «Семеновское молоко» требований стандартов и правил обязательной сертификации при выпуске и реализации цельномолочной продукции, масла сладкосливочного, спреда растительно-сливочного.

По результатам испытаний отобранных проб установлено, что проверенная продукция не соответствует обязательным требованиям стандартов и требованиям нормативных документов, на соответствие которым она сертифицирована. Испытание проводило федеральное государственное учреждение «Нижегородский центр стандартизации, метрологии и сертификации» на основании государственного контракта № 4/08-001к, что подтверждается актом проверки от 4 апреля 2008 г. № 09-08 и протоколом испытаний от 4 апреля 2008 г. № 71284. Согласно счету-фактуре от 4 апреля 2008 г. № 12270 и платежному поручению от 15 апреля 2008 г. № 534 ПМТУ Ростехрегулирования уплатило за счет средств федерального бюджета 18 626 рублей 98 копеек за проведение испытаний.

ПМТУ Ростехрегулирования в адрес Общества направило требование от 4 апреля 2008 г. № 05 о возмещении 18 626 рублей 98 копеек расходов на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз. Данное требование Общество не исполнило, поэтому ПМТУ Ростехрегулирования обратилось в арбитражный суд с иском.

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

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

В настоящее время Закон № 294-ФЗ ясно указывает на недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю (п. 8 ст. 3).

Поэтому отсутствует какая-либо необходимость в детализации положений закона в части указания на неправомерность взимания такой платы, даже если были выявлены нарушения обязательных требований.

Вместе с тем в целях исключения необоснованных обращений в суд органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля Министерству финансов РФ следовало бы разъяснить органам государственного контроля (надзора), что проверки, мероприятия по контролю юридических лиц и индивидуальных предпринимателей,

проводимые такими органами, финансируются за счет средств соответствующих бюджетов независимо от факта выявления нарушений обязательных требований.

3.9. 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. Необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований предписания или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (незамечанных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения). К сожалению, правоприменительная практика по этому вопросу также пока не дает четкого ответа. В целом суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности, составить протокол об административном правонарушении).

Например, такую позицию занял Федеральный Арбитражный Суд Волго-Вятского округа (постановление от 19 апреля 2010 г. по делу № А43-39955/2009).

Согласно материалам дела акционерное общество обратилось в суд с заявлением о том, что его неправомерно привлекли к административной ответственности, поскольку при проведении внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений пожарной безопасности ОГПН не вправе выявлять вновь нарушения, которые не были ранее установлены и по устранению которых не выдавалось предписание. Административный орган не выносил распоряжения о проведении новой проверки и не уведомил Общество в установленный срок о ее проведении, поэтому его действия по выявлению нарушений пожарной безопасности незаконны, а оформленные документы — недействительны.

Суд отказал в удовлетворении требований заявителя, сославшись на следующее. В целях контроля выполнения Обществом предписания от 4 сентября 2008 г. № 565 об устранении нарушений пожарной безопасности заместитель главного государственного инспектора ОГПН на основании распоряжения руководителя от 1 октября 2009 г. № 507 в период с 8 по 19 октября 2009 г. провел внеплановую выездную проверку общества с участием его полномочного представителя, в ходе которой установил невыполнение обществом п. 14 названного предписания, а также выявил вновь нарушения пожарной безопасности, а именно п. 3, 40 Правил пожарной безопасности в РФ (ППБ 01-03), утвержденных приказом Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 18 июня 2003 г. № 313, и ряда других нарушений.

Усмотрев в действиях Общества признаки состава административно-го правонарушения, ответственность за которое установлена в ч. 1 ст. 20.4 КоАП РФ, заместитель главного государственного инспектора ОГПН составил протокол от 19 октября 2009 г. № 782 и выдал предписание от 19 октября 2009 г. № 507/507/7 об устранении вновь выявленных нарушений пожарной безопасности.

Таким образом, должностные лица действовали в рамках своей компетенции и в соответствии с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Доводы, изложенные Обществом в кассационной жалобе, судом округа признаны необоснованными. Ссылка Общества на то, что ОГПН не уведомил его в установленный Законом № 294-ФЗ срок о проведении проверки по контролю за выполнением предписания от 4 сентября 2008 г. № 565, судом кассационной инстанции признана несостоятельной, не свидетельствующей о нарушении ОГПН ч. 16 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

В целом следует отметить, что в настоящее время правоприменительная практика формально соответствует по анализируемому вопросу нормам Закона № 294-ФЗ. В отсутствие конкретизации регулирования порядка проведения внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений должностные лица вправе при проведении таких проверок выходить за пределы ранее выданного предписания, если вновь выявленные нарушения обнаружены попутно при проведении мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения предписания. Однако следует признать, что должностные лица не могут проводить специальных мероприятий по контролю, несвязанных с проверкой соблюдения ранее выданного предписания.

В любом случае данный вопрос требует дальнейшего обсуждения и уточнения в Законе № 294-ФЗ.

II. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: проблемы применения и ограничения сферы регулирования

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

4.1. Рейтинг федеральных ведомств по числу контрольно-надзорных полномочий

Анализ нормативно установленной деятельности 78 действующих федеральных ведомств, проведенный Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ в рамках экспертной автоматизированной систематизации полномочий федеральных органов исполнительной власти, показал, что в Положениях о федеральных органах исполнительной власти, утвержденных постановлениями Правительства РФ и указами Президента РФ, закреплено более 700 контрольно-надзорных полномочий¹².

Рейтинг федеральных ведомств по числу контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, а также в иных нормативных правовых актах, представлен на рис. 4.1.

¹² Статистические данные приведены по состоянию на 12 июня 2010 г. на основании сведений, сформированных разработанной и поддерживаемой аналитической информационной системой Института государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ — Регистром полномочий федеральных органов исполнительной власти.

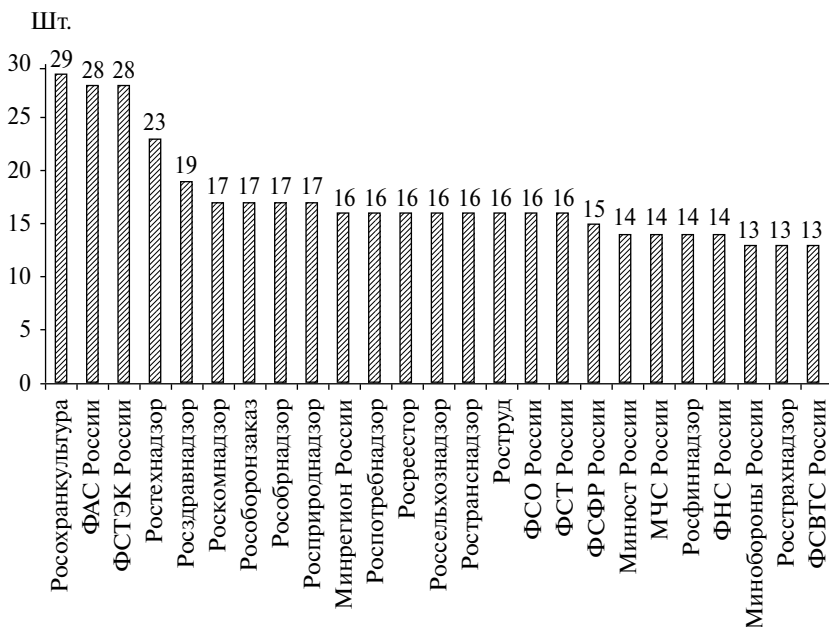


Рис. 4.1. Федеральные ведомства — лидеры по числу установленных в Положениях о ведомствах контрольно-надзорных полномочий (число полномочий по каждому ведомству по всем видам контроля)

Лидерами максимального числа контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, являются в основном федеральные службы, находящиеся в подчинении Правительства РФ, а именно: Росохранкультура — 29, ФАС России — 28, ФСТЭК России — 28, Ростехнадзор — 23, Росздравнадзор — 19, Роскомнадзор — 17, Рособоронзаказ — 17, Рособрнадзор — 17, Росприроднадзор — 17.

Между тем контрольно-надзорные полномочия федеральных ведомств содержатся не только в Положениях о федеральных ведомствах, а также в иных нормативных правовых актах, поэтому по состоянию на 12 июня 2010 г. лидерами максимального числа контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о ведомствах, иных нормативных правовых актах, занесенных в Регистр, являются следующие федеральные службы: Росохранкультура — 29, Россельхознадзор — 29, ФАС России — 29, ФСТЭК России — 28, ФСФР России — 26, Ростех-

надзор — 25, Росздравнадзор — 21, Росприроднадзор — 21, Роскомнадзор — 17, Рособоронзаказ — 17, Рособрнадзор — 17, Роспотребнадзор — 17, Ространснадзор — 17, ФСТ России — 17.

4.2. Типология контрольно-надзорных полномочий применительно к Закону 294-ФЗ: виды государственного контроля и надзора, общая характеристика, статистика

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

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

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

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

- внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями;
- межведомственный контроль за деятельностью государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций;

- государственный контроль и надзор за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями;
- государственный контроль и надзор, напрямую исключенный из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1);
- государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, особенности которого согласно п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ могут устанавливаться тематическими федеральными законами;
- государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, подпадающий под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ.

Группы государственного контроля и надзора, подпадающие и исключенные из сферы действия Закона № 294-ФЗ, представлены на рис. 4.2.

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

Не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и связаны с внутриведомственным контролем за территориальными органами и подведомственными организациями 26% контрольно-надзорных полномочий.

В отношении 15% контрольно-надзорных полномочий Законом № 294-ФЗ установлен единый процедурный порядок проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Напрямую исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1) 14% контрольно-надзорных полномочий.

Не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и связаны с проверками деятельности государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций, 8% контрольно-надзорных полномочий.

Не подпадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ и осуществляются в ходе реализации государственного контроля и надзора за переданными на региональный уровень федеральными полномочиями 7% контрольно-надзорных полномочий.



Рис. 4.2. Типология видов государственного контроля по отношению к Закону № 294-ФЗ

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

Внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями, исключенный из сферы действия Закона № 294-ФЗ ст. 1 по причине иного подконтрольного субъектного состава, составил 26% от общего количества контрольно-

надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах.

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

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

Не имеют либо территориальных органов¹³, либо подведомственных организаций 23 федеральных органа исполнительной власти, поэтому полномочия, составляющие внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями, отсутствуют в Положениях о ведомстве.

Анализ полномочий федеральных органов исполнительной власти, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, показывает, что типовой внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями может включать следующий набор типовых полномочий:

- проведение проверок финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса территориальными органами и подведомственными организациями;
- осуществление экономического анализа подведомственных организаций, утверждение программ и экономических показателей их деятельности (реестра экономических показателей)¹⁴;
- контроль выполнения экономических показателей деятельности подведомственных организаций;

¹³ Не имеют территориальных органов 28 федеральных ведомств.

¹⁴ Данное полномочие относится к управленческим, однако по причине одинаковости субъекта анализа и проверки, а также перечисления указанных полномочий в одной строчке Положения о ведомстве, было принято решение рассматривать полномочия по анализу и утверждению показателей вместе с полномочиями по проверкам, т.е. в одной однородной группе — внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями.

- контроль деятельности территориальных органов и подведомственных организаций — получателей бюджетных средств в части, касающейся обеспечения их целевого использования, представления отчетности и выполнения заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд;
- контроль за соблюдением подведомственными организациями законодательства РФ, в том числе посредством проведения ревизий и иных проверок;
- отмена решений территориальных органов, принятых с нарушением законодательства России;
- контроль и защита государственной, служебной, банковской, налоговой, коммерческой тайны, тайны связи и иной конфиденциальной информации;
- контроль и координация деятельности подведомственных ведомств, территориальных органов, подведомственных организаций по их мобилизационной подготовке.

Положения о федеральных ведомствах за единичными исключениями не содержат полномочия:

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

Таким образом, по составу требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам, типовой внутриведомственный контроль за территориальными органами и подведомственными организациями можно отнести к финансовому контролю, исключенному из сферы Закона № 294-ФЗ, а также к ведомственному контролю за защитой сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, регулируемого ст. 31 Закона РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» и исключенного из Закона № 294-ФЗ ст. 1.

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

- контроль реализации планов строительства войск и воинских формирований, планирования применения и применения войск, воинских формирований и органов в области обороны, контроль финансово-экономической и хозяйственной деятельности Вооруженных Сил, контроль состояния мобилизационной готов-

ности войск, воинских формирований и органов (Минобороны России);

- контроль за наличием материальных ценностей государственного материального резерва, их движением и состоянием (Росрезерв);
- контроль за соблюдением тарифов на услуги федеральной фельдъегерской связи (ГФС России);
- специальные надзорные функции в области промышленной безопасности, охраны труда, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, пожарной безопасности, безопасной эксплуатации энергетических и тепловых установок, строительства, реконструкции и капитального ремонта зданий, строений и сооружений и т.п. (ФСИН России, ФСО России, ФСБ России, Спецстрой России, Управление делами Президента РФ, ГУСП России, Минобороны России);

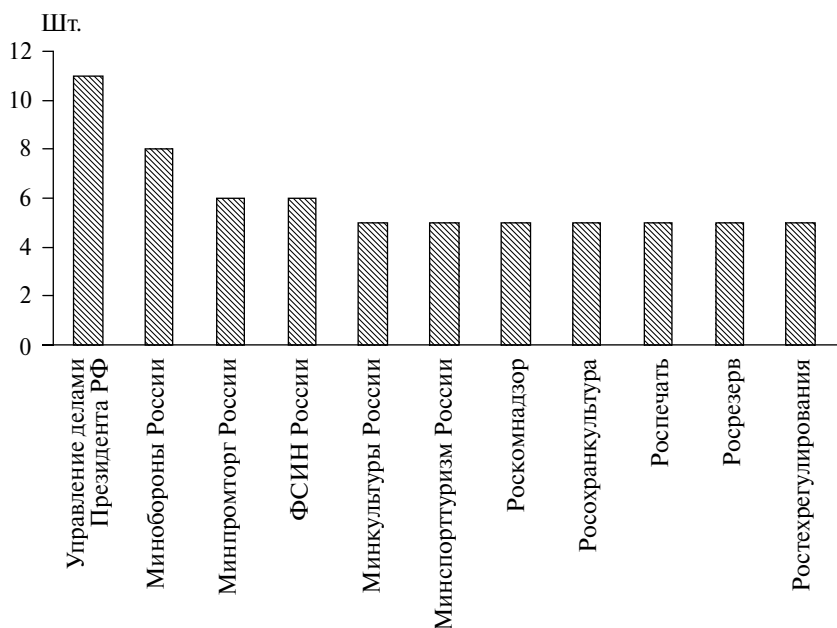


Рис. 4.3. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий, составляющих внутриведомственный контроль (число полномочий по каждому ведомству)

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

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу полномочий, составляющих внутриведомственный контроль (рис. 4.3), являются: Управление делами Президента РФ — 11, Минобороны России — 8, Минпромторг России — 6, ФСИН России — 6, Минкультуры России — 5, Минспорттуризм России — 5, Роскомнадзор — 5, Росохранкультура — 5, Роспечать — 5, Росрезерв — 5, Ростехрегулирование — 5. Всего 75 федеральных ведомств.

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

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

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

В отношении иных предметов проверки и в ходе оценки исполнения подведомственными организациями обязательных требований по пожарной, санитарно-эпидемиологической, ветеринарной, промышленной и иных видов безопасности представляется логичным установить общий процедурный порядок их проведения, за некоторыми исключениями в части периодичности, сроков, оснований внеплановых проверок. Представляется целесообразным обозначить в п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ обязательность его распространения на указанные проверки

подведомственных организаций с особенностями, предусмотренными тематическими федеральными законами для подведомственных организаций.

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

Межведомственный контроль за деятельностью государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ по причине иного подконтрольного субъектного состава, составил 8% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, осуществляется 23 федеральными органами исполнительной власти — Рособоронзаказ, ФСТЭК России, ФСО России, МИД России, МЧС России, Росимущество, ФАС России, Минобороны России, Минюст России, Россельхознадзор, Управление делами Президента РФ, ГУСП России, Минэнерго России, Росавтодор, Росгидромет, Рособоронпоставка, Росохранкультура, Роспотребнадзор, Россотрудничество, Ростехнадзор, ФМБА России, ФСБ России, ФСВТС России.

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

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

оборонзаказ, ФАС России, Рособоронпоставка, Роспотребнадзор, Россельхознадзор);

- контроль за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями (Росимущество, Росавтодор, Управление делами Президента РФ);
- контроль за соблюдением дипломатических и консульских привилегий и иммунитетов, контроль за работой находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, российских государственных учреждений (МИД России);
- контроль за деятельностью авиационного персонала государственной авиации (Минобороны России);
- радиоконтроль и контроль за функционированием, развитием, эксплуатацией, надежностью и безопасностью систем специальной связи и информации, а также международной правительственной и иных видов специальной международной связи (ФСТЭК России и ФСО России);
- контроль и надзор в сфере донорства крови и ее компонентов (ФМБА России)¹⁵;
- контроль деятельности Российской антарктической экспедиции (Росгидромет);
- государственный контроль и надзор за состоянием Музейного фонда РФ (Росохранкультура)¹⁶;
- ряд контрольно-надзорных полномочий ФСО России;
- иные контрольно-надзорные полномочия за деятельностью иных государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций.

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу полномочий, составляющих межведомственный контроль за деятельностью иных государственных органов исполнительной власти, подчиненных им подведомственных организаций (рис. 4.4), являются: Рособоронзаказ — 16, ФСТЭК России — 11, ФСО России — 8, МИД

¹⁵ В части контроля за ведомственными организациями здравоохранения.

¹⁶ В случае если контроль осуществляется в отношении музейных учреждений, в которых представлены музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда Российской Федерации.

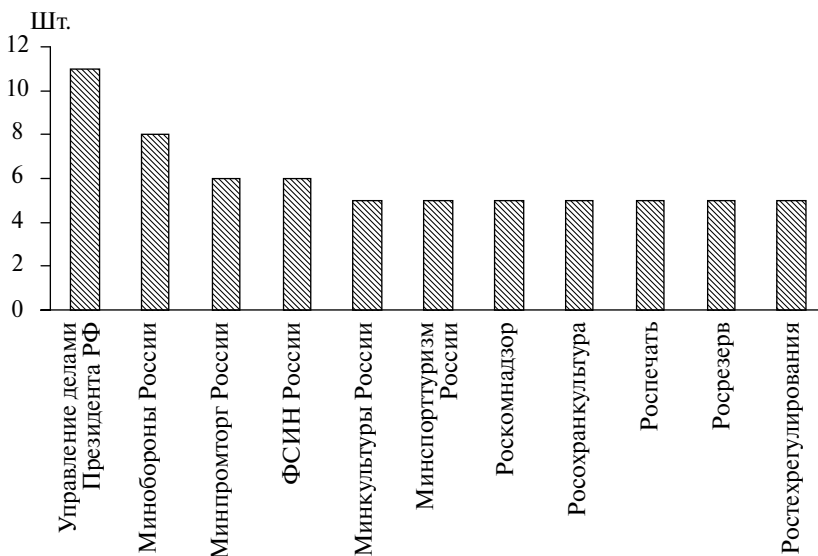


Рис. 4.4. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий, составляющих межведомственный контроль (число полномочий по каждому ведомству)

России — 7, МЧС России — 6, Росимущество — 5, ФАС России — 5, Минобороны России — 3, Минюст России — 2, Россельхознадзор — 2, Управление делами Президента РФ — 2.

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

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

Предлагается распространить гарантии и процедурные правила проведения проверок юридических лиц, установленные Законом № 294-ФЗ,

в отношении контроля МИД России за работой находящихся за рубежом представительств юридических лиц.

Необходимо в явном виде исключить из сферы Закона № 294-ФЗ следующие виды государственного контроля и надзора, осуществляемого в отношении юридических лиц, в том числе подведомственные государственным органам исполнительной власти организации:

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

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

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

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

- надзор за правовым регулированием органами государственной власти субъектов РФ вопросов осуществления переданных полномочий Российской Федерации в установленной области (сфере деятельности) с правом направления обязательных для исполнения предписаний;

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

По сравнению с иными федеральными ведомствами Минрегион России является безусловным лидером и наделен максимальным числом поименованных в Положении о ведомстве контрольно-надзорных полномочий за делегированными на региональный уровень федеральными полномочиями — 13 полномочий (рис. 4.5).

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

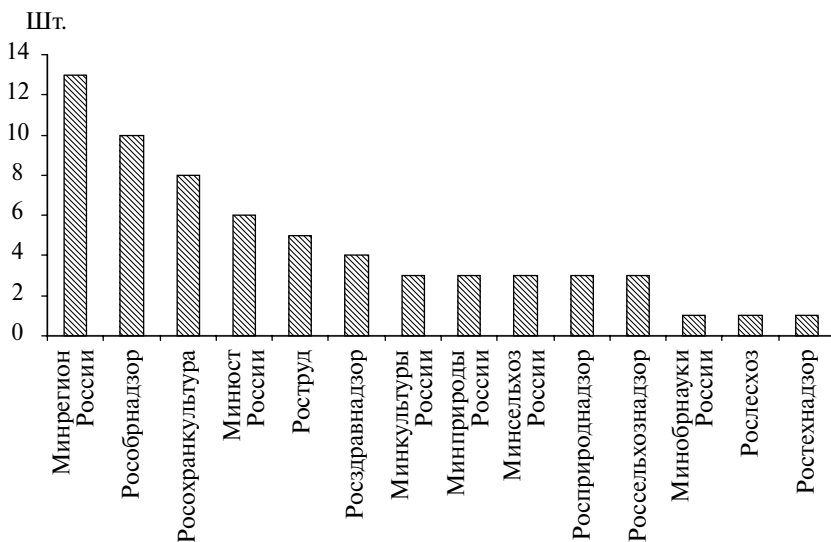


Рис. 4.5. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий за делегированными на региональный уровень (число полномочий по каждому ведомству)

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

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

Государственный контроль за деятельностью региональных органов вне системы передачи федеральных полномочий

В практике российского государственного управления предусмотрен также контроль за региональными органами и подведомственными организациями вне системы передачи федеральных полномочий. Например,

контроль за деятельностью органов опеки и попечительства осуществляет Рособrnадзор (в отношении несовершеннолетних граждан) и Росздравнадзор (в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан). Рособrnадзор также осуществляет контроль за расходованием субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью в части, касающейся назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью.

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

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

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

Напрямую исключен из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1 294-ФЗ) 21 поименованный вид государственного контроля и надзора, что составило 14% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, осуществляется 31 федеральным органом исполнительной власти: — ФСФР России, Росстрахнадзор, Росфиннадзор, Росфинмониторинг, ФНС России, ФМС России, ФСБ России, ФССП России, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, ФАС России, Казначейство России, МВД России, Минфин России, Минюст России, ФСКН России, ФСО России, ФТС России, Роструд, МИД России, Минздравсоцразвития России, Минэкономразвития России, МЧС России, Росграница, Росздравнадзор, Росинформтехнологии, Рособrnадзор, ФМБА России, ФСИН России, ФСТЭК России.

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

- контроля на финансовых рынках (ФСФР России, Минфин России, Минэкономразвития России);
- страхового надзора (Росстрахнадзор);
- контроля за соблюдением требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (Росфинмониторинг, Росстрахнадзор);
- финансово-бюджетного контроля и надзора (Росфиннадзор);
- налогового контроля (ФНС России);
- оперативно-розыскных мероприятий, производства дознания, предварительного следствия (ФСБ России, МВД России и ГИБДД России, ФСКН России, ФТС России, ФСО России, ФСИН России, ФССП России);
- государственного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу РФ (Россельхознадзор, Роспотребнадзор — санитарно-карантинный контроль, ФСТЭК России, ФСБ России, Росграница, Росинформтехнологии);
- валютного контроля (ФНС России, Росфиннадзор, ФТС России);
- расследования причин инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний или отравлений, несчастных случаев на производстве (Роструд, Росздравнадзор, Роспотребнадзор).

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1 294-ФЗ), являются: ФСФР России — 24, Росстрахнадзор — 11, Росфиннадзор — 11, Росфинмониторинг — 10, ФНС России — 8, ФМС России — 5, ФСБ России — 5, ФССП России — 5 (рис. 4.6).

В график также были включены контрольно-надзорные полномочия Минюста России (в отношении адвокатов и нотариусов), Рособрнадзора (в отношении советов по защите диссертаций), ФМС России (в отношении физических лиц при проведении контроля в сфере миграции), Роспотребнадзора, ФМБА России, Россельхознадзора (в отношении права по введению ограничительных и карантинных мер), ФССП России (в отношении ведения исполнительного производства).

Представленная группа контрольно-надзорных полномочий характеризуется многообразием подконтрольных и поднадзорных субъектов. В их число входят федеральные и региональные органы исполнительной власти, подведомственные им организации, профессиональные участники — финансовые, страховые, кредитные организации, субъекты внеш-

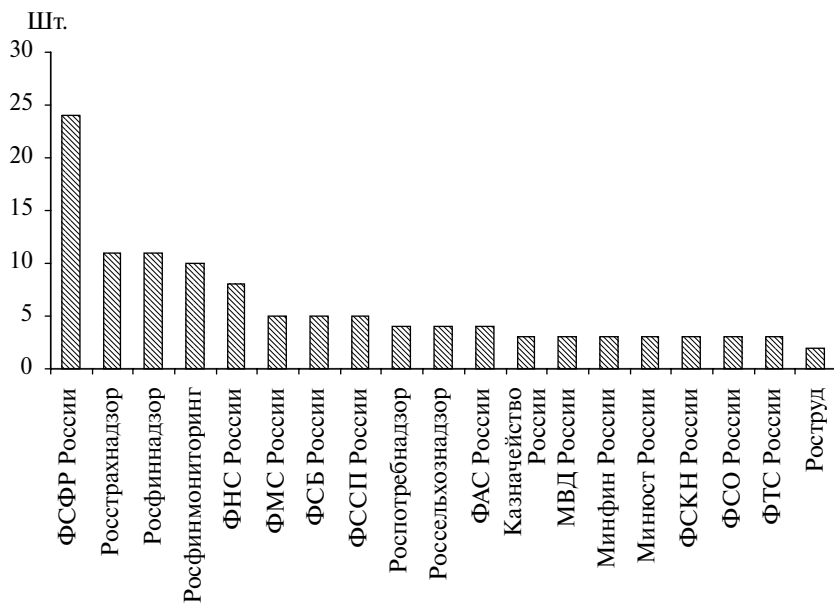


Рис. 4.6. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1 294-ФЗ) (число полномочий по каждому ведомству)

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

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

В соответствии с Положениями о федеральных ведомствах, а также Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ¹⁷ 12 федеральных ведомств и ГИБДД осуществляют исполнение контрольно-надзорных полномочий в отношении исключительно физических лиц в ходе проведения:

- контроля за исполнением нотариусами профессиональных обязанностей (Минюст России);
- контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ адвокатами (Минюст России);
- контроля и надзора за деятельностью советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата и доктора наук, ученых (научно-технических) советов высших учебных заведений (Рособрнадзор);
- иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства, контроля и надзора за соблюдением гражданами РФ и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан России с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, иного контроля и надзора в сфере миграции (ФМС России, МИД России, Минюст России);
- государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД и МВД России);
- контроля за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее, в части контроля за гражданами (Роструд)¹⁸;
- производства дознания, проведение предварительного следствия, оперативно-розыскных мероприятий (МВД и ГИБДД России, ФСКН России, ФСО России, ФТС России, ФССП России, ФСИН России).

¹⁷ Положение утверждено Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 «О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения».

¹⁸ Данный вид контроля распространяется как на работников, так и на работодателей.

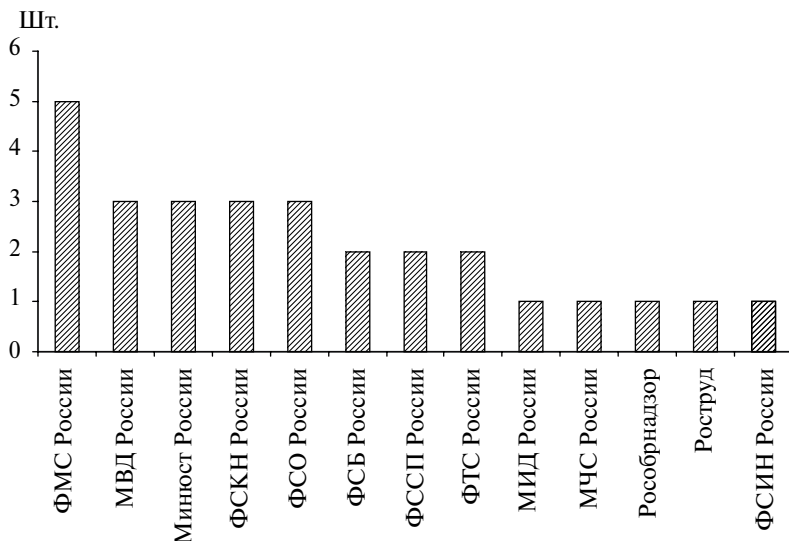


Рис. 4.7. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий в отношении физических лиц и не подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ (число полномочий по каждому ведомству)

Федеральными ведомствами, имеющими контрольно-надзорные полномочия в отношении физических лиц, установленные в Положениях и исключенные по причине особенностей субъектного состава из сферы действия Закона № 294-ФЗ, являются: ФМС России — 5, МВД России — 3 (хотя в Положении о ГИБДД предусмотрено 12 полномочий), Минюст России — 3, ФСКН России — 3, ФСО России — 3, ФСБ России — 2, ФССП России — 2, ФТС России — 2 (рис. 4.7).

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

Предлагается распространить гарантии и процедурные правила проведения проверок юридических лиц, установленные Законом 294-ФЗ, в отношении физических лиц — нотариусов, адвокатов, осуществляющих профессиональную деятельность, физических лиц, являющихся учредителями СМИ, без необходимости регистрации в качестве индивидуального предпринимателя.

Предлагается отнести контроль и надзор за соблюдением требований к контрольно-кассовой технике к финансовому контролю и исключить из сферы действия Закона № 294-ФЗ.

Необходимо в явном виде исключить из сферы Закона № 294-ФЗ следующие виды государственного контроля и надзора, осуществляемого в отношении юридических лиц, включая подведомственные государственным органам исполнительной власти организации:

- контроль и надзор при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, включая государственный оборонный заказ;
- контроль за управлением, распоряжением, эффективным использованием и обеспечением сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями;
- государственный контроль и надзор за состоянием Музейного фонда Российской Федерации;
- контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны;
- введение ограничительных и карантинных мер Роспотребнадзором, ФМБА России, Россельхознадзором.

4.8. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, особенности которого согласно п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ могут устанавливаться тематическими федеральными законами: участники, число и типы контрольно-надзорных полномочий

В п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ перечислены 25 видов государственного контроля и надзора — это виды государственного контроля и надзора, для которых особенности организации и проведения проверок (в части, касающейся вида, предмета, оснований, сроков и периодичности проведения проверок, уведомления о внеплановой проверки) могут устанавливаться тематическими федеральными законами. В данных сферах контрольно-надзорной деятельности, по данным проведенной Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ экспертной автоматизированной систематизации и анализа полномочий федеральных органов исполнительной власти, задействовано более 35 федеральных органов исполнительной власти, включен 31% от общего

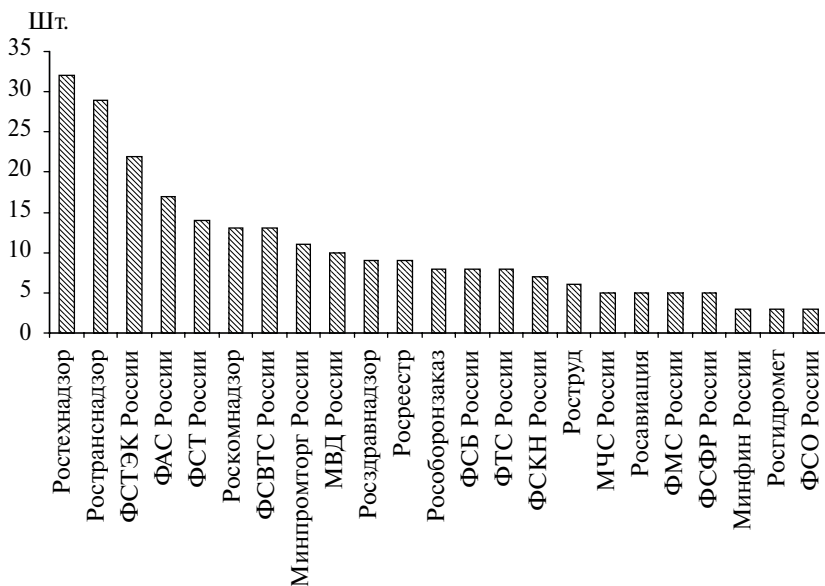


Рис. 4.8. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий, перечисленных п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ (число полномочий по каждому ведомству)

количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах, иных нормативных правовых актах.

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу контрольно-надзорных полномочий, исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ (п. 3 ст. 1 294-ФЗ), являются: Ростехнадзор — 32, Ространснадзор — 29, ФСТЭК России — 22, ФАС России — 17, ФСТ России — 14, Роскомнадзор — 13, ФСВТС России — 13 (при условии включения контроля в сфере военно-технического сотрудничества в данный подраздел), Минпромторг России — 11, МВД России — 10 (рис. 4.8).

Большая часть контрольно-надзорных полномочий сформулирована для проведения:

- лицензионного контроля (в лицензионном контроле, осуществляемом по правилам Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» задействовано более 20 федеральных ведомств; 13 федеральных ведомств задей-

- ствовано в проведении лицензионного контроля, требования к которому установлены иными нормативными правовыми актами);
- государственного контроля регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним (ФСТ России, ФАС России);
 - экспортного контроля (ФСТЭК России);
 - антимонопольного контроля, контроля за рекламой (ФАС России);
 - государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций (Росреестр, Минфин России, Ростехнадзор, ФСФР России, Минэнерго России);
 - государственного контроля и надзора в сфере связи (Роскомнадзор, ФСО России);
 - государственного контроля и надзора в области обеспечения транспортной безопасности (Ространснадзор, Росавиация);
 - контроля в области обращения и защиты информации, включая государственный контроль и надзор в сфере информационных технологий¹⁹ (Роскомнадзор, ФСТЭК России, ФСБ России, Ространснадзор);
 - государственного надзора по ядерной и радиационной безопасности (Ростехнадзор, МЧС России);
 - государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности дорожного движения (ГИБДД и МВД России);
 - контроля в сфере труда (Роструд, ФМС России);
 - таможенного контроля (ФТС России);
 - государственного контроля и надзора за промышленной безопасностью (Ростехнадзор);
 - государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности воздушного движения (Росавиация, Ространснадзор);
 - контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ (ФСКН России);
 - контроля и надзора за обеспечением защиты государственной тайны (ФСТЭК России, ФСБ России)²⁰;
 - надзора в сфере миграции (ФМС России);
 - государственного строительного надзора (Ростехнадзор);
 - государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности судоходства (Ространснадзор);

¹⁹ При включении в п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ данного вида государственного контроля и надзора.

²⁰ Предлагается исключить данный вид государственного контроля из п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ.

- надзора за безопасностью гидротехнических сооружений, включая судоходные гидротехнические сооружения²¹ (Ростехнадзор, Ространснадзор);
- контроля за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему (МВД России);
- контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий (ФАС России);
- государственного надзора и контроля в области обеспечения безопасности железнодорожного движения (Ространснадзор).

4.9. Лицензионный контроль: участники, число и виды лицензионной деятельности, подлежащей контролю

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

По результатам проведенного Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ анализа выявлено, что в лицензионном контроле задействовано около 28 федеральных ведомств, из них 20 федеральных ведомств осуществляют лицензионный контроль согласно правилам, установленным Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее — Закон № 128-ФЗ). В проведении лицензионного контроля, требования к которому установлены иными нормативными правовыми актами, задействовано 13 федеральных ведомств.

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу видов лицензионного контроля, установленного п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ, являются: Ростехнадзор — 17, Ространснадзор — 15, Минпромторг России — 11, Росздравнадзор — 9, МВД России — 8, Рособоронзаказ — 8, ФСБ России — 7, ФСТЭК России — 6, ФСФР России — 5, Росгидромет — 3, Роскомнадзор — 3 (рис. 4.9).

²¹ При включении в п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ данного вида государственного контроля и надзора.

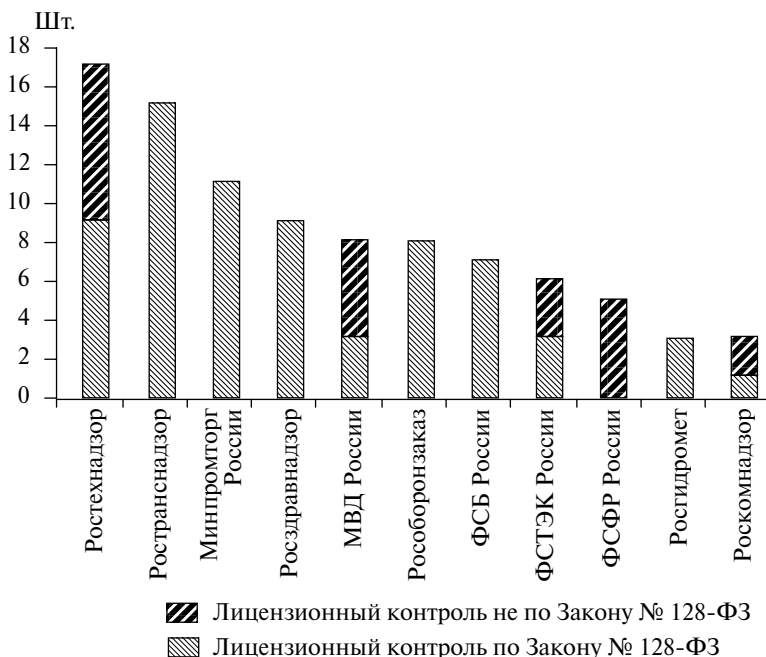


Рис. 4.9. Федеральные ведомства, лидирующие по числу видов лицензионного контроля, установленного п. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ (число полномочий по каждому ведомству)

МВД России, Минпромторг России, МЧС России, Росавиация, Росгидромет, Росздравнадзор, Роскомнадзор, Роскосмос, Рособоронзаказ, Росохранкультура, Роспотребнадзор, Росреестр, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ростехрегулирование, Ространснадзор, ФМС России, ФНС России, ФСБ России, ФСТЭК России исполняют полномочия по лицензионному контролю по 81 виду деятельности, подлежащему лицензированию по правилам, установленным Законом № 128-ФЗ.

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

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

Предлагается распространить гарантии и процедурные правила проведения проверок юридических лиц, установленные Законом № 294-ФЗ, с особенностями, определенными тематическими федеральными законами в части периодичности, сроков, оснований проведения внеплановых проверок, в отношении:

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

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

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

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

Необходимо исключить из п. 4 и внести в п. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ осуществляемый ФСТЭК России, ФСБ России государственный контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны (по причине осуществления его только в отношении иных государственных ор-

ганов исполнительной власти, а не юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

4.10. Государственный контроль и надзор за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами, подпадающий под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ: участники, число и типы контрольно-надзорных полномочий

Предыдущая и принятая редакция Закона № 294-ФЗ не установила конкретный и исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, подпадающих под его действие. Однако судебная-арбитражная практика и ведомственное нормотворчество свидетельствуют о необходимости постоянного разъяснения и уточнения видов государственного контроля (надзора), регулируемых Законом № 294-ФЗ.

Экспертная автоматизированная систематизация и анализ нормативно установленной контрольно-надзорной деятельности 78 действующих федеральных ведомств, проведенные Институтом государственного и муниципального управления ГУ ВШЭ, показали, что порядок исполнения 35 видов государственного контроля и надзора должен соответствовать положениям Закона № 294-ФЗ. В данных сферах контрольно-надзорной деятельности задействовано 28 федеральных органов исполнительной власти, включено 15% от общего количества контрольно-надзорных полномочий, установленных в Положениях о федеральных ведомствах и не имеющих отношение к лицензионному контролю.

Федеральными ведомствами, лидирующими по максимальному числу контрольно-надзорных полномочий, подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, являются: Россельхознадзор — 17, Росохранкультура — 15, Росприроднадзор — 15, Росздравнадзор — 14, Роспотребнадзор — 9, Росалкорегулирование — 8, Рособрнадзор — 7, Росрыболовство — 6, Ростехнадзор — 6, Росреестр — 5 (рис. 4.10).

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

- ветеринарный и фитосанитарный надзор (Россельхознадзор);
- проведение сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных и лесных растений (Россельхознадзор, Минсельхоз России, Рослесхоз — в части принятия решения и организации контроля);

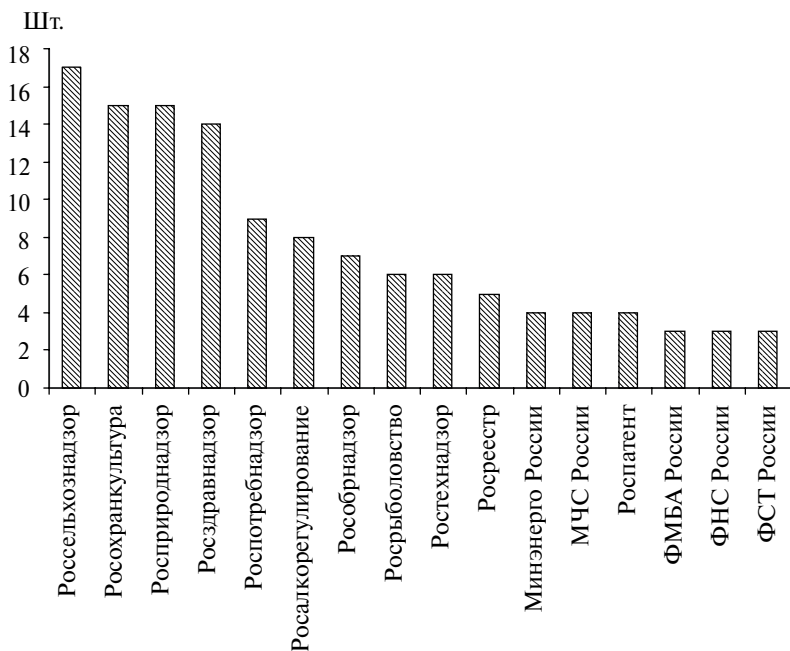


Рис. 4.10. Федеральные ведомства, лидирующие по числу контрольно-надзорных полномочий, подпадающих под сферу регулирования Закона № 294-ФЗ (число полномочий по каждому ведомству)

- государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами (Россельхознадзор);
- государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор, Россельхознадзор, ФМБА России);
- государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг (Роспотребнадзор);
- государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны (МЧС России);
- государственный геодезический надзор (Росреестр);
- государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства (Росреестр, Россельхознадзор, Росприроднадзор);

- государственный метрологический контроль и надзор (Росреестр, Ростехрегулирование);
- контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов (Ростехрегулирование, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, реально все федеральные ведомства);
- государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации (Росгидромет);
- государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок (Росздравнадзор, Россельхознадзор) — если контроль осуществляется вне лицензионного контроля;
- контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения (Росздравнадзор);
- контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов (Росздравнадзор);
- надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами (Росздравнадзор);
- контроль и надзор в сфере образования (Рособрнадзор);
- государственный контроль и надзор в сфере авторского права и смежных правах, интеллектуальной собственности (Роспатент, Росохранкультура, ФТС России);
- государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия (Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации (Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства об архивном деле в Российской Федерации (Росархив, Роскомнадзор, Росохранкультура);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций²², телевизионного вещания и радиовещания (Роскомнадзор);

²² Кроме редакций и учредителей СМИ физических лиц.

- контроль в отношении резидентов особых экономических зон (Минэкономразвития России);
- контроль за деятельностью некоммерческих организаций (Минюст России);
- контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (Росалкогольрегулирование) — если контроль осуществляется вне лицензионного контроля;
- контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр (ФНС России);
- федеральный пробирный надзор, государственный контроль за качеством сортировки и оценки драгоценных камней (Минфин России, подведомственные Гохран России и Пробирная палата России);
- государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности (Минэнерго России, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, ФАС России, ФСТ России);
- контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами (Росприроднадзор, Ростехнадзор);
- государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (Росрыболовство);
- государственный лесной контроль и надзор (Росприроднадзор);
- контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира (Росприроднадзор);
- контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе (Росприроднадзор);
- контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения: объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса (Росприроднадзор);
- контроль и надзор за соблюдением требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды (Росприроднадзор);
- федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (Росприроднадзор).

Следует также учитывать, что п. 9 ст. 9 Закона № 294-ФЗ установлена возможность проведения плановых проверок в сфере здравоохранения,

сфере образования, в социальной сфере два раза и более в три года. Перечень таких видов деятельности и периодичность их плановых проверок установлен постановлением Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью». Плановые проверки соблюдения требований энергосбережения и повышения энергетической эффективности также могут проводиться два раза и более в три года. Таким образом, некоторые виды деятельности контролируются с особенностями, установленными ст. 9 Закона № 294-ФЗ.

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

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

Типовой набор контрольно-надзорных полномочий

Типовой набор контрольно-надзорных полномочий включает следующие полномочия:

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

Производство дел об административных, налоговых, иных правонарушениях

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

- утверждение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях;
- возбуждение дел об административных правонарушениях, составление протоколов об административных правонарушениях;
- рассмотрение дел об административных правонарушениях;
- применение установленных законодательством мер по устранению правонарушений и привлечению виновных лиц к ответственности.

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

Кодекс РФ об административных правонарушениях предусматривает необходимость принятия перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях. Указанные полномочия закреплены в Положениях о ведомстве только за двумя федеральными министерствами — Минэкономразвития России и МЧС России.

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

Учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности

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

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

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

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

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

Росфинмониторинг собирает, обрабатывает и анализирует информацию об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с законодательством РФ, а также ведет учет организаций, осуществляющих операции (сделки) с денежными средствами или иным имуществом, в сфере деятельности которых отсутствуют надзорные органы.

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

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

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

В соответствии с установленной Конституцией РФ и действующим федеральным законодательством моделью федеративного устройства все контрольные полномочия субъекта РФ могут быть подразделены на II группы:

I. Полномочия Федерации, осуществление которых передано субъектам РФ.

II. Собственные полномочия субъектов РФ.

5.1. Виды делегированного контроля

Полномочия Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора), переданные для исполнения органами власти субъектов Федерации, включают как полномочия, подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ, так и не являющиеся таковыми.

К числу контрольных полномочий, не регулируемых Законом № 294-ФЗ, относятся полномочия, предусматривающие контроль только за государственными и муниципальными органами. Примером такого контроля может служить установленный п. 3 ст. 28.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» надзор и контроль за соблюдением законодательства в области образования расположенными на территории субъекта РФ органами местного самоуправления, осуществляющими управление в сфере образования.

Однако большинство контрольных полномочий, переданных для исполнения субъектам РФ, осуществляется в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, это означает, что они попадают в сферу действия Закона № 294-ФЗ.

В соответствии с действующим федеральным законодательством в настоящее время органы исполнительной власти субъектов РФ исполняют 9 переданных контрольных полномочий, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ (табл. 5.1).

Таблица 5.1. Перечень контрольных полномочий РФ, переданных для осуществления органам власти субъектов РФ, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ

№	Вид государственного контроля (надзора)	Нормативный правовой акт
1	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания на территории субъекта РФ (за исключением государственного контроля в отношении объектов животного мира и среды их обитания, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения)	Статья 6 Федерального закона от 24 марта 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	Статья 6 Федерального закона от 24 марта 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»
3	Государственный охотничий контроль и надзор на территории субъекта РФ (за исключением особо охраняемых природных территорий федерального значения)	Часть 1 ст. 33 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
4	Контроль за оборотом продукции охоты	Часть 1 ст. 33 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
5	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах на землях лесного фонда (за исключением случаев, предусмотренных п. 36 и 37 ст. 81 Лесного кодекса)	Часть 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

Окончание табл. 5.1

№	Вид государственного контроля (надзора)	Нормативный правовой акт
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государственному экологическому контролю, осуществляемому органами исполнительной власти субъектов РФ	Статья 6 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»
7	Контроль качества образования, в том числе качества подготовки обучающихся и выпускников, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами или федеральными государственными требованиями в образовательных учреждениях, расположенных на территории субъекта РФ, по всем реализуемым ими образовательным программам (за исключением указанных в п. 23 ст. 28 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» полномочий федеральных органов государственной власти по осуществлению контроля качества образования)	Пункт 1 ст. 28.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»
8	Контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в области образования расположенными на территории субъекта РФ образовательными учреждениями (за исключением образовательных учреждений, указанных в подп. 21 ст. 28 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»)	Пункт 1 ст. 28.1 Закона РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»
9	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным федеральным стандартом в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, а также медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения)	Статья 5.1 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан

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

Отдельно следует отметить, что определенные виды контроля из числа вышеперечисленных (государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области охраны и использования объек-

тов животного мира и среды их обитания, государственный охотничий контроль и надзор, государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах на землях лесного фонда) могут осуществляться также в отношении физических лиц. Однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

В отношении контрольных полномочий, переданных для осуществления органам власти субъектов РФ, как и в отношении любых делегированных полномочий, наиболее существенными являются вопросы:

- 1) нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля;
- 2) определения структуры органов субъектов РФ, осуществляющих исполнение переданных полномочий, назначение руководителей данных органов;
- 3) финансирования;
- 4) предоставления отчетности;
- 5) осуществления контроля за исполнением переданных полномочий.

5.2. Нормативно-правовое регулирование порядка осуществления делегированного контроля

Применительно к вопросу о нормативно-правовом регулировании порядка осуществления контроля Федерация имеет право преимущественного законодательства. Как правило, порядок контроля устанавливается в общих чертах в законе, а затем конкретизируется в соответствующем постановлении Правительства РФ. Анализ нормативно-правовых актов, определяющих порядок осуществления делегированных контрольных полномочий, показывает, что ряд актов, необходимость принятия которых установлена в законе, отсутствуют.

Согласно ч. 9 ст. 40 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» порядок осуществления государственного охотничьего контроля и надзора устанавливается Правительством РФ. В настоящее время данный акт отсутствует.

В соответствии с ч. 4 ст. 97 Лесного кодекса РФ от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ порядок осуществления государственного пожарного надзора в лесах устанавливается Правительством РФ. В настоящее время порядок данного вида надзора не регламентирован.

Кроме того, в отношении контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи, установленным федеральным стандартом в сфере здравоохранения, закон не содержит требования о принятии конкретизирующего подзаконного акта. Тем не менее такой акт необходим, поскольку закон не регламентирует данный вопрос, а каких-либо подзаконных актов по данному вопросу нет.

Во исполнение федеральных актов субъекты РФ принимают собственные акты, регламентирующие порядок осуществления контроля. Оценивая качество нормативно-правовых актов субъектов, можно отметить, что в некоторых случаях порядок их принятия прописан ненадлежащим образом.

В качестве примера можно привести функцию по государственному контролю и надзору за соблюдением законодательства в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания.

В настоящее время только в 13 регионах приняты административные регламенты исполнения данной функции, включающие содержательные, а не только процедурные вопросы. С одной стороны, такая практика не может быть признана полностью законной, поскольку согласно ч. 4 ст. 6 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» полномочие по изданию нормативных правовых актов по вопросам осуществления переданных полномочий отнесено к компетенции федеральных органов. Региональные органы полномочий по нормативно-правовому регулированию не имеют. С другой стороны, федеральный административный регламент исполнения данной функции отсутствует. В результате регионы были вынуждены восполнять пробел регулирования.

В связи с этим федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, необходимо проанализировать законодательство с целью выявления отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делегированных контрольных полномочий. Если полномочия по регулированию отнесены к ведению Федерации, то соответствующий орган должен разработать и принять регламент. Если же полномочия по регулированию отнесены к ведению субъектов РФ, то соответствующий орган должен уведомить региональные органы о необходимости разработать и принять регламент.

5.3. Определение структуры органов субъектов РФ, осуществляющих исполнение переданных полномочий, назначение руководителей данных органов, финансирование делегированного контроля

Что касается вопроса об определении структуры органов субъектов РФ, осуществляющих исполнение переданных полномочий, и назначении руководителей данных органов, то в федеральных законах, предусматривающих передачу отдельных полномочий, могут содержаться положения, определяющие:

- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и(или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ по осуществлению переданных полномочий, в том числе права и обязанности по назначению руководителей органов исполнительной власти субъекта РФ, исполняющих соответствующие полномочия;
- права и обязанности федеральных органов исполнительной власти и(или) права и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с определением структуры органов исполнительной власти субъекта РФ, исполняющих переданные полномочия.

Несмотря на то что данные положения являются факультативными (при их отсутствии указанные вопросы отдаются на усмотрение субъектов), во всех федеральных законах, предусматривающих передачу полномочий, такие положения есть. Более того, уполномоченные федеральные органы осуществляют согласование структуры уполномоченного органа власти субъекта РФ и кандидатуры его руководителя в отношении всех переданных полномочий. Исключение составляет вопрос назначения на должность руководителя органа власти субъекта РФ в области экологической экспертизы, который может быть самостоятельно решен главой субъекта.

Применительно к вопросу финансирования в соответствии с п. 7 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» финансовое обеспечение указанных полномочий осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Методика определения размера субвенций устанавливается постановлением Правительства РФ.

5.4. Предоставление отчетности и осуществление контроля за исполнением переданных полномочий

Порядок предоставления отчетности и осуществления контроля со стороны федеральных органов исполнительной власти устанавливается ведомственными актами.

Необходимо отметить, что контроль за осуществлением делегированных полномочий не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку, по своей сути, является контролем за государственными органами. Следовательно, на контроль федеральных органов за исполнением региональными органами делегированных полномочий не распространяются требования Закона № 294-ФЗ об основаниях, сроках, периодичности проверок, необходимости согласования проверок в органах прокуратуры.

Как правило, порядок осуществления контроля за исполнением делегированных полномочий устанавливается административными регламентами. Анализ актов, определяющих порядок контроля за исполнением делегированных полномочий, позволяет утверждать, что данный порядок прописан ненадлежащим образом. Контроль со стороны Федерации должен охватывать не только нормативно-правовое регулирование субъекта РФ (как это имеет место в пяти случаях), но и непосредственное осуществление контрольных полномочий региональных властей на практике.

В табл. 5.2 конкретизируется, на каком уровне осуществляется регулирование данных вопросов.

Подытоживая вышесказанное, можно выделить ряд необходимых мер в области осуществления субъектами РФ делегированных контрольно-надзорных полномочий.

1. Необходимо принятие следующих актов:

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

2. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие полномочия по нормативно-правовому регулированию в отношении делегированных полномочий, должны проанализировать законодатель-

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

Таблица 5.2. Регулирование вопросов делегированного контроля

№	Вид контроля	Акты, определяющие порядок				осуществления контроля со стороны Федерации
		осуществления контроля	финансирования	предоставления отчетности		
1	Контроль в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания	Постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России (административный регламент)*	
2	Контроль за оборотом продукции, получаемой от объектов животного мира	Постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России (административный регламент)*	
3	Государственный охотничий контроль и надзор	Федеральный закон	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России*	
4	Контроль за оборотом продукции охоты	Федеральный закон	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России*	
5	Государственный лесной контроль и надзор, государственный пожарный надзор в лесах	Государственный лесной контроль и надзор (постановление Правительства РФ);	Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства РФ, приказ Минсельхоза России	Приказы Минсельхоза России	

Окончание табл. 5.2

№	Вид контроля	Акты, определяющие порядок				осуществления контроля со стороны Федерации
		осуществления контроля	финансирования	предоставления отчетности		
6	Контроль за соблюдением законодательства об экологической экспертизе	Государственный пожарный надзор в лесах (нет) Федеральный закон	Нет	Приказ Минприроды России*	Приказ Минприроды России*	
7	Контроль качества образования	Закон РФ, постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Рособнадзора	Приказы Минобрнауки России	
8	Контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в области образования	Закон Российской Федерации, постановление Правительства РФ	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Рособнадзора	Приказы Минобрнауки России	
9	Контроль за соответствием качества оказываемой медицинской помощи	—	Федеральный закон, постановление Правительства РФ	Приказы Минздравсоцразвития России	Приказы Минздравсоцразвития России	

* Только в отношении надзора за нормативным регулированием.

ство с целью выявления отсутствия федеральных либо региональных административных регламентов исполнения делегированных контрольных полномочий и принять меры по утверждению соответствующих актов.

3. Необходимо внести изменения в административные регламенты, предусматривающие осуществление контроля федеральными органами не только за нормативно-правовым регулированием субъекта РФ, но и за непосредственным исполнением контрольных полномочий региональных органов на практике.

6. Контрольно-надзорная деятельность субъектов РФ

Помимо делегированных контрольно-надзорных полномочий субъекты РФ также исполняют ряд собственных полномочий по контролю и надзору. Все собственные контрольно-надзорные полномочия субъектов РФ могут быть разделены на III группы.

I группа — контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Закона № 294-ФЗ.

II группа — те виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, но в отношении их федеральными законами могут быть установлены особенности.

III группа — те виды контроля, которые хотя и осуществляются в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, но исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ в силу специальной оговорки в законе. Сюда же можно отнести те виды контроля, которые не подпадают под действие Закона № 294-ФЗ, поскольку осуществляются в отношении иных субъектов: только в отношении физических лиц или только в отношении государственных и муниципальных органов.

Все указанные виды контроля перечислены в Приложении 6.1.

Стоит оговориться, что большинство видов контроля из первой группы могут осуществляться также в отношении физических лиц, однако в этом случае нормы Закона № 294-ФЗ не применяются.

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

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

6.1. Контрольные органы субъектов РФ, их взаимодействие с федеральными органами

Привлечение к контролю государственных учреждений

В большинстве своем государственный контроль на уровне регионов осуществляется органами исполнительной власти субъектов РФ. Однако на практике имеют место случаи исполнения контроля и государственными учреждениями. В качестве примера можно привести Ленинградскую область, в которой действуют:

- Государственная инспекция Ленинградской области по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (орган исполнительной власти Ленинградской области, входящий в состав Администрации Ленинградской области);
- Государственная жилищная инспекция Ленинградской области (отраслевой орган исполнительной власти Ленинградской области, структурный элемент Администрации Ленинградской области²³);
- Государственная экологическая инспекция Ленинградской области (Ленинградское областное государственное учреждение).

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

Дублирование федерального и регионального контроля

По некоторым видам контроля в субъектах РФ существуют параллельные структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

Ярким примером может служить ветеринарный надзор. Так, согласно ч. 2 ст. 5 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» в состав Государственной ветеринарной службы РФ входят федеральный орган исполнительной власти в области ветеринарного надзора и подведомственные ему территориальные органы, а также уполномоченные в области ветеринарии органы исполнительной власти субъектов РФ и подведомственные им учреждения.

Например, на территории Московской области одновременно действует Управление Россельхознадзора по г. Москве и Московской области с девятью межрайонными отделами и 39 постами ветеринарного контро-

²³ Такое определение дано в постановлении Правительства Ленинградской области от 11 февраля 2005 г. № 24.

ля и Министерство сельского хозяйства и продовольствия Московской области с подведомственными ему 11 государственными учреждениями.

При этом компетенция федерального и регионального органов в Законе РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» не обозначена. Анализ иных актов показывает, что имеет место дублирование контроля.

Так, согласно п. 5.5 Положения о Россельхознадзоре, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 327, служба осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства РФ в сфере ветеринарии на Государственной границе РФ (включая пункты пропуска через Государственную границу) и на транспорте. Это положение дублировано в Положении об Управлении федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по г. Москве и Московской области, утвержденном приказом Россельхознадзора от 9 апреля 2008 г. № 77.

В то же самое время в соответствии со ст. 6 Закона Московской области от 8 июня 2006 г. № 87/2006-ОЗ «О ветеринарии в Московской области» государственные учреждения ветеринарии Московской области осуществляют выдачу заключений и ветеринарных сопроводительных документов о соответствии грузов ветеринарным правилам и нормам.

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

Взаимодействие федеральных и региональных органов контроля

Некоторые виды контроля требуют взаимодействия федеральных и региональных органов контроля вплоть до проведения совместных проверок. Например, согласно ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» органы государственной власти субъектов РФ вправе участвовать в исполнении полномочий Российской Федерации в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов посредством осуществления контроля и надзора за качеством и безопасностью пищевых продуктов совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

Формы взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при организации и проведении проверок установлены в ст. 7 Закона № 294-ФЗ.

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

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

6.2. Порядок осуществления собственных контрольных полномочий субъекта РФ

В соответствии с действующей моделью федеративных отношений Федерация ограничена в возможности осуществлять нормативно-правовое регулирование по вопросам собственных полномочий субъектов РФ.

Согласно п. 4 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ по данным вопросам могут приниматься федеральные законы. Однако при этом не допускается включение в данные федеральные законы положений, определяющих объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта РФ, необходимых для исполнения соответствующих полномочий органами государственной власти субъекта РФ.

В связи с этим состояние нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля во многом зависит от самих субъектов РФ. Даже поверхностный анализ актов субъектов РФ позволяет выявить достаточно большое число случаев несоответствия региональных нормативных актов Закону № 294-ФЗ. Особенно это заметно на уровне административных регламентов. В качестве примера можно привести административно-технический надзор.

Согласно ст. 1 Закона Московской области от 30 ноября 2004 г. № 161/2004-ОЗ государственный административно-технический надзор — это деятельность по контролю за выполнением норм и правил по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства, надлежащему состоя-

нию и содержанию расположенных на территории региона объектов, в том числе при проведении земляных, ремонтных и иных видов работ.

В пункте 3.1 Административного регламента исполнения государственной функции по осуществлению государственного административно-технического надзора за соблюдением правил по обеспечению чистоты, порядка и благоустройства, надлежащим состоянием и содержанием объектов и производством работ на территории Московской области, утвержденного распоряжением ГУ Госадмтехнадзора МО от 21 апреля 2009 г. № 13-р, перечислены основания проведения мероприятий по административно-техническому надзору. Данный перечень противоречит перечисленным в ст. 9 и 10 Закона № 294-ФЗ основаниям для проведения как плановых, так и внеплановых проверок. Например, среди таких оснований:

- нормативные правовые акты (распоряжения, приказы) главного государственного административно-технического инспектора Московской области;
- непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными осуществлять государственный административно-технический надзор на территории Московской области, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Другой пример — из области Государственного экологического контроля. Административный регламент Министерства экологии и природопользования Московской области по исполнению государственной функции по организации и проведению государственного контроля (государственного экологического контроля) за охраной атмосферного воздуха, утвержденный распоряжением Минэкологии МО от 23 июня 2008 г. № 51-РМ, до сих пор содержит положения об основаниях, периодичности, продолжительности, порядке организации и проведения проверок, соответствующие Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ.

Для пресечения таких случаев Минюсту России, как органу, уполномоченному на осуществление государственного учета нормативных правовых актов субъектов РФ, необходимо организовать мониторинг актов субъектов РФ для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органов прокуратуры с тем, чтобы последние могли применить меры прокурорского реагирования.

Также анализ актов субъектов РФ показывает, что состояние нормативно-правового регулирования неоднородно и зависит от субъекта Федерации.

Например, порядок осуществления экологического контроля в Челябинской области прописан надлежащим образом. В этом субъекте приняты «Положение о государственном экологическом контроле на территории Челябинской области и его осуществлении органами исполнительной власти Челябинской области» и Административный регламент Министерства по радиационной и экологической безопасности Челябинской области по исполнению государственной функции — «Проведение проверок при осуществлении государственного экологического контроля на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (надзору)». В то же самое время в Ульяновской области экологический контроль регламентирован лишь в самых общих чертах.

Кроме того, качество нормативно-правового регулирования порядка осуществления контроля зависит от вида контроля. К примеру, порядок осуществления органами власти субъектов РФ государственного экологического контроля регламентирован значительно лучше, чем порядок государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники. Так, административный регламент в отношении данного вида надзора принят только в Пермском крае.

Исправлению такой ситуации может способствовать разработка и принятие на федеральном уровне стандарта, определяющего, какие нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок контроля, должны быть приняты на региональном уровне. Данный стандарт может быть сформирован путем включения соответствующих положений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и Закон № 294-ФЗ.

Кроме того, Минэкономразвития России также необходимо организовать мониторинг нормативно-правового регулирования на уровне субъектов РФ с целью выявления примеров лучшей практики.

В связи с вышеизложенным должны быть реализованы следующие мероприятия:

1. Уполномоченные в соответствующих сферах федеральные органы исполнительной власти должны проанализировать организационную структуру и функции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ на предмет дублирования и подготовить предложения по исключению таких ситуаций.

2. Федеральным органам исполнительной власти, выполняющим функции по государственному контролю, необходимо проанализировать все случаи, когда необходимо осуществлять взаимодействие с региональ-

ными и муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия.

3. Следует организовать мониторинг актов субъектов РФ для выявления незаконных актов в сфере контроля и информирования о них органов прокуратуры с тем, чтобы они могли применить меры прокурорского реагирования.

4. Должен быть организован мониторинг нормативно-правового регулирования, касающегося регионального контроля, на уровне субъектов РФ с целью выявления примеров лучшей практики и информирования о них органов власти других субъектов РФ.

Приложение 6.1. Перечень собственных контрольных полномочий субъектов РФ, подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ

I. Контрольные полномочия, которые полностью подпадают под действие Закона № 294-ФЗ

1. Государственный контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством РФ о долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости:

- ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;
- подп. 42.1 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

2. Государственный контроль в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю:

- ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»; подп. 56 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации за-

конодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

3. Государственный контроль (государственный экологический контроль) за охраной атмосферного воздуха, за исключением контроля на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (ст. 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

4. Контроль в установленном федеральным законодательством порядке платы за негативное воздействие на окружающую среду по объектам хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (ст. 6 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»).

5. Государственный контроль за деятельностью в области обращения с отходами на объектах хозяйственной и иной деятельности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю (ст. 5 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

6. Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (подп. 57 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

7. Региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, за исключением водных объектов, подлежащих федеральному государственному контролю и надзору (п. 6 ст. 25 Водного кодекса Российской Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ, подп. 59 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

8. Государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда, независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства (ч. 2 ст. 20 Жилищного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ, подп. 59 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах орга-

низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

9. Региональный государственный контроль за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов (п. 7 ст. 7 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; подп. 66 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

10. Государственный контроль за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также физическими лицами (ст. 28 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

11. Контроль за деятельностью гарантирующих поставщиков в части обеспечения надежного энергоснабжения населения (ч. 4 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»).

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

13. Контроль за реализацией инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются и контролируются органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 4 ст. 21 Федерального закона от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»).

14. Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного насле-

дия (ч. 1 ст. 11 Федерального закона от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»).

15. Контроль деятельности специалистов в области ветеринарии (ст. 3 Закона РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»).

16. Контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты (п. 1 ч. 1 ст. 7.1 Закона РФ от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации»).

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

18. Контроль и надзор за качеством и безопасностью пищевых продуктов, осуществляемый совместно с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти (ч. 2 ст. 6 Федерального закона от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов»).

19. Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральными законами законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области санитарно-эпидемиологического благополучия (ст. 6 Федерального закона от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

20. Контроль за исполнением принятых в соответствии с законодательством РФ законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области обращения с отходами (ст. 6 Федерального закона от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»).

21. Контроль за исполнением принятых в соответствии с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в области охраны атмосферного воздуха (ст. 6 Федерального закона от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»).

22. Контроль за исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ, регулирующих отношения в области охраны и использования объектов животного мира и среды их обитания (ст. 6.1 Федерального закона от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»).

23. Надзор и контроль за соблюдением и исполнением законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ в области охраны здоровья граждан (ст. 6 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, утв. ВС Российской Федерации 22 июля 1993 г. № 5487-1).

24. Контроль за реализацией региональных программ в области социальной защиты инвалидов в целях обеспечения им равных возможностей и социальной интеграции в общество (ст. 5 Федерального закона от

24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

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

II. Контрольные полномочия, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ и в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности

1. Государственный строительный надзор (п. 4 ст. 7 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ, подп. 42 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

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

3. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса (ч. 4 ст. 3.1 Федерального закона от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»).

4. Лицензионный контроль (ст. 12 Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

III. Контрольные полномочия, которые исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ

1. Региональный финансовый контроль (ст. 266, 270 Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ).

2. Региональный контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (ст. 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»).

7. Контрольная деятельность органов местного самоуправления

7.1. Виды муниципального контроля

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

Закон № 294-ФЗ распространяется на 8 видов «муниципального контроля», указанным в табл. 7.1.

Таблица 7.1. Виды «муниципального контроля»

№	Вид контроля	Ссылка на нормативный правовой акт
1	Муниципальный лесной контроль и надзор	Пункт 32 ч. 1 ст. 14 и п. 38 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
2	Земельный контроль за использованием земель поселения, городского округа	Пункт 20 ч. 1 ст. 14 и п. 26 ч. 1 ст. 16 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
3	Контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и техническим правилам и нормам, иным требованиям законодательства	Пункт 9 ч. 1 ст. 14 Жилищного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

Окончание табл. 7.1

№	Вид контроля	Ссылка на нормативный правовой акт
4	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества	Часть 1 ст. 7 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»
5	Контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	Часть 1 ст. 13 Федерального закона от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах ...»
6	Контроль за проведением негосударственных лотерей, проводимых от имени муниципального образования	Статья 21 Федерального закона от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»
7	Контроль за представлением обязательного экземпляра	Статья 17 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»
8	Контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	Пункт 5 ст. 5 Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»

Контрольные полномочия органов местного самоуправления, закрепленные в федеральном законодательстве, могут быть подразделены на 2 вида: собственные и делегированные. В соответствии с п. 1 ст. 19 Федерального закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» полномочия органов местного самоуправления, установленные федеральными законами и законами субъектов РФ, по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления.

Среди вопросов местного значения указаны только лесной и земельный контроль, следовательно, стоило бы сказать, что только указанные виды контроля являются собственными полномочиями муниципалите-

тов. Однако это не так. В ряде случаев вопросы местного значения сформулированы довольно общо, и соответствующий вид контроля — одна из многих составляющих такого вопроса местного значения.

Например, контроль за использованием и сохранностью муниципального жилищного фонда является частью такого вопроса местного значения, как организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда. Контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения входит в состав такого вопроса местного значения, как дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также исполнения иных полномочий в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ. Контроль за представлением обязательного экземпляра является составляющей организации библиотечного обслуживания населения, комплектования и обеспечения сохранности фондов библиотек поселения.

Однако есть в законе и пробелы. Так, например, право муниципальных образований проводить лотереи не указано ни среди вопросов местного значения, ни среди прав муниципальных органов на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения. Вместе с тем абсолютно ясно, что полномочие является не делегированным, а собственным полномочием органов местного самоуправления. В связи с этим необходимы изменения в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, закрепляющие право муниципальных органов на организацию и проведение муниципальных лотерей.

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

К числу делегированных полномочий можно отнести два оставшихся вида контроля: контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции и ее качества, а также кон-

троль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых и при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

В соответствии с ч. 10 ст. 18 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» полномочия на лицензирование розничной продажи алкогольной продукции могут быть переданы субъектом РФ органам местного самоуправления. В рамках лицензирования органы местного самоуправления вправе осуществлять лицензионный контроль.

В отношении контроля муниципальными органами за использованием и охраной недр ситуация противоречивая. С одной стороны, п. 5 ст. 5 Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» устанавливает данное полномочие органов местного самоуправления. С другой — в отношении данного вида контроля не соблюдаются установленные ст. 19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ правила передачи полномочий. Часть 6 данной статьи устанавливает перечень положений, которые должен содержать закон о передаче полномочий. Соответствующие положения в Законе РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» отсутствуют. В связи с этим требовать от органов местного самоуправления осуществления данного вида контроля неправомерно.

Для разрешения этой проблемы Минрегиону России необходимо оценить необходимость данного вида контроля, в случае выявления такой необходимости проработать вопрос о включении указанного контроля в число вопросов местного значения либо надлежащем делегировании полномочия.

В отношении контрольных полномочий, делегированных для осуществления муниципальным органам, их полномочия несколько ограничены. Они вправе принимать правовые акты, регламентирующие порядок контроля, определять структуру муниципальных контрольных органов, назначать их руководителей и служащих только в той мере, в какой это дозволено актом, делегирующим полномочия. Осуществление данных полномочий финансируется за счет бюджета делегирующего полномочия субъекта. При исполнении данных полномочий муниципальные органы руководствуются положениями Закона № 294-ФЗ с учетом положений акта, делегирующего полномочия. Доклады об организации и осуществлении муниципального контроля должны представляться органами местного самоуправления в уполномоченные федеральные или региональные органы, контролирующие исполнение делегированных полномочий, которые после обобщения направляют доклады в Минэкономразвития России.

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

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

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

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

Круг государственных полномочий, которые могут быть делегированы на местный уровень, определен п. 6 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ». Среди них к чисто контрольным полномочиям можно отнести следующие (указаны пункты ч. 2 ст. 26.3):

- п. 42.1 — осуществление государственного контроля и надзора в области долевого строительства многоквартирных домов и иных объектов недвижимости в соответствии с законодательством;

- п. 55 — установление подлежащих государственному регулированию цен (тарифов) на товары (услуги) в соответствии с законодательством и осуществление контроля за их применением;
- п. 56 — осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю;
- п. 57 — осуществление государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники;
- п. 59 — осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов;
- п. 61 — осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от его формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, а также за соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям законодательства;
- п. 66 — осуществления регионального государственного контроля за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации установленным законодательством требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов.

Следует отметить, что исключена возможность делегирования на местный уровень осуществления государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных Градостроительным кодексом РФ (п. 42), хотя традиционно этот вид надзора всегда выполнялся именно органами местной власти, и до сих пор в некоторых городах существуют соответствующие подразделения местных администраций.

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

Можно выделить две группы таких случаев. К *первой группе* относятся случаи самостоятельного закрепления органами местного самоуправ-

ления контрольных полномочий, необходимых для реализации вопросов местного значения.

Примером может служить выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно вновь установленных рекламных конструкций. Для решения данного вопроса местного значения необходимы полномочия по контролю, и ими некоторые органы местного самоуправления наделяют себя самостоятельно. В качестве примера можно привести решение Совета депутатов муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области от 14 апреля 2009 г. № 243 «Об утверждении Положения о размещении рекламных конструкций на территории муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области»²⁴, в разд. 6 которого прописаны функции администрации района по контролю в данной сфере.

Аналогичная ситуация складывается и по такому вопросу местного значения, как организация благоустройства и озеленения территории муниципального образования и ряда других. Поскольку контрольные полномочия ОМСУ в данном случае необходимы, проблема может быть разрешена путем дополнения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ статьей о муниципальном контроле, предусматривающей:

1. Полномочия органов местного самоуправления по осуществлению контрольных полномочий по некоторым вопросам местного значения.

Во-первых, должен быть определен закрытый перечень вопросов местного значения, в рамках которого муниципальные органы вправе осуществлять контрольные полномочия.

В качестве ориентира можно предложить следующий перечень:

- организация благоустройства и озеленения территории поселения, использования, охраны, защиты, воспроизводства городских лесов, лесов особо охраняемых природных территорий, расположенных в границах муниципального образования;
- выдача разрешений на установку рекламных конструкций на территории муниципального образования, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно вновь установленных рекламных конструкций на территории муниципального образования, осуществляемые в соответствии с федеральным законом «О рекламе»;
- организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования;

²⁴ Источник публикации решения: Выборг. 2009. № 14. 23 апреля. С. 12.

- выдача разрешений на строительство, на ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства;
- содержание мест захоронения;
- охрана окружающей среды.

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

2. Требования к установлению порядка осуществления такого контроля.

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

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

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

Вторая группа случаев «присвоения» органами местного самоуправления контрольных полномочий включает случаи, когда муниципальные органы осуществляют те или иные виды контроля вообще без каких-либо правовых оснований. Примером может служить Положение о линейном контроле за перевозками на пассажирском транспорте в г. Казани, утвержденное постановлением руководителя Исполкома муниципального образования г. Казани от 15 ноября 2006 г. № 2356. Контроль за перевозками пассажиров автомобильным транспортом муниципальные органы осуществлять неправомерно. Данный вид контроля осуществляют подразделения Госавтонадзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в форме лицензионного контроля.

Для пресечения таких случаев Минюсту России, как органу, уполномоченному на ведение федерального регистра муниципальных актов, необходимо организовать мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных муниципальных актов в сфере контроля и информировать о них прокуратуру с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

Наиболее важными для анализа муниципального контроля являются такие вопросы, как:

- 1) перечень и статус контрольных органов;
- 2) объекты контроля и требования, на соответствие которым осуществляются проверки;
- 3) порядок осуществления контроля;
- 4) санкции при выявлении правонарушений.

7.2. Органы муниципального контроля

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ предусматривает возможность формирования контрольного органа. Однако закон относит к его компетенции только контроль за исполнением местного бюджета, соблюдение установленного порядка подготовки и рассмотрения проекта местного бюджета, отчета об его исполнении, а также контроль за соблюдением установленного порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности, т.е. те виды контроля, на которые Закон № 294-ФЗ не распространяется.

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

7.3. Объекты контроля и требования, на соответствие которым осуществляются проверки

В соответствии с определением, данным в ст. 2 Закона № 294-ФЗ, в рамках муниципального контроля могут быть проведены проверки соблюдения только требований, установленных муниципальными правовыми актами. Это важное положение, определяющее границы муниципального контроля, которое должно учитываться муниципальными органами на практике. Например, значительная часть нормативно-правового регулирования в таких сферах, как земельные и лесные отношения, осуществляется Федерацией и субъектами Федерации соответственно в фе-

деральных актах и актах субъектов Федерации. Следовательно, в рамках муниципального земельного и лесного контроля проверять выполнение требований, установленных данными актами, нельзя, поскольку в ходе муниципального контроля может быть проверено только выполнение требований, установленных актами муниципалитетов.

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

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

7.4. Порядок осуществления муниципального контроля

В соответствии с п. 4 ст. 2 Закона № 294-ФЗ порядок организации и осуществления муниципального контроля в соответствующей сфере деятельности устанавливается муниципальными правовыми актами в случае, если указанный порядок не предусмотрен законом субъекта РФ.

В 2009 г. муниципальные образования активизировали работу по принятию актов, определяющих порядок осуществления муниципального контроля. Во многих муниципалитетах были приняты Положения о контроле, одна часть из которых имеет универсальный характер, а другая — регулирует отдельные виды контроля.

В качестве примеров можно привести соответственно решение Совета депутатов городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района МО от 15 октября 2009 г. № 425 «Об утверждении Положения о муниципальном контроле на территории городского поселения Луховицы Луховицкого муниципального района Московской области» и решение Совета депутатов Шатурского муниципального района МО от

25 ноября 2009 г. № 8/2 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории муниципального образования “Шатурский муниципальный район Московской области”».

Кроме того, в отдельных муниципальных образованиях были приняты административные регламенты проведения проверок в рамках муниципального контроля. Примером может служить решение Совета депутатов городского округа Домодедово МО от 28 августа 2009 г. № 1-4/213 «Об утверждении Административного регламента проведения проверок при осуществлении муниципального контроля на территории городского округа Домодедово»²⁵.

Однако столь высокий уровень нормативно-правового регулирования муниципального контроля скорее исключение, чем правило. На почти 24 000 муниципальных образований в настоящее время приходится несколько сотен положений о муниципальном контроле, а количество муниципальных административных регламентов по проведению контроля исчисляется десятками. Среди же принятых положений и административных регламентов есть достаточно большое количество актов, которые содержат устаревшие положения. Например, Положение о муниципальном земельном контроле на территории г. Элисты²⁶, до сих пор содержащее нормы, соответствующие Федеральному закону от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ.

Для решения данной проблемы Минрегиону России необходимо организовать мониторинг соответствующих муниципальных актов для отбора примеров лучшей практики и информирования о ней органов местного самоуправления. В рамках такой информационно-консультативной поддержки была бы полезной разработка Минрегионом России модельных муниципальных актов, регламентирующих контроль, на основании которых муниципальные образования могли бы принимать свои акты.

Минюсту России, как органу, уполномоченному на ведение федерального регистра муниципальных актов, необходимо организовать мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных актов в данной сфере и информировать о них прокуратуру с тем, чтобы она могла применить меры прокурорского реагирования.

²⁵ Текст решения официально опубликован не был.

²⁶ Решение Элистинского городского Собрания Республики Калмыкия второго созыва от 16 июня 2004 г. № 10 «Об утверждении Положения о муниципальном земельном контроле на территории города Элисты». Источник публикации решения: Элистинская панорама. 2004. № 29. 18 июня.

7.5. Санкции при выявлении правонарушений

Законодателем четко не определен комплекс полномочий органов местного самоуправления в части применения мер по результатам проверок. Указанные в Законе № 294-ФЗ меры (по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и окружающей среды, из оборота) неприменимы на муниципальном уровне, поскольку они не предусмотрены для муниципальных органов КоАП РФ и другими законами.

Более того, на муниципальном уровне практически отсутствуют полномочия по привлечению нарушителей к ответственности, что существенно снижает результативность контроля. У муниципальных инспекторов отсутствует право составлять административные протоколы. По результатам проверки они могут только составить акт, который затем направить в орган, уполномоченный осуществлять производство по делам об административных правонарушениях.

При этом согласно п. 24.1 ст. 26.3 Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ органам местного самоуправления законом субъекта РФ может быть делегировано право создания административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов РФ. Однако это исключения, и такие случаи, в основном, касаются только сферы благоустройства. Более того, и в этой сфере нередко органы государственной власти субъектов создают свои контролирующие органы, которые исключают полноценный муниципальный контроль.

В связи с этим особенно важен вопрос взаимодействия органов муниципального контроля с федеральными и региональными контролируемыми органами, уполномоченными на применение мер по результатам проверок. Определение порядка такого взаимодействия должно осуществляться через принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля при осуществлении муниципального контроля. В частности, должен быть определен порядок информирования муниципальными органами уполномоченных федеральных и региональных органов исполнительной власти о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства РФ в соответствующей сфере деятельности.

Как уже отмечалось ранее, нормативно-правовых актов, регламентирующих межуровневое взаимодействие, практически нет. В связи с

этим всем федеральным органам исполнительной власти, выполняющим функции по осуществлению государственного контроля, необходимо проанализировать все случаи взаимодействия с муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия. Необходимо рекомендовать осуществлять аналогичную работу органам власти субъектов РФ.

В качестве вывода можно привести ряд мероприятий, необходимых в сфере муниципального контроля.

1. Необходимо оценить необходимость осуществления органами местного самоуправления контроля за использованием и охраной недр, в случае выявления такой необходимости проработать вопрос о включении данного контроля в число вопросов местного значения либо надлежащем делегировании данного полномочия.

2. Необходимо подготовить предложения о включении в Закон № 294-ФЗ положений, учитывающих наличие делегированных контрольных полномочий.

3. Существует необходимость внести изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, предусматривающие возможность делегирования полномочий по осуществлению государственного строительного надзора органам местного самоуправления.

4. Необходимо дополнить Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ статьей о муниципальном контроле.

5. В ст. 98 Лесного кодекса РФ следует внести изменения, предусматривающие возможность осуществления муниципального контроля только в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности.

6. Необходимо провести мониторинг муниципальных актов для выявления незаконных муниципальных актов в сфере контроля и информирования о них прокуратуры, а также для отбора примеров лучшей практики и информирования о ней органов местного самоуправления других муниципальных образований.

7. Федеральным органам исполнительной власти, выполняющим функции по государственному контролю, необходимо проанализировать все случаи, когда требуется осуществлять взаимодействие с муниципальными органами контроля и подготовить предложения по регламентации такого взаимодействия.

8. Осуществление государственного (муниципального) контроля, вытекающего из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым

В правоприменительной практике сложилась правовая неопределенность по вопросу о применении требований Закона № 294-ФЗ в отношении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем (далее — контроль, основанный на положениях гражданско-правового договора).

На сегодняшний день распространено мнение о том, что нормы Закона № 294-ФЗ не распространяются на контроль, основанный на положениях гражданско-правового договора. Согласно данной точке зрения контроль исполнения условий гражданско-правового договора (соглашения) основывается на нормах гражданского, а не административного права. Право органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль закреплено в соответствующем договоре (соглашении) и не может быть ограничено Законом № 294-ФЗ. Иными словами, сторона договора (соглашения) выразила свое согласие на процедуры по осуществлению в отношении нее контроля исполнения условий договора (соглашения) путем подписания того или иного договора (соглашения).

Между тем в настоящей работе в части, посвященной анализу судебной практики применения Закона № 294-ФЗ, были рассмотрены судебные решения, в которых содержались противоположные выводы, что свидетельствует о необходимости проведения более глубокого анализа данной проблемы.

Одно из рассмотренных решений было принято судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ по результатам рассмотрения кассационной жалобы на решение Тюменского областного суда²⁷.

²⁷ Определение Верховного Суда РФ от 25 ноября 2009 г. № 89-Г09-9 об отмене решения Тюменского областного суда от 3 сентября 2009 г. и удовлетворении заявле-

Вынесение данного определения СК по гражданским делам Верховного Суда РФ фактически ориентирует нижестоящие суды при рассмотрении подобных дел на принятие аналогичных решений. Кроме того, данное определение принято не при рассмотрении конкретного дела, а в связи с обжалованием положений нормативно-правового акта, фактически выводящего осуществление контроля, основанного на положениях гражданско-правового договора, из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. Такие положения СК по гражданским делам Верховного Суда РФ были признаны противоречащими федеральному законодательству²⁸.

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

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

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

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

Так, договоры, в которых государство, муниципальное образование выступает покупателем или заказчиком имеют специфическое регулирование. Такие договоры заключаются в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». При заключении таких договоров (государственных и муниципальных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, заключаемых в соответствии с п. 14 ч. 2 ст. 55 Федерального закона № 94-ФЗ) предусматриваются отдельные элементы контроля государственным или муниципальным заказчиком исполнителя: право государственного или муниципального заказчика осуществлять приемку поставленного товара, выполненных работ, оказанных услуг, в ряде случаев предусматривается право заказчика осуществлять технический

ния о признании частично недействующими п. 3, 4, 26, 2.1 2.3 Положения о порядке предоставления в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 24 ноября 2006 г. № 270-п.

²⁸ Детальный анализ указанного судебного решения представлен в главе книги «Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ».

надзор за порядком проведения работ, оказания услуг, проверять привлекаемых субподрядчиков на соответствие требованиям действующего законодательства и т.д.

Данные права заказчика невозможно отнести к осуществлению государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, потому что в данном случае государственный или муниципальный заказчик выступает не как публичное образование (орган власти), а как сторона обязательства — юридическое лицо, несмотря на то что государственные или муниципальные контракты заключаются от имени Российской Федерации или муниципального образования соответственно.

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

Таким образом, насколько можно говорить о контроле государственным или муниципальным заказчиком исполнителя, настолько же можно говорить и о контроле исполнителем действий государственного или муниципального заказчика (более подробно — см. соответствующий раздел).

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

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

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

Таблица 8.1. Обзор типовых договоров, в которых государство (муниципальное образование) выступает продавцом имущества или права

Наименование договора	Применимый нормативный правовой акт	Полномочие органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по осуществлению контроля за условиями исполнения положений заключенных гражданско-правовых договоров (соглашений) (в качестве примера)	Уровень контроля (федеральный/ региональный/ муниципальный)	Применимость Закона № 294-ФЗ в принципе в этой сфере
<p>Договоры аренды, договоры безвозмездного пользования, договоры доверительного управления имуществом, иные договоры, предусматривающие переход прав владения (или) пользования государственным или муниципальным имуществом</p>	<p>Статья 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»;</p> <p>Закон г. Москвы от 19 декабря 2007 г. № 49 «Об основах управления собственностью города Москвы»;</p> <p>решение Совета депутатов городского поселения Чехов Чеховского муниципального района</p>	<p>Положение о Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом, утвержденное постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 432;</p> <p>п. 5.8 — осуществляет контроль за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью земельных участков, находящихся в федеральной собственности, иного федерального имущества, закрепленного в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений, а также переданного в установленном порядке иным лицам, и при выявлении нарушений принимает в соответствии с законодательством РФ необходимые меры по их устранению и привлечению виновных лиц к ответственности;</p>	<p>В зависимости от принадлежности государственного или муниципального имущества</p>	<p>Да</p>

8. Государственный (муниципальный) контроль, вытекающий из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора

<p>Договоры аренды лесных участков, а также договоры постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, договоры безвозмездного срочного пользования лесными участками</p>	<p>Московской области от 19 февраля 2009 г. № 10/2 «Об утверждении Положения о порядке предоставления имущества, находящегося в муниципальной собственности города Чехова» и др.</p> <p>Глава 2 Лесного кодекса</p>	<p>п. 5.9 — обеспечивает в установленном порядке соблюдение покупателями заключенных ими договоров купли-продажи федерального имущества. При этом Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, в которых предусматривается переход прав в отношении федерального имущества (распоряжение Федерального агентства по управлению федеральным имуществом от 6 июля 2004 г. № 104-р «Об утверждении примерной формы договора аренды находящегося в государственной собственности земельного участка»)</p> <p>Статья 24 Лесного кодекса РФ: Невыполнение гражданами, юридическими лицами, осуществляющими использование лесов, лесохозяйственного регламента и проекта освоения лесов является основанием для досрочного расторжения договоров аренды лесного участка или договоров купли-продажи лесных насаждений, а также принудительного прекращения права постоянного (бессрочного) пользования лесным участком или безвозмездного срочного пользования лесным участком.</p> <p>Решение Совета депутатов городского округа Лосино-Петровский Московской области от 24 сентября</p>	<p>В зависимости от того, в чей собственности находятся лесные участки</p>	<p>Да</p>
--	---	--	--	-----------

Продолжение табл. 8.1

Наименование договора	Применимый нормативный правовой акт	Полномочие органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по осуществлению контроля за условиями исполнения положений заключенных гражданско-правовых договоров (соглашений) (в качестве примера)	Уровень контроля (федеральный/ региональный/ муниципальный)	Применимость Закона № 294-ФЗ в принципе в сфере к этой сфере
Охото-хозяйственные соглашения	Статья 27 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ «Об охоте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Охоте и о	2009 г. № 42/7 «Об утверждении Положения “О порядке осуществления муниципального лесного контроля на территории городского округа Лосино-Петровский”»; п. 5.9.1. — при осуществлении муниципального лесного контроля лесной инспектор имеет право, в том числе, внесения предложений в администрацию городского округа о полном или частичном изъятии (в том числе путем выкупа) лесных участков для муниципальных нужд, о досрочном расторжении договоров аренды лесных участков, находящихся в муниципальной собственности либо ответственность на которые не разграничена	Региональный	Да

8. Государственный (муниципальный) контроль, вытекающий из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора

сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»	осуществляющие государственный охотничий контроль и надзор имеют право, в том числе, проверять соблюдение правил охоты, лимита добычи охотничьих ресурсов и квоты их добычи, нормативов и норм в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов, а также проведения биотехнических и иных мероприятий по сохранению охотничьих ресурсов и среды их обитания (<i>данные требования определяются охотхозяйственным соглашением</i>). Также, например, закон Самарской области от 1 апреля 2010 г. № 31-ГД «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов в Самарской области»		
Водный кодекс РФ	Положение о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 400; п. 5.1.5. — за использованием и охраной водных объектов (Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов)	В зависимости от принадлежности объекта	Да
Земельный кодекс РФ	Положение о государственном земельном контроле, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689; п. 4 — федеральная служба по надзору в сфере природопользования и ее	В зависимости от принадлежности земельного участка	Да
Договор водопользования			
Договор аренды земельного участка			

Продолжение табл. 8.1

Наименование договора	Применимый нормативный правовой акт	Полномочие органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за осуществлением контроля за условиями исполнения положений заключенных гражданско-правовых договоров (соглашений) (в качестве примера)	Уровень контроля (федеральный/ региональный/ муниципальный)	Применимость Закона № 294-ФЗ в принципе к этой сфере
		<p>территориальные органы осуществляют контроль за соблюдением:</p> <p>а) выполнения обязанностей по рекультивации земель после завершения разработки месторождений полезных ископаемых (включая общераспространенные полезные ископаемые), строительных, мелiorативных, лесозаготовительных, изыскательских и иных работ, в том числе работ, осуществляемых для внутрихозяйственных или собственных надобностей;</p> <p>б) выполнения требований и обязательств по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих качественное состояние земель;</p> <p>(эти обязанности могут быть закреплены в договоре аренды земельного участка);</p> <p>п. 9 — государственные инспектора по использованию и охране земель имеют право, в том числе, посещать</p>		

8. Государственный (муниципальный) контроль, вытекающий из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора

<p>Договор на предоставление в пользование территории, неособых для осуществления пользования животным миром</p>	<p>Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире»</p>	<p>при предъявлении служебного удостоверения организации и объекты, обследуемые земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде, а также земельные участки, занятые военными, оборонными и другими специальными объектами (в порядке, установленном для их посещения), для осуществления государственного земельного контроля</p> <p>Положение о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания, утвержденное постановлением Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843:</p> <p>п. 2 — задачей государственного контроля в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания является обеспечение соблюдения всеми российскими и иностранными юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами Российской Федерации, иностранцами гражданами и лицами без гражданства требованиями законодательства РФ и законодательства субъектов РФ об охране, воспроизводстве и использовании объектов животного мира и среды их обитания</p>	<p>В зависимости от принадлежности территории, на которых находятся объекты животного мира</p>	<p>Да</p>
--	---	---	--	-----------

Окончание табл. 8.1

Наименование договора	Применимый нормативный правовой акт	Полномочие органа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по осуществлению контроля за условиями исполнения положений заключенных гражданско-правовых договоров (соглашений) (в качестве примера)	Уровень контроля (федеральный/ региональный/ муниципальный)	Применимость Закона № 294-ФЗ в принципе в этой сфере
<p>Охранные обязательства (условия охранных обязательств также включаются в качестве существующих условий в договор купли-продажи объекта культуры) народного наследия (памятника истории и культуры), в договор аренды таких объектов)</p>	<p>Федеральный закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации»;</p> <p>Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»</p>	<p>Положение о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204;</p> <p>п. 2 — федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия (далее — Служба) и ее территориальные органы осуществляют государственный контроль;</p> <p>за выполнением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения, охранных обязательств собственников объектов культурного наследия федеральной этими объектами</p>	<p>В зависимости от принадлежности объекта культурного наследия</p>	<p>Да</p>

8. Государственный (муниципальный) контроль, вытекающий из права контрольного органа осуществлять такой контроль на основании гражданско-правового договора

<p>Соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне</p>	<p>Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»</p>	<p>Порядок осуществления контроля за исполнением резидентом особой экономической зоны соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне, утвержденное приказом Министерства экономического развития РФ от 16 марта 2009 г. № 82; п. 2–3 — контроль осуществляется должностными лицами территориальных управлений Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами (далее — Ту РосОЭЗ) в форме проверок исполнения резидентами условий соглашения об осуществлении деятельности в особой экономической зоне. В рамках проверки устанавливается соответствие деятельности резидента условиям соглашения об осуществлении деятельности в особой экономической зоне. Проверки могут быть плановыми и внеплановыми</p>	<p>Федеральный, а также региональный в случае делегирования</p>	<p>Да / нет, в случае если соглашение заключено с нерезидентом</p>
--	---	---	---	--

Таким образом, можно сделать вывод о том, что осуществляемый контроль исполнения гражданско-правового договора, в котором государство (муниципальное образование) выступает продавцом имущества или права, имеет не столько гражданско-правовое основание, сколько публично-правовое, так как соответствующие полномочия по контролю вытекают, в первую очередь, из полномочий органа государственного контроля (надзора) муниципального контроля, закрепленных в законодательных актах и в положениях о таких органах, т.е. возникают отношения власти-подчинения.

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

Таким образом, по отношению к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров, подобных указанным в табл. 8.1, необходимо распространить требования Закона № 294-ФЗ.

Конечно, осуществление контроля исполнения не всех договоров, в которых государство, муниципальное образование выступает продавцом имущества или права, имеет публичную составляющую. Поэтому определяющим в вопросе о распространении требований Закона № 294-ФЗ на отношения по контролю, основанному на положениях гражданско-правового договора, должно быть наличие публичной составляющей в осуществлении такого контроля, а именно, закрепленного в положении об органе государственного контроля (надзора), органе муниципального контроля полномочия проводить такие проверки.

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

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

Вывод

В связи с вышеизложенным необходимо ст. 1 Закона № 294-ФЗ дополнить ч. 1.1, в соответствии с которой Закон № 294-ФЗ регулирует также отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров (иных соглашений), в которых государство (муниципальное образование) выступает продавцом имущества или права, при условии, что полномочие по такому контролю (надзору) вытекает из полномочий органа государственного контроля (надзора) или муниципального контроля как публично правового образования, а не из прав такого органа как стороны по договору.

Следует отметить, что в случае если указанная поправка не будет внесена в Закон № 294-ФЗ, правоприменительная практика вскоре окончательно в соответствии с действующим законодательством утвердится на неприменимости положений Закона № 294-ФЗ к осуществлению контроля, основанного на положениях гражданско-правового договора.

Уже сейчас такая практика — доминирующая. Многие органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля намеренно в целях выведения своих контрольно-надзорных полномочий из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ изменяют свои положения, переименовывая тот или иной вид контроля в контроль за соблюдением условий какого-либо гражданско-правового договора.

Предлагаемые изменения целесообразно внести в закон в связи с тем, что в противном случае неприемлемо большая часть отношений выпадает из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. При этом цели Закона № 294-ФЗ, а именно, защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в данном случае достигаться не будет.

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

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

Во-первых, следует сразу указать, что в данной части книги под контролем за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов понимается его законодательно установленное содержание. Иными словами, под ним не понимается контроль исполнения государственных и муниципальных контрактов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Такой контроль очевидно не регулируется Законом № 294-ФЗ, так как основан на праве заказчика осуществлять такой контроль, закрепленном в контракте. Более детально данный вопрос раскрыт в соответствующей главе книги.

В данном разделе книги анализируется осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов (далее — контроль в сфере размещения заказов) в его правовом смысле, закрепленном в ст. 17 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон «О размещении заказов»)²⁹.

9.1. Описание контроля в сфере размещения заказа

В соответствии с ч. 3 и ч. 4 ст. 17 Закона о размещении заказов, постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 94 «О федеральном органе исполнительной власти, уполномоченном на осуществление

²⁹ Источник публикации закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 3105. 2005. № 30 (ч. 1). 25 июля.

контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд», контроль в сфере размещения заказа осуществляется федеральным органом исполнительной власти — Федеральной антимонопольной службой, Федеральной службой по оборонному заказу, уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ, уполномоченным органом местного самоуправления³⁰ (табл. 9.1).

Таблица 9.1. Полномочия органов власти при размещении заказа

При размещении заказа на поставку товара, выполнение работ, оказание услуг для		
федеральных нужд	нужд субъекта РФ	муниципальных нужд
Федеральная антимонопольная служба РФ, за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну, осуществляемых Федеральной службой по оборонному заказу	<ul style="list-style-type: none">• Федеральная антимонопольная служба РФ (в части внеплановых проверок)• Уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта РФ (контроль в сфере размещения заказа в полном объеме)	<ul style="list-style-type: none">• Федеральная антимонопольная служба РФ (в части внеплановых проверок)• Уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган исполнительной власти субъекта РФ (в части внеплановых проверок)• Уполномоченный на осуществление контроля в сфере размещения заказов орган местного самоуправления (контроль в сфере размещения заказа в полном объеме)

³⁰ Источник публикации закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 1017. 2006. № 9. 27 февраля.

Согласно Докладу о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за IV квартал 2009 г. и за 2009 г.³¹ (далее — Доклад ФАС России). В 2009 г. органами Федеральной антимонопольной службы России проведено:

- 842 плановые проверки;
- 14 687 внеплановых проверок размещения заказов для федеральных нужд;
- 7540 внеплановых проверок размещения заказов для нужд субъектов РФ;
- 10 518 внеплановых проверок размещения заказов для муниципальных нужд.

Таким образом, основной частью контроля в сфере размещения заказа является проведение внеплановых проверок. При этом согласно Закону «О размещении заказов» (ч. 5 ст. 17), внеплановые проверки в основной своей массе проводятся одновременно с рассмотрением жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или оператора электронной площадки либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, которые рассматриваются в порядке, установленном гл. 8 Закона «О размещении заказов».

Так, согласно Докладу ФАС России в 2009 г. в органы ФАС России поступило 27 464 жалобы на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии.

Такие жалобы рассматриваются комиссиями, создаваемыми уполномоченными органами, в течение пяти рабочих дней с момента поступления жалобы. Участники размещения заказа, права и законные интересы которых непосредственно затрагиваются в результате рассмотрения жалобы, вправе направить возражение на жалобу и участвовать в рассмотрении жалобы лично или через своих представителей. Иными словами, рассмотрение жалобы проводится публично по аналогии с судебным заседанием.

Контроль в сфере размещения заказа осуществляется в отношении субъектов, указанных в табл. 9.2 (ч. 1 ст. 17 Закона «О размещении заказов»).

³¹ http://fas.gov.ru/stateorder/reports/a_28829.shtml

Таблица 9.2. Контроль в сфере размещения заказа

Субъект контроля		Возможность подачи жалобы в отношении данных субъектов в порядке гл. 8 Закона «О размещении заказов»
Наименование	Статус	
Государственный или муниципальный заказчик	Могут выступать: <ul style="list-style-type: none"> • орган государственной власти (государственный орган); • орган управления государственным внебюджетным фондом; • орган местного самоуправления; • орган местной администрации; • бюджетное учреждение 	Да
Уполномоченный орган	Могут выступать: <ul style="list-style-type: none"> • федеральный орган исполнительной власти; • орган исполнительной власти субъекта РФ; • орган местного самоуправления 	Да
Специализированная организация	Коммерческая организация	Да
Конкурсная, аукционная или котировочная комиссия	Должностные лица государственного, муниципального заказчика	Да
Уполномоченный на ведение официального сайта федеральный орган исполнительной власти	Минэкономразвития России	Нет
Организация, оказывающая услуги по обслуживанию официального сайта и обеспечению функционирования такого сайта	Коммерческая организация	Нет

Окончание табл. 9.2

Субъект контроля		Возможность подачи жалобы в отношении данных субъектов в порядке гл. 8 Закона «О размещении заказов»
Наименование	Статус	
Уполномоченный на ведение реестров, заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов федеральный орган исполнительной власти, орган исполнительной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления	Могут выступать: <ul style="list-style-type: none"> • Федеральное Казначейство РФ; • орган исполнительной власти субъекта РФ; • орган местного самоуправления 	Нет
Операторы электронных площадок	Коммерческие организации	Да

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

Первоначальная редакция Закона № 294-ФЗ предусматривала регулирование отношений в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при исполнении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Действие Закона № 294-ФЗ в данной редакции создавало неясность при его применении в отношении контроля в сфере государственного и муниципального заказа.

Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³² концепция Закона № 294-ФЗ была изменена, и данный закон стал распространяться на отно-

³² Источник публикации закона: Российская газета. 2009. № 134. 23 июля; Собрание законодательства РФ. Ст. 3601. 2009. № 29. 20 июля.

шения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц при осуществлении ими предпринимательской деятельности, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, т.е. сфера применения Закона № 294-ФЗ была значительно сужена. В итоге из-под сферы действия Закона № 294-ФЗ выпала значительная часть юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (например, некоммерческих организаций) и, соответственно, видов государственного контроля (надзора).

После внесения изменения в ч. 1 ст. 1 Закона № 294-ФЗ³³ и исключения из нее ссылки о применении Закона № 294-ФЗ только на отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора) муниципального контроля юридических лиц при осуществлении ими именно предпринимательской деятельности, и возврату к первоначальной редакции Закона № 294-ФЗ с прежней актуальностью возник вопрос о применимости Закона № 294-ФЗ к отношениям по контролю в сфере государственного и муниципального заказа, так как все субъекты такого контроля, указанные в табл. 9.1, кроме конкурсной, аукционной или котировочной комиссии имеют статус юридического лица.

Кроме того, как видно из табл. 9.1, контроль в сфере размещения заказа распространяется не только на государственных и муниципальных заказчиков, но и на ряд коммерческих организаций, а именно, специализированные организации, организации, уполномоченные на ведение официальных сайтов, электронные торговые площадки. Иными словами, в отношении таких организаций Закон № 294-ФЗ формально (согласно буквальному толкованию положений данного закона) должен был бы применяться без каких-либо ограничений.

В то же время контроль в сфере размещения заказа имеет весьма специфичный характер, такой контроль достаточно четко урегулирован Законом «О размещении заказов», и на практике положения Закона № 294-ФЗ к нему не применяются. Об этом свидетельствует анализ судебной практики (см. «Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ»).

³³ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Источник публикации закона: Российская газета. 2009. № 252. 29 декабря; Собрание законодательства РФ. Ст. 6441. 2009. № 52 (ч. 1). 28 декабря.

По мнению авторов книги, имеющаяся правовая неопределенность должна быть разрешена в пользу господствующей правоприменительной практики, согласно которой к отношениям контроля в сфере размещения заказа Закон № 294-ФЗ не применяется.

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

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

Из ст. 1 указанного закона следует, что целью является защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Целями же Закона «О размещении заказов» (в том числе его положений о контроле в сфере размещения заказа) являются, в том числе: эффективное использование средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов.

Закон № 294-ФЗ налагает ряд существенных ограничений при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля (периодичность и сроки проверки, необходимость согласования внеплановых проверок в органах прокуратуры, аннулирование результатов проверок при грубых нарушениях такого закона).

В случае если данные ограничения будут применены к отношениям по осуществлению контроля в сфере размещения заказа, то это не приведет к защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а, скорее, наоборот (рассмотрение жалоб участников размещения заказа будет чаще заканчиваться не в пользу последних, так как в удовлетворении таких жалоб можно будет отказать также в связи с нарушением процедуры проведения проверки: наличие грубых нарушений Закона № 294-ФЗ).

Кроме того, как уже указывалось выше, основная масса проверок в сфере размещения заказа являются внеплановыми и такие проверки связаны с рассмотрением жалоб на действия (бездействие) заказчика, уполномоченного органа, специализированной организации или оператора электронной площадки либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссии, которые рассматриваются в порядке, установленном гл. 8 Закона «О размещении заказов».



Рис. 9.1. Соотношение проведения плановых и внеплановых проверок в сфере размещения заказа на примере Федеральной антимонопольной службы в 2009 г.

Соотношение проведения плановых и внеплановых проверок представлено на рис. 9.1.

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

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

10. Конкуренция норм международного права и Закона № 294-ФЗ на примере осуществления контрольно-надзорных полномочий в сфере трудовых отношений

В соответствии с Положением о Федеральной службе по труду и занятости, утвержденным постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 324, Федеральная служба по труду и занятости (далее — Роструд) осуществляет следующие виды контрольно-надзорных полномочий, на которые теоретически могут распространяться нормы Закона № 294-ФЗ:

1) государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (п. 5.1.1 Положение о Роструде);

2) государственный надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве (п. 5.1.2 Положения о Роструде);

3) надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей (п. 5.1(2) Положения о Роструде);

4) надзор и контроль за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее.

Части 3 и 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ фактически разделяют все виды государственного контроля (надзора) на три части на которые Закон № 294-ФЗ:

- распространяется в полном объеме;
- распространяется с ограничениями, установленными иными законами в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки;
- не распространяется.

Результаты анализа данных норм в части, касающейся применения Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорные полномочия Роструда, представлены в табл. 10.1.

Таблица 10.1. Распространение норм Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорные полномочия Роструда

Виды контроля (надзора)	Федеральный закон № 294-ФЗ		
	распространяется в полном объеме	распространяется с ограничениями, установленными иными законами	не распространяется
<p>Государственный надзор и контроль за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, посредством проверок, обследований, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении нарушений, составления протоколов об административных правонарушениях в пределах полномочий, подготовки других материалов (документов) о привлечении виновных к ответственности в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ</p> <p>Государственный надзор и контроль за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве</p> <p>Надзор и контроль за реализацией прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также за назначением, исчислением и выплатой пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей</p>		<p>•</p> <p>•*</p> <p>•**</p>	

Окончание табл. 10.1

Виды контроля (надзора)	Федеральный закон № 294-ФЗ		
	распространяется в полном объеме	распространяется с ограничениями, установленными иными законами	не распространяется
Надзор и контроль за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее		•***	

* Непосредственно само расследование несчастных случаев на производстве (когда государственные инспектора труда включаются в состав комиссии по расследованию несчастного случая — ст. 229 Трудового кодекса РФ (при расследовании несчастного случая (в том числе группового), в результате которого один или несколько пострадавших получили тяжелые повреждения здоровья, либо несчастного случая (в том числе группового) со смертельным исходом)) не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ.

** Контроль за уплатой страховых взносов в государственные внебюджетные фонды не подпадает под действие Закона № 294-ФЗ (данный вид контроля осуществляется не Рострудом, а Фондом социального страхования РФ).

*** В части контроля (надзора) за организациями, в которых гражданин проходит альтернативную гражданскую службу.

Выше описано, как в самом Законе № 294-ФЗ регулируется применимость данного закона по отношению к контролю и надзору в сфере труда.

Между тем согласно ч. 5 ст. 1 Закона № 294-ФЗ, если международным договором РФ установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены настоящим федеральным законом, применяются правила международного договора РФ.

Данное положение основано на норме ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Аналогичная норма предусмотрена в ч. 2 ст. 5 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 101-ФЗ «О международных договорах РФ». При этом согласно ч. 3 ст. 5 указанного закона, положения официально опубликованных международных договоров Российской Федерации, не требующие издания

внутригосударственных актов для применения, действуют в Российской Федерации непосредственно.

В анализируемой сфере Российской Федерацией ратифицирована Конвенция Международной организации труда № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 г.) и Протокол 1995 г. к данной конвенции³⁴.

Естественно, факт наличия ратифицированной конвенции (т.е. международного договора), регулирующей аналогичные отношения в сфере труда, что и Закон № 294-ФЗ, автоматически не означает, что Закон № 294-ФЗ в сфере труда не подлежит применению. Согласно вышеприведенным нормам, решение о применимом источнике необходимо принимать только тогда, когда установлена коллизия норм международного договора и национального права. В случае если такие коллизии не выявлены, национальное законодательство подлежит применению без каких-либо ограничений.

В то же время, если будет выявлена коллизия между Законом № 294-ФЗ и ратифицированной Российской Федерацией конвенцией Международной организации труда, то вопрос о применимом источнике без каких-либо оговорок должен решаться в пользу источника международного права.

Ниже приведен анализ наличия противоречий между нормами Конвенции Международной организации труда № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 г.) с учетом Протокола 1995 г. к Конвенции 1947 г. об инспекции труда и нормами Закона № 294-ФЗ. Результаты анализа представлены в табл. 10.2.

³⁴ Федеральный закон от 11 апреля 1998 г. № 58-ФЗ «О ратификации Конвенции 1947 года об инспекции труда и Протокола 1995 года к Конвенции 1947 года об инспекции труда, Конвенции 1978 года о регулировании вопросов труда и Конвенции 1981 года о безопасности и гигиене труда и производственной среде».

Таблица 10.2

<p>Предмет регулирования</p> <p>Необходимость уведомления о проведении проверки</p>	<p>Конвенция МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 г.) с учетом Протокола 1995 г.</p> <p>Статья 12</p> <p>1. Инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право:</p> <p>а) беспрепятственного хода без предварительного уведомления и в любое время суток на любое предприятие, охватываемое кон- тролем инспекции;</p> <p>б) входить в дневное время во все здания, которые они имеют достаточные основания считать подпадающими под контроль инспекции</p>	<p>Закон № 294-ФЗ</p> <p>Часть 12 ст. 9</p> <p>О проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения.</p> <p>Часть 16 ст. 10</p> <p>О проведении внеплановой выездной проверки, за исключением внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в п. 2 ч. 2 настоящей статьи, и внеплановой выездной проверки на предмет соблюдения требований ст. 11 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», юридическое лицо,</p>	<p>Вывод о наличии коллизии и о применимом праве</p> <p>Подлежит применению конвенции МОТ. Инспектора труда не обязаны уведомлять проверяемых лиц о проведении как плановой, так и внеплановой проверки. Тем не менее данное требование конвенции не противоречит положениям национального законодательства о размещении в открытом доступе в сети Интернет планов проверок</p>
--	---	--	--

10. Конкуренция норм международного права и Закона № 294-ФЗ на примере осуществления контрольно-надзорных полномочий в сфере трудовых отношений

<p>Правомочия инспекторов труда</p>	<p>Статья 12 1. Инспектора труда, снабженные документами, удостоверяющими их полномочия, имеют право: в) осуществлять любые проверки, контроль и расследования, которые они могут считать необходимыми, чтобы удостовериться в том, что законодательные положения эффективно соблюдаются, и в частности:</p> <ul style="list-style-type: none"> • наедине или в присутствии свидетелей задавать вопросы предпринимателю или персоналу предприятия по всем областям, относящимся к применению законодательных положений; • требовать ознакомления 	<p>индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за 24 часа до начала ее проведения любым доступным способом</p> <p>Статьей 15 установлены ограничения при проведении проверок</p>	<p>В конвенции в общем виде сформулированы полномочия инспекторов труда. Всеми перечисленными в конвенции полномочиями наделены инспектора труда в соответствии с Законом № 294-ФЗ. При этом в национальном законе также установлен ряд ограничений по осуществлению полномочий инспекторами труда. Однако коллизия норм права в этом случае отсутствует. Инспектора труда реализуют полномочия, предусмотренные конвенцией с учетом процедурных ограничений Закона № 294-ФЗ</p>
-------------------------------------	--	--	--

Окончание табл. 10.2

Предмет регулирования	Конвенция МОТ № 81 об инспекции труда в промышленности и торговле (Женева, 11 июля 1947 г.) с учетом Протокола 1995 г.	Закон № 294-ФЗ	Вывод о наличии коллизии и о применимом праве
	<ul style="list-style-type: none"> • с любыми книгами, реестрами или документами, ведение которых предписано законодательством по вопросам условий труда, с целью проверки их соответствия законодательным положениям и снятия с них копии или выписки отдельных мест; • требовать вывешивания объявлений, как это предусмотрено законодательными положениями; • изымать или брать с собой для анализа образцы используемых или обрабатываемых материалов и веществ при условии уведомления предпринимателя или его представителя о том, что 		

<p>Раскрытие информации о заявителе</p>	<p>материалы или вещества были изъяты и унесены с этой целью</p> <p>Статья 15 При условии соблюдения исключений, которые могут быть предусмотрены национальным законодательством, инспекторам труда: г) предписывается считать абсолютно конфиденциальным источник всякой жалобы на недостатки или нарушения законодательных положений и воздерживаться от сообщения предпринимателю или его представителю о том, что инспекционное посещение было сделано в связи с получением такой жалобы</p> <p>Статья 16 Предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений</p>	<p>Часть 2 ст. 14 В распоряжении или приказе о проведении проверки указываются, в том числе, правовые основания проведения проверки</p>	<p>Необходимо обеспечить выполнение требования конвенции и не раскрывать информацию об инициаторе внеплановой проверки. В приказ о проведении проверки не следует включать сведения о том, что такая проверка проводится по жалобе</p>
<p>Периодичность проведения проверок</p>	<p>Статья 16 Предприятия инспектируются так часто и так тщательно, как это необходимо для обеспечения эффективного применения соответствующих законодательных положений</p>	<p>Часть 2 ст. 9 Плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года</p>	<p>Необходимо руководствоваться положениями конвенции в части определения периодичности осуществления проверок</p>

Другие конвенции МОТ регулирующие порядок инспекции труда в отдельных сферах человеческого труда Российской Федерации на данный момент не ратифицированы³⁵. Так, не ратифицированы:

- конвенция МОТ № 178 об инспекции условий труда и быта моряков (Женева, 22 октября 1996 г.);
- конвенция МОТ № 129 об инспекции труда в сельском хозяйстве (Женева, 25 июня 1969 г.);
- конвенция МОТ № 85 об инспекции труда на территориях вне метрополии (Женева, 11 июля 1947 г.).

Таким образом, при решении вопроса о применимости Закона № 294-ФЗ к контрольно-надзорным полномочиям Роструда следует иметь в виду следующее:

- иными федеральными законами могут устанавливаться особенности проведения государственного контроля (надзора) в сфере труда в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки;
- Закон № 294-ФЗ применяется к контрольно-надзорным полномочиям Роструда в части, не противоречащей ратифицированным Российской Федерацией конвенциям МОТ.

При этом следует все-таки признать, что в связи с наличием ратифицированного международного договора в анализируемой сфере на практике будут постоянно возникать вопросы о необходимости выполнения тех или иных требований Закона № 294-ФЗ и об их противоречии (непротиворечии) конвенциям МОТ. Полагаем, что вопрос о применимости (неприменимости) отдельных положений Закона № 294-ФЗ к анализируемым отношениям должен решаться с учетом следующего принципа: конвенции МОТ не регулируют процедурные вопросы осуществления проверок в сфере труда. Устанавливая те или иные материальные нормы, касающиеся порядка проведения проверок в сфере труда, конвенция МОТ не может ограничивать национального законодателя в описании процедурных требований по осуществлению тех или иных полномочий инспекторов труда, закрепленных в конвенциях МОТ.

³⁵ В настоящей справке не анализировались положения неспециальных по отношению к анализируемому предмету конвенций МОТ, в которых также могут содержаться положения, касающиеся инспекции труда в тех или иных сферах (например, указание на права инспекторов труда).

11. Понятие «проверка» в Законе № 294-ФЗ

При применении на практике Закона № 294-ФЗ нередко возникают вопросы при разграничении действий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля по проведению проверки от иных действий таких органов по осуществлению контроля (надзора).

Об этой проблеме отчасти указывалось в разделе «Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ» при описании так называемого дистанционного контроля.

В практическом смысле обозначенной проблемы необходимо ответить на вопрос, при осуществлении каких действий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (далее также — органы контроля) ограничения при проведении проверок, гарантии защиты прав субъектов контроля, установленные Законом № 294-ФЗ, подлежат применению и при каких действиях указанных органов такие ограничения и гарантии не применяются.

Существующие ограничения при реализации полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля и гарантии защиты прав субъектов контроля, а также их привязка к действиям таких органов представлены в табл. 11.1.

Таким образом, все нормы, существенно гарантирующие защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) и все существенные для такой защиты прав ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, установлены законодателем именно по отношению к проведению проверок. Поэтому вопрос отнесения тех или иных действий органов контроля к проведению проверки является существенным при применении положений Закона № 294-ФЗ.

Например, будут ли проверкой действия органа контроля:

- по систематическому наблюдению за благоустройством города, в результате которого было выявлено несанкционированное разрытие земельного участка и последующее составление протокола об административном правонарушении;
- при фиксации факта загрязнения проезжей части при выезде со строительной площадки грузового транспорта без мойки колес и применении санкций, предусмотренных действующим законодательством, к строительной организации;

Таблица 11.1. Условия действия ограничений при реализации полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля

Ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, гарантирующих защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и гарантии защиты их прав	Норма Закона № 294-ФЗ	При осуществлении каких действий ограничения полномочий применимы
Недопустимость проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами	Пункт 5 ст. 3	При проведении проверок
Недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля с юридических лиц, индивидуальных предпринимателей платы за проведение мероприятий по контролю	Пункт 8 ст. 3	При проведении проверок
Ограничения по периодичности плановых проверок	Часть 2 ст. 9	При проведении проверок
Запрет на проведение плановых проверок, если субъект контроля не включен в план органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, размещенного на официальном сайте такого органа, либо иным доступным способом	Часть 3 ст. 9	При проведении проверок
Ограничения при проведении проверок, членов саморегулируемых организаций	Части 10, 13, 14 ст. 9, ч. 20 ст. 10	При проведении проверок
Предварительное уведомление о проведении плановой проверки	Часть 12 ст. 9	При проведении проверок
Закрытый перечень оснований проведения внеплановой проверки	Часть 2 ст. 10	При проведении проверок

Окончание табл. 11.1

Ограничения полномочий органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, гарантирующих защиту прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и гарантии защиты их прав	Норма Закона № 294-ФЗ	При осуществлении каких действий ограничения полномочий применимы
Необходимость согласования проведения внеплановой выездной проверки по ряду оснований с органами прокуратуры	Часть 5 ст. 10	При проведении проверок
Уведомление о проведении внеплановой проверки	Часть 16 ст. 10	При проведении проверок
Запрет при проведении документарной проверки требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки	Часть 11 ст. 11	При проведении проверок
Ограничения оснований проведения выездной проверки	Часть 3 ст. 12	При проведении проверок
Действия органов в начале проведения проверки	Часть 4 ст. 12. Статья 14	При проведении проверок
Ограничения по срокам проведения проверки	Статья 13	При проведении проверок
Прочие ограничения при проведении проверок	Статья 15	При проведении проверок
Гарантии при оформлении результатов проверки	Статья 16	При проведении проверок
Последствия грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ при проведении проверки	Статья 20	При проведении проверок

- при проверке обращения граждан о невывозе мусора из придомового контейнера и применении санкций, предусмотренных действующим законодательством, к управляющей организации;
- при фиксации факта несанкционированной вырубке деревьев на территории города и последующее составление протокола об административном правонарушении;
- по общероссийскому мониторингу состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда РФ,

документов библиотечных фондов, Архивного фонда РФ, а также кинофонда и т.д.

Имеющееся определение проверки в п. 6 ст. 2 Закона № 294-ФЗ в полной мере не отвечает на поставленные вопросы.

Согласно указанной норме проверкой является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора) или органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуально-предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемой ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Давая определение проверки через совокупность мероприятий по контролю, законодатель не устанавливает четкого содержания самих мероприятий по контролю: по сути, просто перечисляет их (п. 5 ст. 2 Закона № 294-ФЗ), указав, в том числе, рассмотрение документов юридического лица и индивидуально-предпринимателя, чем безмерно расширил данное определение.

Дальнейший анализ норм Закона № 294-ФЗ позволяет установить формальное содержание проверок. Так, закон различает плановую и внеплановую, документарную и выездную проверки.

Согласно ст. 14 Закона № 294-ФЗ любую проверку должно предвзирать издание распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа контроля. Заверенные копии такого распоряжения должны быть вручены субъекту контроля.

Плановая проверка должна быть включена в план органа контроля, размещенного в открытых источниках. Основания проведения внеплановой проверки строго ограничены.

Любая проверка должна завершаться составлением акта проверки, фиксирующим результаты проверки. Однако и эти формальные признаки проверки не позволяют уяснить материальное содержание проверки, так как, по сути, относят к проверкам то, что сам орган контроля называет проверкой.

Так, в случае если деятельность органа контроля не отвечает вышеописанным признакам, это не означает только, что такая деятельность не является проверкой, а может означать также, что орган контроля элементарно нарушает закон.

Таким образом, для четкого применения норм Закона № 294-ФЗ, не позволяющего двойного толкования норм, в законе необходимо закрепить:

- материальное, а не формальное определение проверки;
- классификацию существующих проверок по способу (инструментальные, визуальные и т.д.);
- исключения (указания на деятельность органов контроля, не относящуюся к проверкам).

В настоящей редакции Закона № 294-ФЗ в п. 1 ст. 2 отнесены к осуществлению государственного контроля (надзора), но не отнесены к проверкам, деятельность органов контроля по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

При этом в Законе № 294-ФЗ не определены признаки систематического наблюдения. Следовательно, невозможно ответить на вопрос, является ли, например, контроль за благоустройством города или общероссийский мониторинг состояния и использования памятников истории и культуры³⁶ систематическим наблюдением.

Поэтому, данное положение нуждается в конкретизации, так как на такие действия не распространяются гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и ограничения полномочий органов контроля при проведении проверок, установленные Законом № 294-ФЗ и приведенные в табл. 11.1.

По сути, настоящая редакция закона позволяет причислить к деятельности органов контроля, не относящейся к проверкам, только деятельность, связанную с мероприятиями по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований таких органов (так называемый дистанционный контроль) — ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ. Однако и этот вид контроля описан в законе недостаточно четко, о чем указывается в главе «Анализ судебной практики применения Закона № 294-ФЗ».

Таким образом, в настоящее время на вопрос о том, всегда ли составление протокола об административном правонарушении органом контроля или предъявление иных санкции к объекту контроля должна пред-

³⁶ Согласно постановлению Правительства РФ от 5 июля 2001 г. № 504 «Об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда» такой мониторинг может проводиться, в том числе, путем визуального и инструментального обследования указанных памятников, предметов и документов.

варячь проведенная в соответствии с Законом № 294-ФЗ проверка, ответ получен быть не может. Авторы настоящей книги полагают, что анализ указанной проблемы требует глубокой научной проработки с привлечением как представителей различных органов контроля, так и экспертных организаций. По результатам проведенного исследования можно было бы подготовить поправки в Закон № 294-ФЗ, уточняющие сферу применения требований данного закона к проведению проверок, а также определить все виды осуществляемых процедур органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля в рамках осуществления собственных функций.

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

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

12.1. Осуществление контроля учреждениями

Согласно п. 1 и 4 ст. 2 Закона № 294-ФЗ государственный и муниципальный контроль может осуществляться только уполномоченными органами государственной власти (как федеральными, так и региональными) и органами местного самоуправления. Однако на практике данные положения часто не соблюдаются: контрольно-надзорными полномочиями наделяются учреждения, не являющиеся органами власти.

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

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

- технический надзор за судами, осуществляемый ФГУ «Российский морской регистр судоходства» (в отношении морских судов) и ФГУ «Российский речной регистр» (в отношении судов внутреннего плавания);
- государственный контроль в области драгоценных металлов и драгоценных камней, осуществляемый ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата России»;
- сортовой и семенной контроль, осуществляемый ФГУ «Россельхозцентр» (в отношении семян сельскохозяйственных растений) и ФГУ «Центрлессем» (в отношении семян лесных растений);
- государственный портовый контроль, осуществляемый ФГУ «Администрация морского порта» и капитаном порта, в частности.

Закон № 294-ФЗ исключает возможность законодательного наделения ФГУ контрольными функциями. Между тем существуют примеры наделения ФГУ контрольно-надзорными полномочиями после вступления в силу данного закона. Так, например, по инициативе Минфина России Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях»³⁷ в КоАП РФ были внесены изменения, наделяющие ФГУ «Пробирная палата России» и государственные инспекции пробирного надзора полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях.

Более того, данная негативная практика находит свое закрепление и в КоАП РФ об административных правонарушениях.

В соответствии с КоАП РФ должностные лица отдельных государственных учреждений и предприятий обладают полномочиями как по составлению протоколов об административных правонарушениях, так и по рассмотрению соответствующих дел.

В ч. 5 ст. 28.3 данного кодекса предусмотрено 6 случаев наделения должностных лиц федеральных учреждений и предприятий по составлению протоколов:

- должностные лица учреждений уголовно-исполнительной системы;
- должностные лица органов и учреждений, осуществляющих федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных

³⁷ Источник публикации закона: Российская газета. 2009. № 253. 30 декабря; Собрание законодательства РФ. Ст. 1. 2010. № 1. 4 января.

камней (ГУ «Гохран» и ФГУ «Пробирная палата России»), а также государственные пробирные инспекции, структурные подразделения ФГУ «Пробирная палата России»);

- должностные лица органов ведомственной охраны. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны» такая охрана создана в 13 федеральных органах исполнительной власти. Как правило, ведомственная охрана существует в форме федеральных государственных предприятий (к примеру, ФГУП «Управление ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации») или государственных учреждений (например, ГУ «Ведомственная охрана Министерства финансов Российской Федерации»);
- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор;
- должностные лица государственных учреждений, осуществляющих государственный пожарный надзор в лесах;
- государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков (в соответствии со ст. 33 и 34 Федерального закона от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков могут быть работниками государственных природных заповедников и национальных парков).

В той же ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ указаны два случая наделения должностных лиц государственных учреждений субъектов РФ полномочиями по составлению протоколов:

- должностные лица государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ и осуществляющих функции по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания;
- должностные лица (государственных охотничьих инспекторов) государственных учреждений, находящихся в ведении органов исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющих государственный охотничий контроль и надзор.

Кодекс РФ об административных нарушениях также предусматривает три случая наделения государственных учреждений полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях. Согласно ч. 1 ст. 22.1 КоАП РФ дела об административных правонарушениях могут рассматриваться:

- учреждениями уголовно-исполнительной системы;

- органами, осуществляющими федеральный пробирный надзор и государственный контроль за производством, извлечением, переработкой, использованием, обращением, учетом и хранением драгоценных металлов и драгоценных камней Федеральными государственными учреждениями в соответствии со ст. 23.54 КоАП РФ.

Кроме того, в ст. 23.25 КоАП РФ среди должностных лиц органов, осуществляющих функции по контролю в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения, уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях, указаны директора государственных природных заповедников и национальных парков — главные государственные инспектора по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, их заместители, которые являются работниками учреждений. Это означает, что в данном случае дела об административных правонарушениях рассматриваются не органами, а учреждениями. Во всех остальных случаях дела, возбужденные на основании протоколов, составленных должностными лицами учреждений, рассматриваются либо органами исполнительной власти, либо специализированными комиссиями, либо судами.

Примерный перечень федеральных государственных учреждений, наделенных полномочиями по государственному контролю, приведен в Приложении 11.1.

Не меньше число случаев осуществления контроля государственными учреждениями субъектов РФ, например, государственный контроль:

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

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

Можно привести ряд довольно показательных и одиозных случаев осуществления контрольных функции государственными учреждениями. В качестве примера контроля в области охраны окружающей среды

приведем деятельность ФГУ «Специализированная инспекция по охране редких и исчезающих видов животных и растений» (далее — ФГУ «Спец-инспекция “ТИГР”»³⁸).

ФГУ осуществляет ряд контрольных полномочий:

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

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

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

Данная деятельность ФГУ незаконна, поскольку в соответствии с ч. 1 ст. 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³⁹ государственный экологический контроль может осуществляться только федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ. Перечень федеральных государственных инспекторов в области охраны окружающей среды

³⁸ Имеет также московский филиал.

³⁹ Первоначальный источник публикации закона: Российская газета. 2002. № 6. 12 января; Парламентская газета. 2002. № 9. 12 января; Собрание законодательства РФ. Ст. 133. 2002. № 2. 14 января.

определяется Правительством РФ. В соответствующем перечне, утвержденном постановлением Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 716, в качестве инспекторов перечислены только сотрудники Росприроднадзора и его территориальных органов⁴⁰.

Стоит отметить, что осуществление контрольно-надзорной деятельности ФГУ «Специнспекция “ТИГР”» не основана даже на ведомственных актах. В уставе учреждения отсутствует упоминание о возможности проведения им инспекций. Информация о том, что ФГУ осуществляет такую деятельность, получена только на основании данных о правоприменительной деятельности.

Другой пример — государственный портовый контроль. В соответствии с гл. V Кодекса торгового мореплавания РФ капитан морского порта осуществляет государственный портовый контроль. Согласно п. 9 Положения о капитане морского порта, утвержденного приказом Минтранса России от 19 декабря 2006 г. № 156 капитан морского порта возглавляет Службу капитана порта, которая является структурным подразделением соответствующего федерального государственного учреждения — администрации морского порта. Должность капитана порта и руководителя администрации порта по Положению — две разные должности. Однако на практике обычно именно капитан порта возглавляет администрацию порта⁴¹.

Согласно п. 13 данного Положения капитан порта осуществляет 44 функции, среди которых есть как организационно-распорядительные, хозяйственные, так и контрольные. Таким образом, администрация порта оказывает услуги, за которые взимаются портовые сборы, а также осуществляет контроль, который иногда может использоваться для получения данных сборов. Например, в соответствии с подп. 13 п. 13 Положения о капитане морского порта капитан порта вправе принять решение об отказе в выдаче разрешения на выход судна из морского порта в случае неуплаты установленных портовых сборов.

⁴⁰ Постановление Правительства РФ от 25 сентября 2008 г. № 716 «О должностных лицах Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и ее территориальных органов, осуществляющих федеральный государственный экологический контроль (федеральных государственных инспекторах в области охраны окружающей среды)». Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 4453. 2008. № 39. 29 сентября; Российская газета. 2008. № 205. 1 октября.

⁴¹ Приказ Минтранса России от 19 декабря 2006 г. № 156 «Об утверждении Положения о капитане морского порта». Источник публикации приказа: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 6. 5 февраля.

Еще один показательный пример — контрольная деятельность жилищных инспекций. Статьей 20 Жилищного кодекса РФ установлено, что государственный контроль за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от форм собственности, а также соответствием жилых помещений и коммунальных услуг установленным требованиям осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти (до настоящего времени такой Порядок не принят).

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 «О Государственной жилищной инспекции в Российской Федерации»⁴² система органов государственной жилищной инспекции состоит из Главной государственной жилищной инспекции и ее органов в субъектах РФ.

На момент принятия постановления Правительства РФ от 26 сентября 1994 г. № 1086 Главная государственная жилищная инспекция была образована в Министерстве строительства РФ (приказ Минстроя России от 30 декабря 1994 г. № 17-64 «О создании Главной государственной жилищной инспекции»)⁴³. Однако в 1997 г. Министерство строительства Российской Федерации было упразднено. Его функции переданы иным федеральным органам исполнительной власти, правопреемство главной государственной жилищной комиссии до настоящего времени неясно. Главная государственная жилищная инспекция не указана и в структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»⁴⁴.

Тем не менее на уровне регионов жилищные инспекции в полном объеме продолжают осуществлять свои функции. В табл. 12.1 представлены примеры жилищных инспекций, образуемых в субъектах РФ.

В ряде случаев на уровне муниципального образования также формируются различные учреждения, осуществляющие, в том числе, функции, схожие с функциями жилищных инспекций субъектов РФ. Существует практика создания таких организаций в форме муниципальных учреждений. Несмотря на их статус (организационно-правовую форму) на них

⁴² Первоначальный источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 2566. 1994. № 23. 3 октября.

⁴³ Документ опубликован не был.

⁴⁴ Первоначальный источник публикации указа: Российская газета. 2004. № 106. 22 мая; Собрание законодательства РФ. Ст. 2023. 2004. № 21. 24 мая.

Таблица 12.1. Описание примеров организации жилищных инспекций в различных субъектах РФ

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

возлагаются, в том числе, ряд контрольно-надзорных полномочий. Примеры таких учреждений приведены в табл. 12.2.

Также в муниципальном образовании города Тамбова были созданы и функционировали МУ «Городская жилищная инспекция» и МУ «Городская санитарная инспекция».

Осуществление контрольно-надзорной деятельности государственными и муниципальными учреждениями может быть оценено отрицательно по следующим причинам. Поскольку Закон № 294-ФЗ регламентирует контрольно-надзорную деятельность только органов го-

Таблица 12.2. Примеры учреждений на уровне муниципальных образований, аналогичных жилищным инспекциям

№	Наименование	Статус	Акт органа о создании, реквизиты устава	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
1	Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству	Муниципальное учреждение	<p>Постановление Администрации г. Курска от 8 февраля 2007 г. № 245 «О создании муниципального учреждения «Городская инспекция по жилищно-коммунальному хозяйству и благоустройству»»</p>	<p>Учреждения расплагают следующими полномочиями:</p> <ul style="list-style-type: none"> • осуществление контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда, общего имущества многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности • осуществление контроля за деятельностью муниципальных образований «Город Курск», их соответствия установленным санитарным и техническим нормам и правилам, а также иным требованиям действующего законодательства независимо от выбранного способа управления; • осуществление контроля за содержанием объектов внешнего благоустройства и мест захоронения, озеленения и уличным освещением на территории г. Курска; • осуществление контроля за сбором и вывозом твердых и жидких бытовых отходов; • осуществление контроля за исполнением Правил благоустройства, содержания и использования придомовой территории в г. Курске

Окончание табл. 12.2

№	Наименование	Статус	Акт органа о создании, реквизиты устава	Уставные виды деятельности, относящиеся к осуществлению контроля
2	Жилищная инспекция г. Протвино	Муниципальное учреждение	Постановление главы г. Протвино Московской области от 6 июня 2001 г. № 229 «О создании муниципального учреждения «Жилищная инспекция г. Протвино»»	<p>Учреждение осуществляет контроль за:</p> <ul style="list-style-type: none"> • надлежащим использованием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения и прилегающих территорий; • санитарным и противопожарным состоянием муниципального жилищного фонда и объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения в части, согласованной с ЦГСЭН и ОГПС № 88; • за осуществлением мероприятий по благоустройству территории города; • за исполнением мероприятий по энергосбережению в муниципальном жилищном фонде и на объектах социально-культурного и коммунально-бытового назначения; • за соблюдением нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами (тепло-, электро-, водо-, газоснабжения и т.д.)

сударственной власти и органов местного самоуправления, то на проверочные мероприятия, осуществляемые их учреждениями, не распространяются требования, установленные данным законом. Следовательно, в отношении таких проверок не действуют ограничения по основаниям плановых и внеплановых проверок, периодичности, продолжительности, порядку подготовки и проведения проверки (согласование в органах прокуратуры, оформление результатов проверки).

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

Существует несколько вариантов разрешения данной проблемы. Первый вариант заключается в том, чтобы распространить действие Закона № 294-ФЗ на контрольно-надзорную деятельность учреждений. Второй вариант — инвентаризация всех случаев контроля, осуществляемого подведомственными организациями, с передачей необходимых для их осуществления численности персонала и денежных средств на уровень органа власти с одновременным сокращением финансирования учреждений, а также неуклонным пресечением практики наделения контрольно-надзорными полномочиями государственных и муниципальных учреждений.

Анализируя преимущества и недостатки предложенных вариантов решения, следует отметить, что первый вариант более прост в реализации. Второй вариант требует значительных временных и финансовых затрат, а также затрат экспертных усилий. Кроме того, для его реализации необходимы согласованные действия нескольких ведомств, в чьем ведении находятся данные учреждения. Однако второй вариант наиболее предпочтителен, поскольку позволяет избежать наделения хозяйствующих субъектов властными полномочиями. Данные меры должны быть подкреплены механизмом межведомственного контроля и, особенно, наличием мер ответственности за проведение контроля государственными и муниципальными учреждениями. Представляется, что было бы оптимальным установление административной ответственности для должностных лиц учреждений за незаконную проверку и для должностных лиц органов власти и местного самоуправления за незаконное наделение контрольными полномочиями подведомственных учреждений.

В связи с вышеизложенным считаем целесообразными следующие шаги.

1. Органам прокуратуры необходимо провести проверки соблюдения законности в действиях должностных лиц органов власти при наделении контрольными полномочиями подведомственных учреждений и в действиях должностных лиц учреждений при проведении проверок.

2. Необходимо провести инвентаризацию случаев наделения подведомственных организаций полномочиями государственного и муниципального контроля. После этого должна быть проведена оценка затрат и последствий передачи соответствующих контрольно-надзорных полномочий государственным и муниципальным органам, что позволит подготовить предложения по изменению нормативно-правовых актов.

3. Необходимо внести изменения в КоАП РФ, предусматривающие возможность наложения административной ответственности на должностных лиц учреждений за осуществление незаконной проверки и на должностных лиц органов власти за незаконное наделение полномочиями по осуществлению государственного и муниципального контроля подведомственных учреждений.

12.2. Участие в исполнении контрольно-надзорных полномочий экспертных организаций

В соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ для проведения проверок контрольными органами могут привлекаться эксперты и экспертные организации, аккредитованные в установленном Правительством РФ порядке. В настоящий момент проведена аккредитация 84 экспертных организаций, планируемых федеральными органами исполнительной власти к привлечению к проведению проверок, в том числе одна экспертная организация аккредитована Роскомнадзором и 83 — Роспотребнадзором. Эксперты — ни один не аккредитован.

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

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

Всего проанализировано 422 административных регламента, действующих на 1 апреля 2010 г. Из них 162 административных регламента относятся к исполнению контрольно-надзорных функций. В 79 из них предусмотрено привлечение внешних экспертов и экспертных организаций к реализации функций. Полный перечень указанных государственных функций приведен в Приложении 11.2.

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

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

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

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

В табл. 12.3 представлен количественный анализ распределения регламентов по каждой из указанных групп.

Таблица 12.3. Число регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по группам регламентов

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

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

- эксперты (отдельные),
- экспертные организации,
- эксперты в составе комиссий.

Помимо основных указанных типов следует также выделить категорию административных регламентов, в которых предусматривается привлечение как экспертов, так и экспертных организаций, кроме того, категорию регламентов, в которых вовсе нет указания на тип привлекаемого субъекта. Количественная оценка регламентов по указанным категориям представлена в табл. 12.4.

Таблица 12.4. Число регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по типам привлекаемых субъектов

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

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

- аккредитованная экспертная организация (эксперт);
- аттестованная экспертная организация (эксперт);
- квалифицированная организация (эксперт);
- компетентная экспертная организация (эксперт);
- специализированная организация (эксперт);
- иные организации (эксперты).

Определений употребляемых понятий в указанных административных регламентах не встречается, однако используя иные источники можно предположить, что под аккредитованными и аттестованными экспертными организациями (экспертами) понимаются организации (эксперты), прошедшие специализированную процедуру государственной аккредитации или аттестации при конкретном органе власти. Среди функций, в рамках которых привлекаются данные организации, можно привести в пример *проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного*

законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, к которым привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок.

Квалифицированная организация объединяет экспертов, успешно прошедших квалификационные испытания. Примером функции можно назвать *осуществление надзора за исполнением законодательства РФ в области образования*. Для проведения контрольно-надзорных мероприятий согласно регламенту формируется специальная комиссия с привлечением специалистов Рособрнадзора и экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления и специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования.

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

Специализированной можно назвать профильную организацию, имеющую определенную специализацию и документальное тому подтверждение. Например, осуществление государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов проводится Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору с учетом результатов экспертизы специализированных лабораторий и научных организаций.

Можно также выделить категорию «иные организации». Данная категория присутствует практически в каждом административном регламенте, в рамках которого осуществляется привлечение сторонних

организаций. В частности, это все регламенты по лицензированию, инспекционному контролю, разрешительной деятельности и др. Например, административный регламент по лицензированию деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан или регламент по контролю за порядком производства медицинской экспертизы. Из контекста очевидно, что эти организации также должны обладать компетенцией в определенной области, однако прямое указание в регламенте на данную характеристику отсутствует. Перечень организаций, подпадающих под категорию «иные», является открытым и включает различные научные общества, опытно-конструкторские организации, объединения, отдельных ученых и специалистов.

Количественная оценка регламентов по выделенным категориям представлена в табл. 11.5. Необходимо отметить, что «Иные» экспертные организации и эксперты представлены в большинстве регламентов наравне с другими типами, что объясняет различие общего числа регламентов и суммы регламентов. Кроме того, в большинстве регламентов прямое указание на тип организации или эксперта вообще отсутствует.

Таблица 12.5. Число регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по квалификационным требованиям к эксперту

Тип эксперта/ организации	Число регламентов
Аккредитованный	6
Аттестованный	1
Квалифицированный	9
Компетентный	7
Специализированный	3
Иные (тип не определен)	53

Как показал анализ административных регламентов, критерии отбора организаций не представлены ни в одном административном регламенте. Также ни в одном административном регламенте из исследованных нет ссылок или упоминаний конкретных документов, в которых данные критерии могут быть отражены.

На основе вышеизложенного можно условно разделить все экспертные организации и отдельных экспертов, привлекаемых к реализации контрольно-надзорных функций, на две категории.

1. Организации (эксперты), соответствующие специфическим требованиям (аккредитованные, аттестованные, прошедшие квалификационный экзамен);

2. Организации (эксперты), соответствующие общим требованиям (компетентные организации), а также организации с неопределенным набором характеристик (иные организации).

Количественная оценка предложенных категорий показала, что в отношении большинства функций привлекаются экспертные организации (эксперты), соответствующие общим требованиям компетентности (табл. 12.6), однако учитывая, что требования и критерии определения компетенции не имеют четкого законодательного определения, к реализации большей части функций могут привлекаться практически любые организации, тематика деятельности которых хотя бы в минимальной степени соответствует государственной функции.

Таблица 12.6. Число регламентов исполнения государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по квалификационным характеристикам экспертов

Категория	Число регламентов
Организации (эксперты), соответствующие специфическим требованиям	12
Организации (эксперты), соответствующие общим требованиям	67

Проанализированная информация, содержащаяся в регламентах свидетельствует во многих случаях об опциональности привлечения экспертов и экспертных организаций к осуществлению контрольно-надзорных мероприятий, причем решение о привлечении может приниматься как государственным органом (его главой или главой проверяющей группы), так и заявителем. С точки зрения обязательности привлечения экспертов и экспертных организаций можно выделить следующие категории контрольно-надзорных функций:

- с обязательным привлечением;
- проводится по усмотрению участников мероприятия:
 - по усмотрению государственного органа,
 - по усмотрению заявителя.

Количественная оценка показала, что в отношении наибольшего числа функций привлечение экспертов имеет необязательный характер

и чаще всего решение об их привлечении принимается государственным органом (табл. 12.7).

В качестве примера можно привести Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору функции по лицензированию деятельности по производству маркшейдерских работ, в котором сказано, что при необходимости проведения дополнительных проверок Служба может осуществлять привлечение экспертных и научных организаций согласно законодательству.

Во всех исследованных регламентах отсутствуют четкие критерии принятия решения о привлечении экспертных организаций. Таким образом, решение принимается исключительно по воле руководителя государственного органа или иного уполномоченного на то должностного лица, что, безусловно, является недостатком и препятствует повышению прозрачности и независимости принятия решений при реализации контрольных мероприятий.

Таблица 12.7. Число государственных функций в сфере контроля и надзора, предполагающих привлечение экспертов и экспертных организаций по обязательности требований привлечения экспертов

Категория	Число
Контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций является обязательным	28
Контрольно-надзорные функции, в рамках которых привлечение экспертов и экспертных организаций проводится по усмотрению участников мероприятия, в том числе по усмотрению:	51
государственного органа	41
заявителя	10

С точки зрения типа работ, к которым в рамках реализации контрольно-надзорных функций приглашаются сторонние организации и отдельные эксперты, проведенный анализ регламентов показал, что эксперты и экспертные организации привлекаются для осуществления следующих мероприятий.

Проведение прикладных исследований

В данном случае, имеются в виду лабораторные испытания, измерения, оценки, требующие специфических знаний, навыков и использования оборудования. Привлечение экспертных организаций в этом случае

обусловлено недостатком компетенции сотрудников государственных органов или принятием решения о предоставлении в государственный орган дополнительной информации (если решение об обращении к экспертам принимается заявителем).

В качестве примера можно привести функцию Роспотребнадзора по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и по соблюдению правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг. В рамках данной функции осуществляется привлечение организаций из перечня аккредитованных для проведения исследований, испытаний, токсикологических, гигиенических и иных видов оценок и экспертиз.

Проведение экспертизы документов

Некоторые органы власти отдают функцию технической и(или) содержательной проверки документов на аутсорсинг. Например, в рамках функции по регистрации средств массовой информации экспертиза представленных документов с привлечением независимых экспертов и специалистов.

Участие в работе комиссий

Часто независимые эксперты привлекаются к работе комиссий, коллегий, групп, осуществляющих мероприятия по контролю (проверки), и других коллективных объединений, осуществляющих разработку или принятие решения в той или иной области. Например, аттестация образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций проводится комиссией, в состав которой входят, в том числе, независимые эксперты или представители экспертных организаций.

Кроме того, в ряде случаев внештатные эксперты привлекаются по причине недостаточной квалификации представителей государственного органа. В качестве примера можно привести функцию Федерального медико-биологического агентства по проведению медико-социальной экспертизы, по организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы, в рамках которой к работе

комиссии должны привлекаться не менее трех врачей различных специальностей: психолог, врач-специалист по реабилитации, специалист по социальной работе. Проведенный анализ административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции с привлечением внештатных экспертов и сторонних экспертных организаций, свидетельствует об отсутствии в них подробной информации о технологии привлечения, а именно, критериев отбора организаций, механизмов расчета оплаты работы экспертов и способов ее осуществления, методики проведения оценки экспертной работы и другой информации. Ссылки на соответствующие документы и даже их упоминание в административных регламентах также отсутствуют.

Помимо административных регламентов процедуры привлечения экспертов к реализации контрольно-надзорных функций регулируются документами Правительства РФ. В рамках анализа был выявлен ряд постановлений, относящихся к данной сфере:

1. Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 69 «О государственной экспертизе запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр, размере и порядке взимания платы за ее проведение»⁴⁵.

В рамках реализации функции предусмотрено создание экспертной комиссии. Состав экспертной комиссии формируется из внештатных экспертов и штатных работников уполномоченного учреждения. Согласно требованиям постановления количество внештатных работников уполномоченного учреждения в составе экспертной комиссии не может быть меньше 60% от общего числа ее членов и зависит от сложности проводимой экспертизы. Критерии определения сложности экспертизы в постановлении не определены.

Оплата труда внештатных экспертов производится на договорной основе, выплаты — за счет федерального бюджета. Размер выплат или методика их расчета в рамках постановления не указаны.

2. Постановление Правительства РФ от 27 апреля 2001 г. № 322 «Об утверждении Положения о проведении экспертизы и контроля за вывозом культурных ценностей»⁴⁶.

⁴⁵ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 651. 2005. № 8. 21 февраля.

⁴⁶ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 1938. 2001. № 19. 7 мая.

Согласно постановлению экспертизу культурных ценностей осуществляют уполномоченные на это специалисты музеев, архивов, библиотек, реставрационных и научно-исследовательских организаций, иные специалисты, являющиеся внештатными экспертами Министерства культуры РФ и (или) членами экспертных комиссий Министерства культуры РФ.

Оплата труда экспертов производится из средств, полученных за проведение экспертизы. Порядок и размер оплаты в постановлении также не приводятся.

3. Постановление Правительства РФ от 11 июня 1996 г. № 698 «Об утверждении Положения о порядке проведения государственной экологической экспертизы»⁴⁷.

Для проведения экспертизы предусматривается создание экспертной комиссии, в которую входят внештатные эксперты. Состав экспертной комиссии, сроки и задание на проведение государственной экологической экспертизы утверждаются приказом Минприроды России. В процессе работы подготавливаются индивидуальные и групповые экспертные заключения, которые передаются ответственному секретарю экспертной комиссии и учитываются при принятии решения. Государственная экологическая экспертиза считается завершенной после утверждения приказом Министерства охраны окружающей среды и природных ресурсов РФ или его территориального органа заключения, подготовленного экспертной комиссией.

Порядок оплаты экспертов в рамках постановления не определяется.

4. Постановление Правительства РФ от 28 июля 2008 г. № 574 «Об утверждении Положения о независимой военно-врачебной экспертизе и о внесении изменений в Положение о военно-врачебной экспертизе»⁴⁸.

В Положении определяется порядок производства независимой военно-врачебной экспертизы по заявлению гражданина при его несогласии с заключением военно-врачебной комиссии. Экспертиза проводится независимыми экспертами, т.е. эксперты не находятся в зависимости от учреждения или военно-врачебной комиссии, а также заинтересованных в результатах независимой экспертизы граждан и организаций. Между гражданином и экспертной организацией заключается договор оказания

⁴⁷ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 4648. 1996. № 40. 30 сентября.

⁴⁸ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 3744. 2008. № 31. 4 августа.

услуг. Договором определяются предмет независимой экспертизы, объем лабораторных, диагностических и иных исследований, состав экспертов (при необходимости — проведение дополнительных осмотров врачами-специалистами), перечень документов, необходимых для производства независимой экспертизы, а также сроки ее производства и условия оплаты производства независимой экспертизы в соответствии с утвержденными для данного экспертного учреждения тарифами на оказание медицинских услуг. Заключение комиссии выносится открытым голосованием простым большинством голосов экспертов, присутствующих на заседании.

Порядок оплаты экспертов в рамках постановления не определяется.

5. Постановление Правительства РФ от 14 июля 2008 г. № 522 «Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций»⁴⁹.

Процедура аккредитации включает экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников образовательных учреждений федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям и реализуемым образовательным программам, экспертизу показателей деятельности образовательного учреждения, необходимых для определения его вида или категории, а также экспертизу соответствия содержания и качества подготовки выпускников научной организации федеральным государственным требованиям, проводится комиссией по государственной аккредитации. Порядок создания и работы комиссии по государственной аккредитации устанавливается уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. На основании результатов рассмотрения коллегиальным органом вопроса о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации аккредитационный орган принимает решение о государственной аккредитации образовательного учреждения или научной организации.

Порядок оплаты, принципы формирования комиссии, критерии отбора экспертов постановлением не регулируются.

6. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1070 «О негосударственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий»⁵⁰.

⁴⁹ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 3520. 2008. № 29 (ч. 2). 21 июля.

⁵⁰ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 385. 2009. № 3. 19 января.

Согласно постановлению негосударственную экспертизу проводят аккредитованные организации на основании договора, заключенного с застройщиком, заказчиком или иным уполномоченным лицом. Между аккредитованной экспертной организацией и застройщиком или его представителем заключается договор в соответствии с гражданским законодательством. Реестр аккредитованных организаций ведется органом власти. Плата за аккредитацию, в том числе за выдачу свидетельства об аккредитации, не взимается. Предметом негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий является оценка их соответствия требованиям технических регламентов и заданию на проведение инженерных изысканий. Заключение негосударственной экспертизы подписывается лицами, проводившими экспертизу, и утверждается руководителем экспертной организации и предоставляется в государственный орган для получения разрешения на строительство.

Тарифы за услуги экспертизы государством не регулируются.

7. В постановлении Правительства РФ от 2 декабря 2009 г. № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациями в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг»⁵¹ отражен перечень из 19 государственных услуг, за оказание которых может взиматься оплата, из них 17 услуг — различные экспертизы. Согласно постановлению основные положения по расчету платы за оказание платных услуг утверждаются Министерством экономического развития РФ. Методика расчета оплаты за оказание платных услуг утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти. В настоящий момент документы находятся в стадии разработки.

Вопросы привлечения внештатных экспертов на уровне ведомства могут регулироваться не только административными регламентами, например:

8. Распоряжение Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8 июня 2006 г. № 28-рп «Об изменении норм оплаты труда внештатных экспертов государственной экологической экспертизы»⁵².

Согласно распоряжению руководство работой экспертной комиссии, составление сводного заключения оценивается в 2200—3422,2 рублей; составление заключения по отдельным разделам экспертируемых

⁵¹ Источник публикации постановления: Собрание законодательства РФ. Ст. 5983. 2009. № 49 (2 ч.). 7 декабря.

⁵² Документ опубликован не был.

материалов — 1564,44—2200 рублей; составление заключения по отдельным вопросам одного из разделов экспертируемых материалов — 928,88—1246,66 рублей; участие в заседании экспертной комиссии (за одно заседание) — 366,66 рублей.

9. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 14 апреля 2009 г. № 187н «Об оплате труда внештатных членов экспертных советов и внештатных экспертов Российского гуманитарного научного фонда и Российского фонда фундаментальных исследований»⁵³.

Согласно приказу денежное вознаграждение внештатных экспертов составляет 200—800 рублей и др.

На основании проведенного анализа можно сделать вывод о том, что механизм привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации контрольно-надзорных функций не регламентирован и не отлажен необходимым образом. Отсутствует целостная система работы с экспертами и единые подходы к оплате их труда. Можно предположить, что вопросы привлечения экспертов и экспертных организаций регулируются в органах власти в частном (отдельно для каждого случая) порядке.

Выводы

Можно выделить ряд недостатков, касающихся привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации контрольно-надзорных функций.

Отсутствие единой терминологии и подходов к определению характеристик привлекаемой экспертной организации

Отсутствие единой терминологической базы по отношению к сторонним организациям приводит к тому, что разные органы власти с технологически сходными функциями прибегают к различным определениям и каждый вводит все новые и новые понятия, вкладывая в них собственное значение. В результате в настоящий момент каждый из органов власти избегает четкого определения перечня организаций, которые могут быть привлечены в рамках той или иной функции, либо требования к ним и включает в административные регламенты широчайшее понятие «иные организации», что делает круг привлекаемых организаций неогра-

⁵³ Источник публикации постановления: Российская газета. 2009. № 97. 29 мая.

ническим и в том числе создает коррупционные возможности. Следует также отметить, что даже при обозначении ограниченного круга организаций (например, аккредитованных организаций, как в рамках функции Федерального медико-биологического агентства по осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях), ознакомиться с указанным перечнем достаточно сложно. К тому же подобные перечни часто не публикуются в открытых источниках.

Представляется необходимым предложить Минэкономразвития России провести разработку для всех органов власти, реализующих функции по контролю и надзору, единой терминологической базы по привлечению сторонних организаций и однозначно определить требования к установлению характеристик аттестованных, аккредитованных, квалифицированных, компетентных и других организаций.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить размещение в свободном доступе перечней, реестров, порядков и других документов, содержащих сведения о привлекаемых экспертах и экспертных организациях или критерии отбора привлекаемых экспертов и экспертных организаций.

Отсутствие прозрачных и понятных критериев принятия решения о привлечении независимых экспертов и экспертных организаций

В проанализированных административных регламентах в рамках технологически сходных функций по лицензированию в различных органах представлены самые разные условия привлечения сторонних организаций. В частности, отсутствуют критерии выбора организаций из числа «аккредитованных».

Представляется необходимым федеральным органам исполнительной власти разработать и включить в соответствующие административные регламенты критерии отбора и привлечения экспертов и экспертных организаций.

Отсутствие в большинстве случаев четких характеристик использования полученной в результате экспертизы информации

Как показал анализ, полученное заключение экспертизы не всегда может быть использовано как основа для принятия решения, что при-

водит к снижению роли независимой экспертизы и свидетельствует о неэффективности затрачиваемых на ее проведение ресурсов. В ряде регламентов встречается формулировка *«соискатель может, по своему усмотрению, приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий»*, которая, с одной стороны, определяет право соискателя данный документ представить, но с другой — никак не определяет, что государственный орган с этим документом должен делать. Результатом такой коллизии является неэффективное использование данной возможности для проведения сторонних экспертиз.

Представляется необходимым федеральным органам исполнительной власти разработать и включить в соответствующие административные регламенты порядок использования результатов различного рода экспертиз.

В заключение следует также обратить внимание на то, что в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ с 1 января 2011 г. к числу грубых нарушений требований к организации и проведению проверок, влекущих признание результатов проверки недействительными, отнесено *«привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций»*⁵⁴.

Можно рекомендовать федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов и органам местного самоуправления более активно проводить аккредитацию экспертов и экспертных организаций, планируемых к привлечению к мероприятиям по контролю.

⁵⁴ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления». Источник публикации: Собрание законодательства РФ. Ст. 6441. 2009. № 52 (ч. 1). 28 декабря; Российская газета. 2009. № 252. 29 декабря.

Приложение 12.1. Примерный перечень федеральных государственных учреждений, обладающих полномочиями по осуществлению государственного контроля

Условные обозначения полномочий:

- (1) проведение проверок
- (2) выявление (экспертиза, сертификация, ведение реестра/регистра, подтверждение и др.) нарушений
- (3) принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий						НПА			Примечания
			Контроль		Назор		Вид	Наименование	Статья (пункт)			
			(1)	(2)	(3)	(1)				(2)	(3)	
1	Российский морской регистр судоходства	Федеральное агентство морского и речного транспорта	Н/о	Да	Н/о	Нет	Нет	Нет	ФЗ Указ Постановление Правительства РФ Акт ведомства	Приказ Росморрефлота от 13 апреля 2005 г. № 8 «Об утверждении Устава федерального государственного учреждения «Российский морской регистр судоходства»»	Пункт 8.13. Осуществляет регистрацию контейнеров-цистерн и контроль за сроками их периодических испытаний и освидетельствования	
2	Гохран России при Министерстве финансов РФ	Минфин России	Да	Да	Н/о	Нет	Нет	Нет	ФЗ Указ Постановление Правительства РФ	Постановление Правительства РФ от 5 апреля 1999 г.		

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.1

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий						НПА	Примечания		
			Контроль		Надзор		Вид	Наименование			Статья (пункт)	
			(1)	(2)	(3)	(1)						(2)
3	Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов РФ / государственные инспекции пробирного надзора	Минфин России	Да	Да	Да	-	-	-	ФЗ Указ Постановление Правительства РФ	Акт веломства	№ 371 «Об утверждении Правил осуществления государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней» Приказ Минфина РФ от 26 декабря 2005 г. № 353 «Об утверждении Положения о Похране России»	Пункт 3.1.9. Осуществление государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней; п. 3.1.11. Обеспечение государственного контроля за соблюдением требований международной схемы сертификации необработанных природных алмазов

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.1

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий				НПА			Примечания
			Контроль		Надзор		Вид	Наименование	Статья (пункт)	
			(1)	(2)	(3)	(1)				
4	Государственные земельные инспекции / подшефное присоединение к ФГУ «Российский сельскохозяйственный центр»	Минсельхоз России	Да	Да	Нет	Нет	ФЗ Указ Постановление Правительства РФ	и хранения драгоценных металлов и драгоценных камней»	По информации, расположенной на официальном сайте Минсельхоза России, данные инспекции должны быть присоединены к ФГУ «Российский сельскохозяйственный центр». Однако анализ нормативных правовых актов, содержащихся в правовых базах, не позволяет однозначно определить завершенность процесса такой реорганизации	

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

5	Федеральный центр оценки безопасности и качества зерна и продуктов его переработки	Россельхознадзор России	Н/о Н/о Н/о Н/о Н/о	Нет Нет Нет Нет Нет	Нет Указ Постановление Правительства РФ	<p>Приказ Минсельхоза России от 28 июля 1999 г. № 576 «О Государственной семенной инспекции Российской Федерации»</p> <p>Приказ Минсельхоза России от 17 июля 2000 г. № 663 «Об утверждении Положения о порядке проведения инспекционного контроля за деятельностью органов по сертификации семян, испытательных лабораторий и сертифицированными семенами»</p> <p>Приказ Минсельхоза России от 29 мая 2007 г. № 288 «О реорганизации ФГУ федеральных государственных территориальных станций защиты растений, государственных семенных инспекций и образования ФГУ «Россельхозцентр»»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 9 марта 1994 г. № 183</p>	Анализ нормативных правовых актов не позволяет однозначно определить, объем контрольных полномочий данного ФГУ. В правовых актах в самом общем
---	--	-------------------------	---------------------------------	---------------------------------	---	---	--

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.1

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий				НПА		Примечания			
			Контроль		Надзор		Вид	Наименование		Статья (пункт)		
			(1)	(2)	(3)	(1)					(2)	(3)
6	Научно-производственный центр лесного семеноводства «Центр-лессем» и лесосеменные станции	Рослесхоз	Да	Да	Да	Нет	Нет	Ф3	Акт ведомства	«Об утверждении Положения о Федеральном фонде зерна» Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 708 «Об управлении Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации» Приказ Россельхознадзора от 15 августа 2005 г. № 245 «О реорганизации федеральных государственных учреждений, подведомственных Россельхознадзору» Федеральный закон от 17 декабря 1997 г. № 149-ФЗ «О семеноводстве»	Статья 36. Сортовой контроль и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений производят семенные инспекции семенной контроль в отношении семян лесных растений — лесосеменные станции в порядке, установленном Правительством РФ	Анализ нормативных правовых актов, а также информации на официальном сайте Рослесхоза (из-за недостаточного объема такой информации) не позволяет однозначно определить правовой статус лесосеменных станций

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

7	Административных морских портов	Росмор-резфлот	Да	Да	Нет	Нет	ФЗ	<p>Указ</p> <p>Постановление Правительства РФ от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении Положения о проведении семени-ного контроля семян лесных растений»</p> <p>Приказ Рослесхоза от 25 июля 1999 г. № 134 «Об утверждении Инструкции по организации и проведению семенного контроля в отношении семян лесных растений Российской Федерации»</p> <p>Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»</p> <p>«Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации» от 7 марта 2001 г. № 24-ФЗ</p>	<p>Постановление Правительства РФ от 19 марта 2008 г.</p> <p>Пункт 3. Оформление и государственственный</p> <p>Статья 10</p> <p>Статья 54</p>	<p>Представители порта включаются в состав комиссий наряду</p>
---	---------------------------------	----------------	----	----	-----	-----	----	---	---	--

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.1

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий				НПА			Примечания
			Контроль		Надзор		Вид	Наименование	Статья (пункт)	
			(1)	(2)	(3)	(1)				
							№ 184 «О Порядке оформления судов рыбопромыслового флота, улотовов водных биологических ресурсов и продуктов их переработки и государственного контроля в морских портах в Российской Федерации»	контроль судов, осуществляющих рыболовство во внутренних морских водах Российской Федерации и территориальном море Российской Федерации, при заходе (выходе) в морской порт производящими портовыми властями с уведомлением пограничных органов капитанами судов.	с представителями государственных контрольных органов	
								Пункт 4. Оформление и государственный контроль судов, выходящих на промысел в исключительную экономическую зону Российской Федерации и на континентальный шельф Российской Федерации без захода в иностранные порты, осуществляются комиссиями, в состав которой входят представители портовых властей и пограничных органов.		

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

8	Администрация Особой экономической зоны в Магаданской области	Правительство Магаданской области	Н/о	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Ф3	<p>Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»</p> <p>Постановление Правительства РФ от 22 августа 2000 г. № 617 «О порядке контроля и учета операций с товарами,</p>	<p>Пункт 5. Оформление и государственный контроль судов и продукции морского промысла, добытой (выловленной) в исключительной экономической зоне Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации, при ввозе (вывозе) на таможенную территорию Российской Федерации;</p> <p>...при доставке с целью переработки или реализации на территории Российской Федерации — осуществляются комиссией, в состав которой входят представители портовых властей, санитарно-карантинных и пограничных органов</p> <p>Статья 6 и др.</p> <p>ОЭЗ и, следовательно, данное ФГУ существует до 2014 г.</p>	<p>Пункты 1, 2</p>
---	---	-----------------------------------	-----	----	----	-----	-----	-----	----	---	--	--------------------

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.1

№	Наименование	Характер полномочий						Примечания
		Подчиненность		Контроль		Надзор		
		(1)	(2)	(3)	(1)	(2)	(3)	
9	НИУ (научно-исследовательские учреждения)	Нет	Нет	Нет	Да	Да	<p>Полномочиями в сфере надзора наделены руководители научно-исследовательских организаций, находящихся в ведении Ростприромета, ведающие вопросами организации и осуществления государственного надзора за проведением работ по отдельным видам активного воздействия, которые по должностям являются старшими государственными инспекторами Российской Федерации по надзору за проведением работ по активному воздействию</p>	
		Вид	Наименование	Статья (пункт)				
		Постановление Правительства РФ	участиями Особой экономической зоны в Магаданской области на ее территории»					
		Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации»						
		Акт ведомства	Приказ Ростприромета от 2 марта 2000 г. № 31 «Об утверждении Инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы»					

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

10	Специализированные инспекции (Специализированные инспекции)	Минприроды России	Да	Да	Да	Нет	Нет	Нет	Акт ведомства	Приказ Госкомэкологии РФ от 25 августа 1999 г. № 466 «Об утверждении Типового положения о специализированной морской инспекции Госкомэкологии России»	Пункт 2. Специализированная инспекция Госкомэкологии России осуществляет свою деятельность под общим руководством и контролем Госкомэкологии России	Акты противоречат Положению о Минприроды России, утвержденному постановлением Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О роли и функциях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому МПРЭ не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, а также функции по управлению государственным имуществом, кроме случаев, установленных указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ
			Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Акт ведомства	Приказ МПР России от 26 сентября 2000 г. № 347 «О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации»		
			Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Акт ведомства	Приказ МПР РФ от 27 ноября 2000 г. № 506 «О создании специализированных морских инспекций Министерства природных ресурсов Российской Федерации»		
			Да	Да	Нет	Нет	Нет	Нет	Акт ведомства	Приказ МПР РФ от 25 августа 2000 г. № 302 «О специализированных морских инспекциях Министерства природных ресурсов Российской Федерации»		

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Окончание прилож. 12.1

№	Наименование	Подчиненность	Характер полномочий					НПА			Примечания
			Контроль		Надзор			Вид	Наименование	Статья (пункт)	
			(1)	(2)	(3)	(1)	(2)				
11	Специнспекция «ТИПР»	Минприроды России	-	-	-	-	-	-	Акт ведомства	Приказ МПР РФ от 14 декабря 2000 г. № 549 «О создании Специализированной инспекции «ТИПР» в Приморском крае»	Анализ нормативных правовых актов не позволяет однозначно определить наличие в объемах контрольных полномочий данного ФГУ
12	Сочинский облщербудликанский государственный природный заказник	Минсельхоз России	Да							Приказ Минсельхоза России от 10 июня 2009 г. № 219	

Приложение 12.2. Перечень регламентов в сфере проведения контроля и надзора,
в рамках которых осуществляется привлечение внештатных экспертов

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
1	Выдача разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридизации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения разрешений на содержание и разведение объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в подувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	В ходе принятия решения учитывается заключение комитетной научной организации, решающей проблемы в данной области или экспертной группы о допустимости заявленного мероприятия	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Компетентный
2	Лицензирование выполнения работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления	Сонкастель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе сонкастеля провели независимую проверку возможности выполнения сонкастелем лицензионных требований и условий	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	Компетентный

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
3	Регистрация впервые вводимых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготавливаемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продовольственных продуктов, впервые ввозимых на территорию Российской Федерации	Экспертное заключение получают в аккредитованной организации	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Экспертная организация	Аккредитованный субъект
4	Лицензирование деятельности по производству маркшейдерских работ	Сонскатель лицензии может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, сведения о деятельности об аккредитации в Единой системе оценки соответствия на объектах, подконтрольных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, сертификат (копию) соответствия Системы добровольной сертификации в сфере	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация	Тип не определен

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

<p>5 Лицензирование деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан</p>	<p>производства маркшейдерских работ, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий. При необходимости проведения дополнительных проверок Служба может осуществлять привлечение экспертных и научных организаций согласно законодательству</p>	<p>Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Тип не определен</p>
---	---	---	-------------------------------	-------------------------

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
6	Регистрация средств массовой информации	Осуществляется проведение экспертизы представленных документов с привлечением независимых экспертов и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций	Эксперт	Тип не определен
7	Осуществление в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	Привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок (размещается на официальном сайте Роспотребнадзора)	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	Экспертная организация	Аккредитованный
8	Осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях	Привлекаются организации из перечня аккредитованных организаций, осуществляющих исследования, испытания, токсикологические, гигиенические и иные виды оценок	Федеральное медико-биологическое агентство	Экспертная организация	Аккредитованный

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

9	Сертификация объектов Единой системы организации воздушного движения	В состав проверяющей комиссии могут быть включены независимые эксперты	Федеральная авиационная служба	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
10	Осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
11	Регистрация изделий медицинского назначения	Экспертиза проводится аккредитованной организацией	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Экспертная организация	Аккредитованный
12	Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз. Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов. Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключения компетентных экспертов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
13	Государственная регистрация лекарственных средств	организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий При необходимости возможно привлечение в установленном порядке научных, иных организаций, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
14	Лицензирование деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ) вправе привлекать в установленном порядке научных, иные организации, ученых и специалистов. Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

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

<p>15</p> <p>Контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи</p>	<p>провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий</p> <p>Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов</p>	<p>Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>	<p>Экспертные/экспертные организации</p>	<p>Тип не определен</p>
<p>16</p> <p>Проверка деятельности организаций, осуществляющих производство, оборот и использование изделий медицинского назначения</p>	<p>Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ) вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов</p>	<p>Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития</p>	<p>Экспертные/экспертные организации</p>	<p>Тип не определен</p>
<p>17</p> <p>Регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра опасных производственных объектов</p>	<p>Решение о проведении идентификации опасных объектов силами эксплуатирующей организации или с привлечением сторонних либо экспертных организаций представлено руководителем эксплуатирующей организации</p>	<p>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Тип не определен</p>

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
18	Исполнение государственной функции по осуществлению контроля за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ) вправе привлекать в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
19	Лицензирование фармацевтической деятельности	Если при проведении проверки требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ) вправе привлекать в установленном порядке экспертов или представителей экспертных организаций. Сонскатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе сонскателя	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

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

20	Организация проведения медико-социальной экспертизы, по организации деятельности по установлению связи заболевания (смерти) с профессией, а также причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием особо опасных факторов физической, химической и биологической природы	провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий	Экспертиза проводится комиссиями, в которую входят не менее трех врачей различных специальностей: психолог, врач — специалист по реабилитации, специалист по социальной работе	Федеральное медико-биологическое агентство	Эксперт в составе комиссии	Специализированный
21	Выдача лицензий на право нотариальной деятельности	В квалификационной комиссии присутствуют независимые эксперты	В квалификационной комиссии присутствуют независимые эксперты	Федеральная регистрационная служба	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
22	Аттестация образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
23	Аккредитация образовательных учреждений и научных организаций	В составе аккредитационной комиссии могут быть независимые эксперты	В составе аккредитационной комиссии могут быть независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
24	Аттестация экспертов по культурным ценностям	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	В составе аттестационной комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и культурного наследия	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
25	Лицензирование образовательной деятельности	В случае необходимости Рособназдор вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
26	Осуществление контроля за порядком производства медицинской экспертизы	Если при проведении мероприятий по контролю требуется осуществление исследований (испытаний), экспертиз, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (управление Росздравнадзора по субъекту РФ) вправе привлечь в установленном порядке научные, иные организации, ученых и специалистов	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
27	Выдача разрешений на применение новых медицинских технологий	Экспертиза проводится аккредитованной организацией	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	Экспертная организация	Аккредитованный
28	Организация и проведение государственной экологической экспертизы	В составе комиссии предусмотрены независимые эксперты	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

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

29	Выдача разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации	При подготовке мотивированного заключения о возможности добычи объектов животного или растительного мира ответственный исполнитель исходя из заявленного количества объектов животного или растительного мира, планирует работу по оценке возможного воздействия добычи объектов животного или растительного мира на природную популяцию вида. К этой работе привлекаются независимые эксперты из числа специалистов и ученых по данной группе объектов животного или растительного мира	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперт	Квалифицированный
30	Функция по контролю и надзору за соблюдением положений митрационного 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	Включение эксперта в качестве специалиста (эксперта) по вопросам, требующим специальных знаний по предложению руководителя проверки или по своему усмотрению в состав группы, проводящей проверку	Федеральная митрационная служба	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
31	Осуществление надзора за исполнением законодательства РФ в области образования	Комиссия по проверке формируется из специалистов Рособrnаdзора с включением в ее состав при необходимости экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления, из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования. Решение о включении указанных лиц в состав комиссии по проверке принимается руководителем (заместителем руководителя) Рособrnаdзора в соответствии с особенностями объекта проверки и содержанием вопросов, подлежащих проверке	Рособrnаdзор	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный
32	Осуществление надзора за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов РФ по вопросам полномочий	В исполнении государственной функции могут участвовать эксперты, прошедшие квалификационные испытания, из числа работников образовательных и научных организаций, органов государственной	Рособrnаdзор	Эксперт в составе комиссии	Квалифицированный

<p>33</p> <p>Российской Федерации в области образования, переподготовки для осуществления органами государственной власти субъектов РФ</p>	<p>Осуществление контроля качества образования (в части федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и образовательных стандартов и требований) и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования, перечень которых утверждается указом Президента РФ)</p>	<p>Может быть осуществлено привлечение специалистов для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз</p>	<p>власти, органов местного самоуправления, специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования</p>	<p>Комиссия по проверке формируется из специалистов Рособрналзора с включением в ее состав при необходимости экспертов, прошедших квалификационные испытания, из числа работников образовательных организаций, научных организаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, из числа специалистов организаций, обеспечивающих контроль и надзор в сфере образования</p>	<p>Рособрналзор</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Квалифицированный</p>	<p>Тип не определен</p>
<p>34</p> <p>Осуществление контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений воеенизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых предприятиях</p>	<p>Осуществление контроля и надзора за горноспасательными работами в части, касающейся состояния и готовности подразделений воеенизированных горно-спасательных частей к ликвидации аварий на обслуживаемых пред-приятиях</p>	<p>Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору</p>	<p>Эксперты/экспертные организации</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Квалифицированный</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Квалифицированный</p>	<p>Тип не определен</p>

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
35	Осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением собственниками гидротехнических сооружений и эксплуатируемыми организациями норм и правил безопасности гидротехнических сооружений	К проверке могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
36	Исполнение государственной функции органа валютного контроля	Если при производстве по делу об административном правонарушении возникает необходимость в использовании специальных познаний в науке, технике, искусстве или ремесле должностное лицо, в производстве которого находится дело об административном правонарушении, выносит определение о назначении экспертизы	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	Эксперты/экспертные организации	Специализированный
37	Государственная регистрация кормов, полученных из генно-инженерно-модифицированных организмов	Испытания ГМ-корма на безопасность проводится в специализированных центрах по рекомендации Службы	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Тип не определен
38	Осуществление государственного земельного контроля	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Тип не определен

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

39	Лицензирование деятельности в области использования атомной энергии	Экспертиза с целью проверки достаточности обоснованного заявителем обеспечения ядерной и радиационной безопасности ядерной установки, радиационного источника, пункта хранения и(или) заявленной деятельности проводится с привлечением квалифицированных специалистов из научных и иных организаций о специальности	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт	Квалифицированный
40	Осуществление федерального государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов	Предусматривается участие в мероприятии по контролю научно-исследовательских, проектно-испытательских и других экспертных организаций, привлекаемых для проведения соответствующих анализов, проб, осмотров и выдачи заключений в случае аварии на водных объектах	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Экспертная организация	Тип не определен
41	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
	производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах				
42	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
43	Лицензирование фармацевтической деятельности в сфере обращения лекарственных средств, предназначенных для животных	Сонскатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе сонскателя провели независимую проверку возможности выполнения сонскателем лицензионных требований и условий. К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
44	Функция по осуществлению надзора в установленных РФ случаях за юридическими	К выездной проверке могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен

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

<p>лицами и индивидуальными предпринимателями, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, осмотр и осмотр, посещение полконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений</p>	<p>45 Лицензирование производства лекарственных средств, предназначенных для животных</p>	<p>Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения требований лицензионных требований и условий. К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций</p>	<p>Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору</p>	<p>Эксперты/экспертные организации</p>	<p>Компетентный</p>
<p>46 Выдача разрешений на проведение мероприятий по акклиматизации, переселению и гибридации, а также на особо охраняемых природных территориях федерального значения и разведение объектов животного мира,</p>	<p>46</p>	<p>Заключение компетентной научной организации, решеной проблемы в данной области или экспертной группы о допустимости заявленного мероприятия учитывается при принятии решения</p>	<p>Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Компетентный</p>

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
	отнесенных к объектам охоты, в полуволовных условиях и искусственно созданной среде обитания				
47	Осуществление государственной регистрации пестицидов и агрохимикатов	Экспертиза проводится специализированными лабораториями и научными организациями	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Специализированный
48	Осуществление государственного надзора и контроля за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна, крупы в государственный резерв, при их хранении в составе государственного резерва и транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию Российской Федерации	Исследование проводится в аккредитованных в соответствии с законодательством РФ испытательных лабораториях	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	Экспертная организация	Аккредитованный

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

49	<p>Организация и проведение в установленном порядке обязательной сертификации аэропортов и ведение Государственного реестра аэропортов Российской Федерации</p>	<p>Эксперты входят в состав группы по проверке аэропорта</p>	<p>Федеральное агентство воздушного транспорта</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Тип не определен</p>
50	<p>Исполнение государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности</p>	<p>В состав комиссии включены специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз</p>	<p>МЧС России</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Тип не определен</p>
51	<p>Исполнение государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера</p>	<p>В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз</p>	<p>МЧС России</p>	<p>Эксперт в составе комиссии</p>	<p>Тип не определен</p>

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
52	Выполнение государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований в области гражданской обороны	В состав комиссии входят специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	МЧС России	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
53	Исполнение государственной функции по лицензированию выполнения работ по активному воздействию на геофизические процессы и явления	Соискатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе соискателя провели независимую проверку возможности выполнения соискателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку о возможности выполнения работ (услуг) по заявляемому виду деятельности. К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	Экспертная организация	Компетентный

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

54	<p>Исполнение государственной функции по лицензированию деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях</p>	<p>Сонскатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе сонскателя провели независимую проверку возможности выполнения сонскателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку о возможности выполнения работ (услуг) по заявляемому виду деятельности.</p> <p>К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций</p>	<p>Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Компетентный</p>
55	<p>Выдача сертификатов (разрешений) на перевозку радиоактивных материалов и ведение их реестра</p>	<p>Росатом привлекает экспертные организации, которые проводят экспертизу заявок на получение сертификатов</p>	<p>Государственная корпорация по атомной энергии</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Тип не определен</p>
56	<p>Лицензирование выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические процессы и явления</p>	<p>Сонскатель может по своему усмотрению приложить к документам, представляемым для получения лицензии, заключение компетентных экспертных организаций (экспертов), которые по инициативе сонскателя провели независимую проверку возможности выполнения сонскателем лицензионных требований и условий, а также пояснительную записку</p>	<p>Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды</p>	<p>Экспертная организация</p>	<p>Компетентный</p>

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
57	Осуществление государственного надзора и контроля за соблюдением операторами связи требований к пропуску трафика и его маршрутизации	<p>о возможности выполнения работ (услуг) по заявляемому виду деятельности.</p> <p>К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций</p> <p>По решению руководителя Службы и(или) руководителя ее территориального органа может создаваться комиссия для проведения необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, включая научные исследования, по вопросам проведения мероприятий по контролю с привлечением необходимых специалистов</p>	Россыязназор	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
58	Выдача разрешений и заданий на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством РФ	Проверка проводится с привлечением экспертов Службы и иных специалистов	Росохранкультура	Эксперт	Тип не определен
59	Выдача разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств	При проведении приемочных испытаний технического устройства в состав комиссии входят представители	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация	Тип не определен

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

на опасных производственных объектах	Ростехнадзора, участие которых в проведении приемочных испытаний согласовывается до их начала, и экспертной организации (по согласованию)	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Экспертная организация	Тип не определен
60 Регистрация опасных производственных объектов и ведение государственного реестра опасных производственных объектов	Решение о проведении идентификации силами эксплуатирующей организации или с привлечением сторонних либо экспертных организаций предоставлено руководителю эксплуатирующей организации	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
61 Проведение проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Проверки проводятся с участием привлекаемых в случае необходимости экспертов и экспертных организаций в порядке, установленном Федеральным законом	Федеральное медико-биологическое агентство	Тип не определен	Тип не определен
62 Осуществление контроля и надзора в сфере медицинского обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей промышленности при проведении вололазных и кессонных работ	В регламенте не указан	Федеральное медико-биологическое агентство	Тип не определен	Тип не определен
63 Лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
64	Лицензирование деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
65	Осуществление контроля и надзора за соблюдением требований пожарной безопасности при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения	В состав комиссии входят, в том числе, специалисты, привлекаемые для проведения специальных исследований (испытаний), экспертиз	Федеральная служба по экологическому и технологическому и атомному надзору	Эксперт в составе комиссии	Тип не определен
66	Осуществление государственного контроля за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
67	Государственная функция по контролю и надзору за соблюдением в пределах своей компетенции требований законодательства РФ в области охраны атмосферного воздуха	К проведению проверки могут привлекаться эксперты, представители экспертных организаций	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

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

68	Лицензирование перевозок железнодорожным транспортом грузов багажа	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
69	Лицензирование перевозок железнодорожным транспортом грузов	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Ространснадзор	Тип не определен	Тип не определен
70	Лицензирование транспортировки грузов (перемещение грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки прибывших грузов с железнодорожных выставочных путей, возврата их на железнодорожные выставочные пути	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
71	Лицензирование перевозок пассажиров и багажа железнодорожным транспортом	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен
72	Лицензирование деятельности по перевозкам пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, когда указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя)	Характер привлекаемой организации не указан в регламенте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	Тип не определен	Тип не определен

III. Организация контрольно-надзорной деятельности в РФ

Продолжение прилож. 12.2

№	Функция	Характер привлечения экспертов согласно административному регламенту	Федеральный орган исполнительной власти	Тип привлекаемого субъекта	Требования к характеристикам субъекта
73	Исполнение государственной функции по надзору во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок	К проведению проверки привлекаются эксперты и представители экспертных организаций	МЧС России	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
74	Осуществление государственного надзора за соблюдением пользователями радиочастотным спектром порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств, включая надзор с учетом сообщений (данных), полученных в процессе проведения радиочастотной службой радиоконтроля	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Росвязьнадзор	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
75	Осуществление государственного надзора и контроля в области связи за соответствием использования операторами связи выделенного им ресурса нумерации установленному порядку использо-	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Росвязьнадзор	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен

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

76	вания ресурса нумерации единой сети электросвязи Российской Федерации	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
77	Лицензирование деятельности по разработке и(или) производству средств защиты конфиденциальной информации	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
78	Осуществление (в пределах своей компетенции) контроля за экспортом и(или) импортом товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности (прав на них), в отношении которых применяются меры нетарифного регулирования	К проведению проверки могут привлекаться эксперты и представители экспертных организаций	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю	Эксперты/экспертные организации	Тип не определен
79	Осуществление аттестации и регистрации патентных поверенных Российской Федерации, выдачи патентным поверенным регистрационных свидетельств, а также контроля за выполнением патентными поверенными требований, предусмотренных законодательством РФ	Состав членов квалификационной комиссии формируется из специалистов Роспатента и подведомственных ему государственных учреждений, а также зарегистрированных в Роспатенте патентных поверенных	Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам	Эксперт в составе комиссии	Аттестованный

13. Техническое регулирование и государственный контроль: оценка соответствия деятельности подконтрольных субъектов и объектов технического регулирования обязательным требованиям

Закон № 294-ФЗ устанавливает требования к процедурам проведения проверок, полномочиям контрольно-надзорных органов, правам подконтрольных субъектов. За рамками действия указанного закона остаются проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, связанные с реформой технического регулирования. В частности, проблемы формирования исчерпывающего, непротиворечивого, открытого перечня легитимных требований к подконтрольным субъектам; проблемы распределения полномочий между контрольными органами и ряд других. Поскольку данная проблематика непосредственно связана с организацией системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации, в данном разделе рассмотрены вопросы содержания и процедур формирования требований контрольных органов к подконтрольным субъектам.

13.1. Ведомственное нормотворчество, оказание за плату услуг по предоставлению нормативно-технических документов

Вопреки семилетнему периоду реализации реформы технического регулирования в Российской Федерации активно развивается ведомственное нормотворчество в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, увеличивается количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия, устанавливаются дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов многочисленным нормативам, принятым различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и иных видах безопасности.

Как следствие, продукция и процессы подлежат многократной, избыточной и порой формальной оценке соответствия, сопровождающейся дорогостоящими процедурами проведения исследований, испытаний, измерений объектов. Результатами оценки являются документы,

подтверждающие соответствие объекта проверки обязательным ведомственным требованиям: санитарно-эпидемиологические заключения, пожарные сертификаты, сертификаты соответствия, декларации с использованием доказательств третьей стороны и т.п.⁵⁵

При этом подавляющее большинство исследований, испытаний, измерений объектов проверки осуществляется за счет заявителя подведомственными и/или аккредитованными организациями и/или аттестованными субъектами, уполномоченными органами исполнительной власти на проведение исследований, испытаний, измерений объектов оценки соответствия.

Ведомства закрепляют также запараллеленные псевдооценочные и псевдоразрешительные процедуры. Особенно распространенной является схема, когда наряду с обязательной сертификацией вводится требование о регистрации продукции (часто с неопределенным понятием «новая»). Таким образом, интенсивное ведомственное нормотворчество не позволяет эффективно сократить масштабы неоправданного государственного вмешательства в деятельность предпринимателей.

Подведомственной сетью Роспотребнадзора, Ростехрегулирования, Ростехнадзора, Россельхознадзора и иных ведомств оказываются услуги за плату по сотням тысяч подтверждающих безопасность документов за сроки, не позволяющие проводить реальную оценку безопасности продукции и процессов.

К примеру, оценка соответствия некоторых видов сельскохозяйственной продукции подведомственной сетью Россельхознадзора распространяется на территорию действия одного субъекта

⁵⁵ Большая часть форм оценки соответствия до проведения государственного контроля (надзора) также должна осуществляться с использованием процедур исследований, испытаний, измерений объектов проверки. Так, для того чтобы подтвердить соответствие продукции в системе Ростехрегулирования (т.е. оформить документ о соответствии) в форме декларации или сертификата, надо оценить сначала это соответствие продукции обязательным требованиям. Обычно факт соответствия (или несоответствия) устанавливается путем проведения испытания (испытаний) и оформления протокола испытаний. Оценка и подтверждение соответствия — процедуры, в которых не участвуют государственные органы. Однако в дальнейшем эти органы регистрируют (рееструют) выданные декларации и сертификаты — в системе обязательного подтверждения соответствия. Таким образом, подтверждение соответствия включает 3 стадии: оценку соответствия (испытания), собственно подтверждение соответствия в форме выдачи документа (декларации, сертификата), регистрацию (реестрование) деклараций и сертификатов.

РФ, длится дольше срока годности самой продукции и стоит часто дороже самой продукции.

Ростехрегулированием аккредитованы 4215 органов по сертификации лабораторий, которые проводят ежегодно выдачу порядка 400 тыс. сертификатов продукции, подтверждают немногим более 10 тыс. деклараций о соответствии продукции. Одновременно по данным Ростехрегулирования, агентством в ходе государственного контроля и надзора выявлены нарушения в 60% проверок в 2008 г. и в 54% — в 2007 г.

Продолжают действовать, продаваться и проверяться избыточные и противоречивые требования, установленные в государственных и отраслевых стандартах, многочисленных ведомственных правилах и нормативно-технических документах. Кроме того, распространена практика, когда к фактически обязательным для применения нормативно-техническим документам, затрагивающим права, свободы и обязанности человека и гражданина, не применяются стандартные процедуры официального опубликования и государственной регистрации в Минюсте России вопреки положениям, установленным постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009⁵⁶.

По данным Ростехрегулирования, в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов содержится более 230 тыс. документов, из них более 23 тыс. действующих государственных стандартов на гражданскую продукцию, более 2 тыс. — на оборонную продукцию, 170 тыс. — национальные стандарты зарубежных стран (данные с официального сайта Ростехрегулирования⁵⁷).

По данным Казначейства, в 2009 г. Ростехрегулирование выделило 20 млн рублей субсидий ФГУП «Стандартинформ» на создание и ведение Федерального информационного фонда технических регла-

⁵⁶ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации». Согласно п. 17 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации официальной публикации и государственной регистрации подлежат нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

⁵⁷ http://www.gost.ru/wps/portal/pages.root.Activity?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/Web%20Content/GOSTRU/Activity/Analyst/Statistics.

ментов и стандартов, в 2008 г. — 19 млн рублей⁵⁸. При этом указанный ФГУП осуществляет продажу государственных стандартов по преysкуранту, утвержденному приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 20 марта 2009 г. № 967⁵⁹. Стоимость документа варьируется от 135 рублей (за 4 страницы бумажного текста) до 4602 рублей (за 2000 страниц бумажного текста), доступ к электронной базе данных и продажа электронных версий документации стоит десятки тысяч рублей.

В соответствии с Административным регламентом исполнения Ростехрегулированием государственной функции по учету национальных стандартов, правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области и обеспечению их доступности заинтересованным лицам⁶⁰ «обеспечение на постоянной основе официального опубликования вновь утвержденных национальных стандартов, изменений, дополнений к ним в электронно-цифровой форме на интернет-портале Федерального агентства в сети Интернет осуществляется в срок не более 30 дней после утверждения национальных стандартов. К официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается свободный бесплатный доступ на срок, необходимый для ознакомления с ними, — на 1 год».

Таким образом, национальный орган по стандартизации ведомственными актами ограничивает сроки свободного и бесплатного доступа к новым и обновленным национальным стандартам, организывает платное распространение государственных и национальных стандартов через ФГУП «Стандартинформ».

За всю историю существования Российской Федерации Минюстом России было зарегистрировано всего три приказа МЧС России, утвердивших Правила и нормы пожарной безопасности.

Для сравнения: санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы) регистрируются в Минюсте

⁵⁸ <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>.

⁵⁹ Приказ Ростехрегулирования от 20 марта 2009 г. № 967 «Об утверждении Преysкуранта на документы и копии документов федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов, а также на информационную продукцию и услуги, предоставляемые Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии на основе документов федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов на 2009 год».

⁶⁰ Утвержден приказом Минпромторга России от 6 ноября 2008 г.

России с 2001 г., частично размещены на официальном сайте Роспотребнадзора и в правовых базах, однако установлено требование о наличии у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей «официально изданных санитарных правил и методик контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой ими деятельностью»⁶¹.

Противоречивость, дублирование и избыточность обязательных требований

В целом текущей системе технического регулирования и государственного контроля (надзора) свойственны следующие проблемы:

- Отсутствие структурированных по видам деятельности обязательных требований к объектам и субъектам проверки, закрепленных на уровне федеральных законов — технических регламентов. К апрелю 2010 г. принято 7 технических регламентов в форме федерального закона, 11 технических регламентов в форме постановления Правительства России. При этом 11 технических регламентов еще не вступили в силу. До настоящего времени отсутствуют нормы прямого действия — обновленные, исчерпывающие, соответствующие текущему уровню технической и материальной базы рыночных субъектов, а также интересам национальной экономики в целом, обязательные требования, установленные в технических регламентах по кругу значимых для России отраслей. Поэтому до сих пор применяются требования, установленные советской системой стандартизации в первой и второй половине XX столетия.
- Противоречивость, дублирование и избыточность действующей до принятия технических регламентов совокупности обязательных требований, предъявляемых государством к объектам и субъектам проверки в ходе проведения государственного контроля (надзора). Устаревшие, противоречивые, дублирующие друг друга нормы, правила и рекомендации, проверяемые в ходе государственного контроля (надзора), содержатся в десятках тысяч ведомственных и нормативно-технических документов — ГОСТах, СанПиНах, СНИПах, ГН, ВСН, ГСН, ГСНр, ГЭСН, ГЭСНр, ГЭСНм, ГЭСНп,

⁶¹ Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554 «Об утверждении Положения о государственной санитарно-эпидемиологической службе Российской Федерации и Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании».

ГЭСН_{мр}, РМГ, РНиП, РД, РДС, ИСО, ИЭСН, ИД, ПБ, ПВР, МР, НРБ, НПБ, НПРМ, ПОТ, ОНД, ОСТ, МУ, МУК, МДК, МДС, СК, СП, СН, СНБ, СТ, СТБ, СТП, ТК, ТОИ, ТСН, ФССЦ, ТТК, ФЕР, ФЕРр, ФЕРpp, ФЕРм, ФЕРп, ФЕР_{мр}, ФЕМ, ДД и т.д.

- Несоблюдение федеральными ведомствами требований о государственной регистрации нормативных технических документов, устанавливающих обязательные требования к объектам и субъектам проверки, невыполнение требований об их официальной публикации, бесплатном размещении в открытых источниках, включая официальные сайты органов исполнительной власти⁶².
- Отсутствие формализованного и нормативно закрепленного набора требований к критериям, необходимым для разграничения компетенции между уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти по объектам, субъектам и проверяемым обязательным требованиям.
- Применение административной ответственности за невыполнение требований государственных стандартов, норм и правил в нескольких десятках составов правонарушений КоАП РФ (КоАП РФ ст. 6.14., 8.17., 8.22., 8.23., 9.4., 9.12., 10.14., 12.2., 13.4., 13.8., 14.4., 19.19. и т.д.).
- Отсутствие нормативно закрепленных единых унифицированных требований и дефиниций, применимых к проверке любого объекта и субъекта: документарные, выездные проверки; плановые, внеплановые проверки; инструментальный, визуальный, дистанционный контроль; инспекционный, сертификационный контроль; внутриведомственный, межведомственный и государственный контроль (надзор) за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и т.п.
- Отсутствие синхронизации положений Закона № 294-ФЗ и Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и, как следствие, отсутствие нормативно закрепленной связи между следующими элементами:
 - видами государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам технического регулирования;

⁶² ГОСТы, СаНПиНы продают на бумажном носителе, в электронном виде и обязывают иметь на производстве на бумажном носителе.

- контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти, делегированными полномочиями подведомственных и(или) аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования;
- предметом контроля (надзора) или оценкой соответствия совокупности обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки;
- собственно субъектом и(или) объектом проверки.

Вывод

Таким образом, механизм технического нормирования и тотальный характер государственного контроля остается крайне неэффективным, дорогим и обременительным как для потребителей и предприятий, так и для государства. Развитая система технического регулирования предполагает технические регламенты, устанавливающие конкретные, финансово-экономически обоснованные, эффективные, непротиворечивые, понятные и удобные для практического применения обязательные требования к продукции и процессам. Однако требования, связанные с обязательными параметрами безопасности, и требования к качеству продукции и процессов имеют практически равный юридический статус и общие режимы принятия и обеспечения их соблюдения. Нормативно-технические документы до сих пор пользуются статусом обязательных правовых документов, манипуляция их требованиями позволяет ведомствам ограничивать права хозяйствующих субъектов и граждан, что вступает в явное противоречие с основами конституционного строя и является существенным препятствием, сдерживающим развитие экономики России.

13.2. Предложения к порядку разработки обязательных требований к подконтрольным (поднадзорным) субъектам и объектам, а также оценки соблюдения обязательных требований

1. Необходимо продолжить и обеспечить разработку технических регламентов прямого действия, подразумевающих включение исчерпыва-

ющего количества обязательных требований без отсылок к устаревшим государственным и отраслевым стандартам, ведомственным правилам и нормативно-техническим документам.

2. Предлагается запретить ведомственное нормотворчество в сфере технического, санитарного, фитосанитарного, ветеринарного, иных видов нормирования, сократить количество продукции и процессов, подлежащих оценке соответствия, а также дублирующие формы оценки соответствия продукции и процессов, установленные различными ведомствами в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, ветеринарной, фитосанитарной, промышленной, пожарной и в иных видах безопасности.

Для этих целей целесообразно провести ревизию принятых ведомственных нормативных правовых актов в установленной сфере, обеспечить их государственную регистрацию в Минюсте России, в случае если они ограничивают права, свободы, обязанности субъектов предпринимательской деятельности и соответствуют законодательству.

До принятия соответствующих технических регламентов каждому федеральному органу исполнительной власти в обязательном порядке обеспечить опубликование на официальном сайте исчерпывающих перечней обязательных требований зарегистрированных в Минюсте России нормативных правовых актов, в привязке к объектам нормирования и к формам оценки соответствия.

Запретить в перспективе накладывать предписания и взимать административные штрафы за нарушение требований ведомственных нормативных правовых актов, которые не опубликованы и не зарегистрированы в Минюсте России.

По аналогии с правительственным единым перечнем продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единым перечнем продукции, подлежащей декларированию соответствия⁶³, разработать и утвердить актом Правительства РФ перечни продукции и процессов, подлежащих различным формам оценки соответствия, в привязке к федеральным органам исполнительной власти, выдающим соответствующие разрешения или обеспечивающим выдачу соответствующих подтверждающих документов посредством участия подведомственных или аккредитованных организаций.

⁶³ Постановление Правительства РФ от 1 декабря 2009 г. № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждение соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии».

В этих целях провести ревизию, оценить оптимальность и целесообразность использования таких методов государственного регулирования, как:

- однократная регистрация опасной продукции при постановке ее на производство;
- однократная регистрация особых видов продукции (лекарственных средств, биологически активных добавок, медицинской техники, продуктов, содержащих генетически-модифицированные источники);
- регистрация сертификатов соответствия и деклараций;
- приемка и ввод в эксплуатацию объекта, строительство которого закончено;
- аккредитация испытательных лабораторий и центров, аккредитация органов по сертификации;
- контрольные испытания продукции;
- контроль за соблюдением требований к процессам.

Предлагается обеспечить условия для образования рыночных испытательных лабораторий, заменяющих участие ограниченного числа ведомственных организаций.

В целом необходимо обеспечить снижение «разрешительной и контрольно-надзорной нагрузки» на предпринимателей путем устранения дублирования и параллелизма в деятельности государственных органов исполнительной власти, а также постепенное сокращение разрешительных и контрольно-надзорных полномочий на стадии проектирования и производства продукции (сокращение громоздких и затратных предрыночных форм оценки соответствия и контроля) и сосредоточение оценки соответствия и контроля исполнения обязательных требований к продукции на стадии ее обращения.

3. Пересмотреть действующую систему формирования, финансирования и ведения Федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов за счет бюджета и за счет заявителя, разместить в открытом и бесплатном доступе требования обязательных для применения государственных стандартов, действующих впредь до принятия технических регламентов, передать полномочия по регистрации обязательных для применения государственных стандартов Минюсту России в соответствии с п. 17 постановления Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009⁶⁴.

⁶⁴ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации».

4. Продолжить реализацию ключевого принципа современного технического регулирования: недопустимость контролирования одного требования технического регламента двумя или более контрольно-надзорными органами.

Этот принцип направлен на устранение дублирования и параллелизма в деятельности этих органов и предполагает, что в каждом техническом регламенте должны быть постатейно распределены полномочия контрольно-надзорных органов таким образом, чтобы каждое требование контролировалось только одним ведомством.

5. Необходимо системно обновить составы КоАП РФ, а также Положения о ведомствах, контролирующих исполнение обязательных требований технических регламентов и закрепить полномочия, конкретизирующие оценку соответствия и контроль объектов технического регулирования.

6. Установить нормативную связь между видом государственного контроля (надзора), в том числе за требованиями по безопасности к объектам технического регулирования, контрольно-надзорными полномочиями органа исполнительной власти, делегированными полномочиями подведомственных и(или) аккредитованных организаций по проведению исследований, испытаний, измерений объектов технического регулирования, предметом контроля (надзора) или совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту технического регулирования и субъекту проверки, собственно субъектом и(или) объектом проверки.

7. Необходимо установление единых унифицированных дефиниций, применимых к проверке любого объекта технического регулирования и субъекта.

8. Необходимо создание единой централизованной системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения обязательных требований технических регламентов жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда, а также информирования приобретателей, изготовителей и продавцов о ситуации в области соблюдения требований технических регламентов⁶⁵.

⁶⁵ В соответствии с п. 12 ст. 7 Закона № 184-ФЗ.

14. Перевод контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

14.1. Текущее состояние и основные ограничения, связанные с переводом контрольно-надзорных полномочий в электронный вид

Объективные ограничения перевода контрольно-надзорных полномочий в электронный вид связаны с тем, что часть мероприятий при проведении государственного контроля (надзора) осуществляется при обязательном использовании процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки в ходе так называемого инструментального и визуального контроля⁶⁶, сопровождающегося необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды.

подавляющее большинство исследований, испытаний, измерений объектов проверки (процедур инструментального и визуального контроля) осуществляется подведомственными и(или) аккредитованными организациями и(или) аттестованными субъектами, уполномоченными органами исполнительной власти на проведение исследований, испытаний, измерений объектов проверки.

Таким образом, в настоящее время имеет место объективная невозможность применения в ближайшей перспективе полностью дистанционного взаимодействия и электронного документооборота (перевода взаимодействия в электронную форму) при исполнении процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки, сопровождающихся необходимостью изъятия у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды.

Тем не менее в ходе внедрения новелл Закона № 294-ФЗ возникают возможности перевода ряда контрольно-надзорных полномочий в электронный вид, связанные со следующими положениями Закона № 294-ФЗ:

⁶⁶ В нормативных правовых актах последнего поколения — технических регламентах — процедуры проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки получили устойчивое наименование — визуальный и инструментальный контроль.

- необходимость публикации ежегодных сводных плановых проверок на сайте органов исполнительной власти и на сайте Генеральной прокуратуры РФ;
- необходимость согласования внеплановых проверок с Генеральной прокуратурой РФ;
- обязательность уведомления саморегулируемой организации о проверке ее членов;
- обязательность уведомления субъекта проверки о плановой проверке;
- обязательность взаимодействия субъекта проверки и органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), в том числе для доказательства или подтверждения исполнения выявленных в ходе проверки предписаний.

На начало 2010 г. практика размещения информации о сводных ежегодных планах проведения плановых проверок (являющихся, по сути, правовыми основаниями их проведения) применяется лишь узким кругом ведомств, отсутствуют нормативно определенные санкции и государственный контроль за размещением такой информации.

Кроме того, нормативно не закреплена необходимость информирования заинтересованных лиц и общественности о результатах проведения плановых и внеплановых проверок. В том числе отсутствует статистика и нормативно закреплённый перечень сведений, подлежащий обязательному опубликованию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте органа исполнительной власти (к примеру, публикация наименований юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена или прекращена (по решению суда) либо продукция которых отозвана с рынка).

Отсутствует практика применения органами исполнительной власти документарных проверок, сопровождающихся обязательным дистанционным взаимодействием субъекта проверки и уполномоченного на осуществление государственного контроля органа исполнительной власти, путем направления субъектом проверки в письменной форме документов, подтверждающих его соответствие обязательным требованиям. Инфраструктура электронного правительства предполагает возможность внедрения обмена документов в электронной форме и признание такого обмена юридически значимым.

Положения Закона № 294-ФЗ могут быть по аналогии применены в иных, не входящих в сферу его регулирования, видах государственного контроля (надзора).

14.2. Целевое состояние и этапы реализации в электронном виде контрольно-надзорных полномочий⁶⁷

Перевод отдельных процедур в электронный вид в части контрольно-надзорных полномочий может быть описан следующим образом.

1. Планирование проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), а также размещение ежегодных сводных планов проведения плановых проверок на сайте органа исполнительной власти.

С 1 января 2010 г. руководитель любого органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), попавшего в сферу регулирования Закона № 294-ФЗ, утверждает ежегодный сводный план проведения плановых проверок и размещает его на сайте органа исполнительной власти либо доводит до сведения заинтересованных лиц иным доступным образом (ст. 9 Закона № 294-ФЗ).

Для исполнения данной административной процедуры в электронном виде необходимо внесение в законодательство изменений в части признания юридически значимым факта публикации ежегодного сводного плана проведения плановых проверок на сайте органа исполнительной власти, а также в части уточнения состава сведений, включаемых в ежегодный сводный план проведения плановых проверок. Допускаются, но не в обязательном порядке, также иные способы доведения до сведения заинтересованных лиц ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

2. Размещение планов проведения плановых проверок на сайте Генеральной прокуратуры РФ.

Согласно ст. 9 Закона № 294-ФЗ с 1 января 2010 г. Генеральная прокуратура РФ размещает ежегодный сводный план проведения плановых проверок на официальном сайте Генеральной прокуратуры РФ в сети Интернет в срок до 31 декабря текущего календарного года.

В срок до 1 сентября года, предшествующего году проведения плановых проверок, органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля направляют проекты ежегодных планов проведения плановых проверок в органы прокуратуры.

⁶⁷ Материалы данного подраздела подготовлены на базе положений Системного проекта формирования в Российской Федерации электронного правительства (Минкомсвязь России, 2010 г.)

Органы прокуратуры рассматривают проекты ежегодных планов проведения плановых проверок на предмет законности включения в них объектов государственного контроля (надзора), объектов муниципального контроля в соответствии с ч. 4 ст. 9 и в срок до 1 октября года, предшествующего году проведения плановых проверок, вносят предложения руководителям органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля о проведении совместных плановых проверок.

Органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля рассматривают предложения органов прокуратуры и по итогам их рассмотрения направляют в органы прокуратуры в срок до 1 ноября года, предшествующего году проведения плановых проверок, ежегодные планы проведения плановых проверок.

Органы прокуратуры в срок до 1 декабря года, предшествующего году проведения плановых проверок, обобщают поступившие от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля ежегодные планы проведения плановых проверок и направляют их в Генеральную прокуратуру РФ для формирования Генеральной прокуратурой РФ ежегодного сводного плана проведения плановых проверок.

Для реализации указанных новелл при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде Правительству РФ необходимо изменить Порядок размещения планов проведения плановых проверок на сайте Генеральной прокуратуры РФ, а также форму и содержание ежегодного сводного плана проведения плановых проверок, размещенных на сайте прокуратуры Российской Федерации и предусмотреть подачу документов, в том числе на электронном носителе.

3. Информирование о результатах проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора) на официальном сайте ведомства.

Согласно ст. 7 Закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора) (при условии распространения на них действия Закона № 294-ФЗ) в установленном Правительством РФ порядке ежегодно готовят доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля. Указанные доклады представляются в уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и его представление в Правительство РФ.

Для реализации указанной новеллы при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде Правительству РФ

необходимо принять постановление Правительства РФ «Об организации и проведении мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Иные необходимые нормативно-правовые акты в данной сфере в настоящее время уже приняты.

4. Уведомления юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), о проведении и результатах плановой проверки.

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

В случае проведения плановой проверки членов саморегулируемой организации орган государственного контроля (надзора) обязан уведомить саморегулируемую организацию в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении плановой проверки. В случае выявления нарушений членами саморегулируемой организации обязательных требований должностные лица органа государственного контроля (надзора) при проведении плановой проверки таких членов саморегулируемой организации обязаны сообщить в саморегулируемую организацию о выявленных нарушениях в течение пяти рабочих дней со дня окончания проведения плановой проверки.

Для целого ряда взаимодействий органа исполнительной власти и субъекта проверки возможна организация взаимодействия с помощью обмена документами в электронной форме (уведомления органом исполнительной власти о проверке в электронной форме, направление субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки и т. п.).

Для этих целей Минэкономразвития России необходимо разработать изменения в Закон № 294-ФЗ в части создания возможностей использования электронного документооборота и юридически значимого взаимодействия органа государственной власти с субъектом проверки.

5. Документарные проверки.

Статья 9 Закона № 294-ФЗ содержит ряд требований, исключающих осуществление взаимодействия органа исполнительной власти с субъектом проверки путем обмена документов в электронной форме.

В случае если достоверность сведений, содержащихся в документах, которые имеются в распоряжении органа государственного контроля (надзора), вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, орган государственного контроля (надзора) направляет в адрес юридического лица, индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные документы, необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки.

К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора) о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки. В течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора) указанные в запросе документы.

Документы представляются в виде копий, заверенных печатью (при ее наличии) и соответственно подписью индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя, иного должностного лица, юридического лица. Не допускается требование нотариального удостоверения копий документов, представляемых в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, если иное не предусмотрено законодательством РФ.

Для проведения документарной проверки при переходе к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде возможна организация взаимодействия органа исполнительной власти с субъектами проверки с помощью обмена документами в электронной форме при обязательном согласии субъекта проверки на электронное взаимодействие (уведомления органом исполнительной власти о проверке в электронной форме, направление субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки и т.п.).

6. Электронный «личный кабинет» предпринимателя.

В качестве упрощения электронного взаимодействия до завершения перехода к полноценным электронным учетным системам и межведомственному электронному взаимодействию должна быть реализована возможность хранения предпринимателем разрешительных и иных существенных документов в электронном виде — электронный «личный кабинет».

«Личный кабинет» представляет собой информационную систему, позволяющую предпринимателям хранить в электронной форме заверенные ЭЦП нотариуса электронные образы документов, а также предоставлять доступ к ним органам власти, коммерческим организациям, третьим лицам для проверки наличия гражданина или организации определенных юридически значимых статусов. Пополнение «личного кабинета» проводится по инициативе предпринимателя. Электронные образцы документа направляются после удостоверения ЭЦП нотариуса по мере получения документов, что в том числе, сократит количество случаев обращения к нотариусу, когда заверение копии документа требуется для каждого случая получения услуги.

Предприниматели могут предоставлять органам власти возможность доступа к одному или нескольким документам «личного кабинета» для просмотра содержащихся сведений и использования данной информации в рамках исполнения полномочий органов власти. Владелец «личного кабинета» имеет доступ к информации по всем обращениям в «личный кабинет» со стороны органов власти или организаций к информации с указанием времени и предмета обращения.

Механизм «личного кабинета» создается как способ упрощения представления документов для периода перехода на полноценное электронное межведомственное взаимодействие.

Выводы

В настоящий момент Минэкономразвития России реализуются проекты по разработке информационных систем, обеспечивающих исполнение в электронной форме таких процедур в сфере контроля и надзора, как представление уведомления о начале предпринимательской деятельности, а также взаимодействия по проведению документарных проверок, содержащие, в том числе, наработки по созданию «личного кабинета» предпринимателя. Представляется целесообразным продолжить работы в данной сфере.

Что касается дальнейшего перехода к исполнению процедур в сфере контроля и надзора в электронном виде, то, поскольку существует объективная невозможность применения в ближайшей перспективе полностью дистанционного взаимодействия и электронного документооборота при проведении исследований, испытаний, измерений объектов проверки, такой переход может осуществляться в соответствии со следующими стадиями.

На *первой стадии* обеспечивается достижение следующих результатов:

- нормативно закрепляется перечень контрольно-надзорных полномочий;
- по каждому контрольно-надзорному полномочию в открытом и бесплатном доступе на официальном сайте государственного органа исполнительной власти опубликовываются основополагающие и юридически значимые для проведения проверок сведения, включая официальную публикацию совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки (предмет проверки);
- по каждому контрольно-надзорному полномочию опубликовываются правовые основания и результаты проведения проверок, включая официальную публикацию планов проведения ежегодных плановых проверок, результатов проведения плановых и внеплановых проверок (к примеру, публикация наименований юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена или прекращена (по решению суда) либо продукция которых отозвана с рынка), а также статистики;
- разрабатывается информационная система «личный кабинет предпринимателя».

На *второй стадии* обеспечивается взаимодействие контрольного органа с субъектами проверки путем обмена документами в электронной форме в следующих случаях:

- уведомления органом исполнительной власти о проверке;
- направления субъектом проверки документов, необходимых для подтверждения соответствия обязательным требованиям в ходе документарной проверки.

На *третьей стадии* в случае проведения документарных проверок обеспечивается возможность самостоятельного получения государственным органом исполнительной власти документов, сведений, информации о статусе субъекта и объекта проверки в иных государственных органах исполнительной власти.

Кроме того, обеспечивается возможность затребования сведений у юридических и физических лиц в электронном виде только по отношению к тем документам и сведениям, которые не могут быть получены в иных государственных органах исполнительной власти, например, характеристики оборудования, документы об образовании и повышении квалификации и проч.

IV. Состояние нормативно-правовой базы в сфере государственного контроля

15. Реализованные сопутствующие изменения нормативно-правовой базы

На основании бланкетных норм Закона № 294-ФЗ принято 11 подзаконных актов:

- 6 постановлений Правительства РФ;
- 1 распоряжение Правительства РФ;
- 1 приказ Минэкономразвития России;
- 2 приказа Генеральной прокуратуры РФ;
- 1 приказ Росстата.

15.1. Постановления Правительства РФ

1. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Данным актом внесены изменения в Положение о Министерстве экономического развития РФ, наделяющие указанный орган полномочиями по координации контрольно-надзорной деятельности других государственных и муниципальных органов, по мониторингу такой деятельности, а также по оценке регулирующего воздействия.

2. Постановление Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

Согласно п. 4 данных Правил каждый орган контроля к докладу прилагает отчет об осуществлении государственного контроля (надзора),

муниципального контроля по утвержденной форме федерального статистического наблюдения.

Для реализации данного положения в комплексе с принятием указанного постановления Правительством РФ принято распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р, вносящее изменения в Федеральный план статистических работ⁶⁸. В соответствии с данными изменениями на 35 федеральных органов исполнительной власти возложена обязанность ежеквартально сообщать в Росстат статистические данные об осуществлении государственного контроля (надзора). На основании данного акта Росстатом была утверждена соответствующая форма статистического наблюдения.

В целях повышения дисциплины федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления необходимо издать соответствующие приказы их руководителей о подготовке докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля и определении ответственных должностных лиц.

3. Постановление Правительства РФ от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью» (принято на основании норм ст. 9 Закона № 294-ФЗ).

Настоящим постановлением утверждены виды деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, периодичность плановых мероприятий по которым происходит чаще, чем один раз в три года.

4. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2010 г. № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (принято на основании норм ст. 9 Закона № 294-ФЗ).

С принятием данного постановления сделан важный шаг для реализации принципа открытости плановых мероприятий по контролю в системе государственного и муниципального контроля. Сведения о ко-

⁶⁸ Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р».

личестве и времени плановых проверок становятся доступными информационными ресурсами как для органов контроля (надзора), так и для хозяйствующих субъектов. Это позволит наладить планирование мероприятий по контролю, а также обеспечить экономии времени и средств как органов контроля (надзора), так и предпринимателей, а кроме того, запустить механизмы проведения совместных проверок.

Вместе с тем необходимо отметить, что Федеральным законом от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ⁶⁹ были изменены положения ст. 9 Закона № 294-ФЗ, определяющие порядок и сроки согласования органами прокуратуры ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования сводного плана. В связи с этим в указанное постановление Правительства РФ должны быть внесены соответствующие изменения.

5. Постановление Правительства РФ от 20 августа 2009 г. № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю» (принято на основании норм ст. 2).

Важной новеллой данного постановления является установление запрета на аккредитацию для граждан и организаций, которые состоят в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки, а также отсутствие платы для граждан и юридических лиц за осуществление процедур аккредитации.

Между тем необходимо отметить, что в нормах Закона № 294-ФЗ, посвященных привлечению к проверкам экспертов и экспертных организаций, а также в положениях указанных Правил аккредитации имеется существенный недостаток, мешающий эффективно функционировать данному механизму.

Так, ни в нормах Закона № 294-ФЗ, ни в подзаконных актах не определен механизм привлечения экспертов и экспертных организаций к проверкам, выбора из множества аккредитованных лиц одного или нескольких для участия в проверке, а также финансирования их услуг. Представляется, что в данном случае должен быть использован механизм размещения заказов на оказание услуг для государственных и муници-

⁶⁹ Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления».

пальных нужд, на что должна быть сделана соответствующая ссылка в Законе № 294-ФЗ.

Кроме того, открытым остается вопрос финансирования работы экспертов и экспертных организаций.

Еще одним фактором, сдерживающим запуск механизма по привлечению экспертов к проверкам, является отсутствие необходимых ведомственных актов. Согласно п. 16 Правил по аккредитации формы заявлений о продлении, переоформлении свидетельства об аккредитации утверждаются органом по аккредитации. В настоящее время из числа федеральных органов данные формы утверждены только Роспотребнадзором и ФМБА России. Необходимо, чтобы иные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль, также утвердили формы данных документов.

6. Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (принято на основании норм ст. 8 Закона № 294-ФЗ).

Данным постановлением утверждены Правила представления и учета уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и Перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление.

Настоящее постановление определяет федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие прием и учет уведомлений о начале проведения отдельных видов предпринимательской деятельности и порядок подачи уведомлений.

Кроме того, постановлением предусмотрен ряд важных положений:

- уведомления могут подаваться непосредственно заявителем либо заказным почтовым отправлением (с 1 января 2011 г. уведомления будут подаваться в форме электронного документа, подписанного ЭЦП; данная система запущена в опытную эксплуатацию с 1 января 2010 г. в Ространснадзоре);
- открытость реестров уведомлений (так, например, в настоящее время реестр уведомлений размещен на официальном сайте Роспотребнадзора);
- отсутствие платы за регистрацию уведомлений, внесение записей в реестр и предоставление сведений, содержащихся в реестре уведомлений.

В первоначальной редакции Перечня был указан 61 вид работ и услуг в рамках 13 видов предпринимательской деятельности. В связи с расширением указанного в законе Перечня видов предпринимательской деятельности до 20 позиций постановлением Правительства РФ от 14 апреля 2010 г. № 245 «О внесении изменений в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений» Перечень работ и услуг был увеличен до 69 наименований.

Представляется оправданным дальнейшее расширение данного перечня.

7. Постановление Правительства РФ от 29 апреля 2009 г. № 368 «О внесении изменений в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Данным постановлением внесены изменения, касающиеся наделения Минэкономразвития России полномочиями по утверждению типовых форм согласования о проведении внеплановой выездной проверки, журнала учета проверок, приказа или распоряжения о проведении проверок, а также акта о проведении проверки.

8. Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2010 г. № 268 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)».

Данным постановлением внесены изменения в 48 актов Правительства РФ, а также признаны утратившими силу 4 акта Правительства.

В указанные постановления Правительства РФ внесены изменения, предусматривающие:

- увеличение периодичности плановых проверок (до одного раза в три года);
- сокращение продолжительности как плановых, так и внеплановых проверок (до 20 рабочих дней);
- унификацию с действующим законом оснований внеплановых проверок;
- унификацию с действующим законом требований к содержанию приказа (распоряжения) о проведении проверки.

Помимо этого, внесены изменения, отражающие передачу контрольных функций от одних органов другим, а также ссылки на Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ заменены ссылками на Закон № 294-ФЗ.

15.2. Распоряжения Правительства РФ

1. Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р⁷⁰.

Данным распоряжением внесены изменения в Федеральный план статистических работ. В соответствии с данными изменениями на 35 федеральных органов исполнительной власти возложена обязанность ежеквартально сообщать в Минэкономразвития России статистические данные об осуществлении государственного контроля (надзора).

15.3. Ведомственные акты

1. Приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» (принят на основании норм ст. 10, 14, 16 Закона № 294-ФЗ). Кроме того, в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля” в приказ Минэкономразвития России № 141 внесены соответствующие изменения⁷¹.

2. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2009 г. № 319 «О порядке формирования ежегодного сводного плана проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля плановых проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (принят на основании норм ст. 9).

Законом № 365-ФЗ изменены положения ст. 9 Закона № 294-ФЗ, определяющие порядок и сроки согласования органами прокуратуры ежегодных планов проведения плановых проверок и формирования

⁷⁰ Распоряжение Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 538-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р».

⁷¹ Приказ Минэкономразвития России от 24 мая 2010 г. № 199 «О внесении изменений в приказ Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”».

сводного плана. В связи с этим в настоящий приказ должны быть внесены соответствующие изменения.

3. Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации Закона № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”» (принят на основании норм ст. 10).

Данным приказом утвержден Порядок согласования в органах прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок субъектов малого и среднего предпринимательства.

Законом № 66-ФЗ внесены изменения в положения ч. 5 ст. 10 Закона № 294-ФЗ⁷². Согласно данным изменениям требование о согласовании внеплановых проверок в органах прокуратуры распространяется на проверки не только малого и среднего бизнеса, но и всех хозяйствующих субъектов.

Соответствующие изменения в настоящий Приказ уже внесены⁷³.

4. Приказ Росстата от 29 апреля 2010 г. № 175 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. приказа Росстата от 25 мая 2010 г. № 200).

В соответствии с приказом утверждена форма федерального статистического наблюдения — форма представления сведений об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (всего 60 позиций) федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного федерального контроля (надзора), территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, уполномоченными на осуществление государственного федерального контроля (надзора), органами исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в части осуществления полномочий Российской Федерации, переданных субъектам РФ, органами

⁷² ФЗ от 26 апреля 2010 г. № 66-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

⁷³ Приказ Генпрокуратуры РФ от 17 декабря 2007 г. № 200 «О введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в системе прокуратуры Российской Федерации».

исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченными на осуществление регионального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории субъекта РФ, органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление муниципального контроля.

Данные меры позволят в будущем получать достоверные статистические данные об осуществлении государственного контроля для формирования докладов, что, в свою очередь, позволит в дальнейшем Правительству РФ принимать взвешенные решения по оценке масштабов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации и дальнейшей реструктуризации системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Кроме того, следует отметить, что постановлением Правительства РФ от 15 мая № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» внесены изменения в Положение о Министерстве экономического развития Российской Федерации.

А также стоит отметить, что в настоящее время Минэкономразвития России обладает следующими полномочиями в сфере государственного контроля (надзора):

а) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере... анализа и прогнозирования социально-экономического развития, развития предпринимательской деятельности, в том числе среднего и малого бизнеса, защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, лицензирования, безопасности процессов производства, саморегулирования профессиональной и предпринимательской деятельности...;

б) принимает следующие нормативные правовые акты типовой формы:

- распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- заявления о согласовании органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с органом прокуратуры проведения внеплановой выездной проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя, относящихся к субъектам малого или среднего предпринимательства;

- акта проверки органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля юридического лица, индивидуального предпринимателя;
 - журнала учета проверок юридического лица, индивидуального предпринимателя, проводимых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля;
- в) осуществляет подготовку проекта сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства РФ, в том числе подготовку и представление в Правительство РФ ежегодного сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- г) осуществляет подготовку заключений об оценке регулирующего воздействия на проекты актов Правительства РФ, нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, которыми регулируются отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора)..., с целью выявления положений, вводящих избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности и бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации;
- д) осуществляет мониторинг осуществления федеральными органами исполнительной власти требований законодательства РФ о государственном контроле (надзоре), лицензировании, безопасности процессов производства, саморегулировании профессиональной и предпринимательской деятельности.

16. Необходимые изменения нормативно-правовой базы

16.1. Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих принятию в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

Большинство необходимых актов во исполнение Закона № 294-ФЗ уже принято. Между тем существует необходимость принятия дополнительных нормативных правовых актов.

Так, согласно п. 4 ст. 27 Закона № 294-ФЗ с 1 января 2011 г. юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе направлять уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности в форме электронного документа, подписанного электронной цифровой подписью, в порядке, установленном Правительством РФ.

В настоящее время порядок направления уведомления в электронной форме не установлен. В связи с этим необходимо либо разработать и принять отдельное постановление Правительства РФ, определяющее такой порядок, либо (что более предпочтительно) внести соответствующие изменения в Правила представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584⁷⁴.

16.2. Нормативно-правовые акты, подлежащие принятию в связи с принятием иных федеральных законов

1. В соответствии с п. 1 ст. 20 Жилищного кодекса государственный контроль в области эксплуатации жилищного фонда осуществляется уполномоченными органами исполнительной власти субъектов РФ в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти, которым в настоящее время является Министерство регионального развития РФ. Поскольку до сих пор такой акт не принят, необходимо разработать и принять соответствующий приказ Минрегиона России.

2. Согласно п. 9 ст. 6 Федерального закона от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷⁵ к полномочиям органов государственной власти РФ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности относится установление порядка осуществления государственного

⁷⁴ Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (вместе с «Правилами представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений»).

⁷⁵ Источник публикации закона: Парламентская газета. 2009. № 63. 27 ноября—3 декабря; Российская газета. 2009. № 226. 27 ноября; Собрание законодательства РФ. Ст. 5711. 2009. № 48. 30 ноября.

контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности.

В части 9 ст. 18 данного закона установлено, что порядок проведения плановых и внеплановых проверок саморегулируемых организаций в области энергетического обследования устанавливается органом государственного контроля в соответствии с законодательством РФ.

В обоих случаях порядок осуществления контроля на подзаконном уровне не установлен. Федеральный закон же содержит лишь самые общие положения, что не позволяет надлежащим образом осуществлять контроль. В связи с этим необходимо разработать и принять постановление Правительства РФ, утверждающее соответствующий порядок.

3. В соответствии с ч. 3 ст. 8.1 Федерального закона от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях»⁷⁶ порядок контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий утверждается Правительством РФ с учетом положений федеральных законов и нормативных правовых актов Президента РФ, регулирующих правоотношения в соответствующей сфере деятельности. Поскольку до сих пор такой акт не принят, Правительству РФ необходимо принять постановление, утверждающее соответствующий порядок.

4. Статья 21 Федерального закона от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов»⁷⁷ устанавливает, что порядок осуществления контроля за представлением обязательного экземпляра определяется Правительством РФ. В связи с тем, что соответствующий акт отсутствует, Минкомсвязи России необходимо разработать, а Правительству РФ утвердить соответствующий порядок.

16.3. Положения о порядке осуществления государственного контроля

Одной из серьезных проблем в области нормативно-правового регулирования государственного контроля является отсутствие утверждаемых на уровне постановлений Правительства РФ положений о порядке осуществления тех или иных видов контроля.

⁷⁶ Первоначальный источник публикации закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 3426. 1995. № 34. 21 августа; Российская газета. 1995. № 164. 24 августа.

⁷⁷ Первоначальный источник публикации закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 1. 1995. № 1. 2 января; Российская газета. 1995. № 11—12. 17 января.

За редким исключением федеральные законы содержат лишь самые общие положения о порядке осуществления контроля в конкретной сфере. В связи с этим возникает необходимость в принятии соответствующих подзаконных актов даже в том случае, если закон не содержит на это прямой ссылки. При этом оптимальным является наличие утвержденного постановлением Правительства РФ положения, на котором будут базироваться ведомственные акты. Это позволяет избежать чрезмерно широкого ведомственного усмотрения при установлении правил контроля.

Анализ действующих нормативно-правовых актов позволяет сделать следующие выводы. Под действие Закона № 294-ФЗ полностью подпадают 40 видов контроля, которые могут быть разделены на III группы.

I группа — те виды контроля, положения о которых соответствуют Закону № 294-ФЗ. Таких видов контроля 5:

1. Государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия⁷⁸.
2. Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами⁷⁹.
3. Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов⁸⁰.
4. Государственный лесной контроль и надзор⁸¹.
5. Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира⁸².

⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации».

⁷⁹ Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр».

⁸⁰ Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».

⁸¹ Постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора».

⁸² Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания».

II группа — 11 видов контроля, в отношении которых приняты положения, однако они не были изменены после вступления в силу Закона № 294-ФЗ:

1. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор⁸³.
2. Ветеринарный надзор⁸⁴.
3. Сортовой и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений⁸⁵.
4. Контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции⁸⁶.
5. Контроль в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета⁸⁷.
6. Контроль и надзор в сфере образования⁸⁸.
7. Государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства⁸⁹.
8. Государственный геодезический надзор⁹⁰.

⁸³ Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации».

⁸⁴ Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации».

⁸⁵ Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1200 «Об утверждении Положения о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений и Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации».

⁸⁶ Постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ».

⁸⁷ Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2006 г. № 696 «Об осуществлении контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета».

⁸⁸ Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования».

⁸⁹ Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»; Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства».

⁹⁰ Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью».

9. Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации⁹¹.

10. Государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны⁹².

11. Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды⁹³.

Часть из этих положений содержит нормы, противоречащие данному закону. Другая часть имеет настолько общий характер, что напрямую не противоречит законодательным положениям. В обоих случаях в данные положения должны быть внесены изменения, закрепляющие основные требования к порядку осуществления контроля, установленного законом.

III группа — 24 вида контроля, в отношении которых положения отсутствуют вообще:

1. Санитарно-карантинный контроль.

2. Государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг.

3. Фитосанитарный надзор.

4. Государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна.

5. Государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий.

⁹¹ Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации».

⁹² Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре»; Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»; постановление Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

⁹³ Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»; постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха».

6. Государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами.

7. Государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок.

8. Надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами.

9. Контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения.

10. Контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов.

11. Государственный метрологический контроль и надзор.

12. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания.

13. Государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации.

14. Контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов.

15. Контроль в отношении субъектов естественных монополий (исключая государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним, контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий).

16. Государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

17. Контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса).

18. Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

19. Государственный охотничий контроль и надзор.

20. Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе.

21. Контроль в отношении резидентов особых экономических зон.

22. Контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр.

23. Контроль за деятельностью некоммерческих организаций.

24. Федеральный пробирный надзор.

Еще 25 видов контроля подпадают по действие Закона № 294-ФЗ с установленными федеральными законами особенностями. Данные виды контроля также могут быть разбиты на III группы.

I группа — только I вид контроля, положение о котором соответствует нормам закона: контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса⁹⁴.

II группа — 5 видов контроля, в положения которых желательно внести изменения, унифицирующие (хотя бы частично) порядок осуществления контроля в данной сфере с положениями Закона № 294-ФЗ. Однако это должны быть сделано только в случае соответствующих изменений специальных федеральных законов:

1. Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций⁹⁵.

2. Государственный строительный надзор⁹⁶.

3. Государственный контроль и надзор в сфере связи⁹⁷.

4. Государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним⁹⁸.

5. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения⁹⁹.

III группа — 19 видов контроля, в отношении которых положения отсутствуют. Применительно к некоторым видам контроля необходимость

⁹⁴ Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 237 «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации».

⁹⁵ Постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом».

⁹⁶ Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

⁹⁷ Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

⁹⁸ Постановление Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»; постановление Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293 «О государственном регулировании и контроле цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей».

⁹⁹ Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1131 «Об утверждении Положения о правах и ответственности государственных инспекторов гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации».

в положении отсутствует, поскольку порядок контроля подробнейшим образом регламентирован в соответствующих законах. Примером может служить таможенный контроль. Однако в большинстве случаев необходимость в принятии положения существует:

1. Таможенный контроль (необходимости в разработке положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона).

2. Антимонопольный контроль (необходимости в разработке положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона).

3. Экспортный контроль (необходимости в разработке положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона).

4. Контроль и надзор в сфере миграции.

5. Контроль в сфере рекламы.

6. Лицензионный контроль.

7. Государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности.

8. Контроль в области обращения и защиты информации.

9. Контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны.

10. Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий.

11. Контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему.

12. Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

13. Контроль и надзор в сфере труда.

14. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения.

15. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности железнодорожного движения.

16. Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности судоходства.

17. Государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью.

18. Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений.

19. Государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности.

Подробный перечень видов контроля в аспекте наличия/отсутствия положения об осуществлении данного вида контроля, а также админи-

стративных регламентов исполнения федеральными органами исполнительной власти государственных функций по данному виду контроля приведен в Приложении 16.1.

16.4. Перечень нормативно-правовых актов, подлежащих изменению в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

Федеральные законы

Принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений более чем в 60 федеральных законов. В настоящее время Минэкономразвития России разработан законопроект, предусматривающий изменения 53 федеральных законов, 29 из которых перечислены в Приложении 16.2 и связаны непосредственно с применением норм по ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ.

В вышеуказанные федеральные законы вносятся изменения, предусматривающие:

- установление органов, уполномоченных на осуществление того или иного контроля;
- предметы контроля;
- основания проведения как плановых, так и внеплановых проверок;
- периодичность, продолжительность проверок, основания продления срока проверки и т.д.

Однако помимо указанных изменения должны быть внесены еще в 30 федеральных законов, часть из которых приведена в Приложении 16.3.

Среди последних федеральных законов можно выделить II группы актов.

I группа актов — законы, устанавливающие необходимость осуществления контроля, полностью подпадающего под действие Закона № 294-ФЗ. К этой группе относятся, например, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹⁰⁰, Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»¹⁰¹ и ряд дру-

¹⁰⁰ Первоначальный источник публикации закона: Российская газета. 1992. № 32. 8 февраля; Ведомости СНД и ВС РФ. Ст. 300. 1992. № 7. 13 февраля.

¹⁰¹ Первоначальный источник публикации закона: Парламентская газета. 2003. № 212. 15 ноября; Собрание законодательства РФ. Ст. 4434. 2003. № 46 (ч. 1). 17 ноября; Российская газета. 2003. № 234. 18 ноября.

гих. Часть из них содержит только ряд общих положений о контроле. Примером может служить Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»¹⁰². Другая часть содержит положения, которые противоречат положениям Закона № 294-ФЗ. Примерами могут служить Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки»¹⁰³ и Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»¹⁰⁴.

Таким образом, изменение данных федеральных законов порождает необходимость унифицировать порядок осуществления контроля в различных сферах, исключив существующие коллизии и пробелы.

II группа федеральных законов — акты, регламентирующие контроль, в отношении которого федеральными законами могут устанавливаться особенности в части, касающейся вида, предмета, оснований проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомления о проведении внеплановой выездной проверки.

В отношении отдельных видов контроля из данной группы установление особенностей требует взвешенного решения. Это подтверждается тем фактом, что до вступления в силу Закона № 294-ФЗ контроль в данных сферах осуществлялся по общим правилам, установленным действующим тогда Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ. В связи с этим оправдана унификация правил контроля, устанавливаемых данными актами. К числу таких законов можно отнести законы, касающиеся контроля за деятельностью СРО в различных областях.

В отношении других видов контроля и надзора (например, таможенного контроля, государственного строительного надзора) установление особенностей вполне оправдано. Однако при этом в большинстве случаев оправданы изменения, сокращающие сроки проведения проверок, увеличивающие их периодичность и другим образом снижающие административные барьеры.

¹⁰² Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании». Первоначальный источник публикации закона: Ведомости СНД и ВС РФ. Ст. 1797. 1992. № 30. 30 июля; Российская газета. 1992. № 172. 31 июля.

¹⁰³ Первоначальный источник публикаций закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 5970. 1998. № 49. 7 декабря; Российская газета. 1998. № 234. 9 декабря.

¹⁰⁴ Первоначальный источник публикации закона: Собрание законодательства РФ. Ст. 1650. 1999. № 14. 5 апреля; Российская газета. 1999. № 64—65. 6 апреля.

В вышеуказанные федеральные законы должны быть внесены изменения, содержащие указания на:

- органы, уполномоченные на осуществление контроля¹⁰⁵;
- предмет плановых и внеплановых проверок с учетом особенностей сферы, в которой осуществляется контроль;
- периодичность плановых проверок и основания включения субъекта в план проверки;
- основания проведения внеплановой проверки;
- продолжительность плановых и внеплановых проверок, основания и срок продления проверки;
- запрет на взимание платы с проверяемого субъекта в рамках мероприятий по контролю.

Постановления Правительства РФ

Помимо изменения федеральных законов принятие Закона № 294-ФЗ вызвало необходимость внесения изменений в 48 постановлений Правительства РФ, а также признания утратившими силу четыре постановления Правительства РФ¹⁰⁶. Вместе с тем ряд изменений должен быть внесен еще в 13 постановлений Правительства РФ, указанных в Приложении 17.4.

Вышеуказанные постановления Правительства РФ подразделяются на две группы.

Первая из них объединяет постановления Правительства РФ, регламентирующие те виды контроля, которые подпадают под действие Закона № 294-ФЗ без каких-либо оговорок. Однако до сих пор они содержат положения, которые соответствовали нормам Федерального закона от 8 августа 2001 № 134-ФЗ. В связи с этим действующая редакция указанных постановлений противоречит положениям нового закона.

Для разрешения данной коллизии необходимо внести в указанные постановления изменения:

- предусматривающие увеличение периодичности плановых проверок (с одного раза в два года до одного раза в три года);

¹⁰⁵ Здесь необходимо особо отметить, что Закон № 294-ФЗ не допускает осуществления контроля ФГУП и ФГУ. Это вытекает из приведенных в ст. 2 данного закона определений контроля, согласно которому это деятельность только государственных и муниципальных органов.

¹⁰⁶ Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2010 г. № 268 «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора)».

- исключающие возможность проведения мероприятий по контролю в порядке, предусмотренном методическими и инструктивными указаниями контролирующего органа;
- исключающие возможность проведения проверки без уведомления проверяемого субъекта (за исключением случаев, предусмотренных законом);
- исключающие возможность проведения проверок работниками федеральных государственных учреждений.

Помимо этого необходимы изменения, отражающие смену наименований контрольных органов и передачу контрольных функций от одних органов другим. Также ссылки на Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ должны быть заменены ссылками на Закон № 294-ФЗ.

Вторая группа актов — постановления Правительства РФ, регламентирующие виды контроля, в отношении которых федеральными законами могут быть предусмотрены особенности. Во избежание создания коллизий и с учетом того факта, что ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ предусматривает возможность установления особенностей только федеральными законами, внесение изменений в данные постановления возможно только после изменений соответствующих федеральных законов.

Ведомственные акты

Подавляющее большинство административных регламентов исполнения контрольных функций, принятых до вступления в силу Закона № 294-ФЗ, до сих пор не были приведены в соответствие с действующим законом.

В настоящее время 56 административных регламентов содержат положения о порядке контроля (надзора), которые соответствуют нормам Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ либо содержат ссылку на данный закон.

Среди них можно особо выделить 9 административных регламентов, которые были приняты уже после принятия Закона № 294-ФЗ, но, тем не менее, содержат противоречащие ему положения. Это свидетельствует о низком качестве нормотворческой работы в органах, утвердивших данные регламенты: Минобрнауки России, Минюста России, МЧС России.

В связи с этим всем федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, необходимо принять новые редакции административных регламентов исполнения функций по контролю. Подводя итоги вышесказанному, можно сформулировать ряд необходимых мер.

1. Необходимо внести изменения в постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 584, определяющие порядок направления уведомления о начале предпринимательской деятельности в электронной форме.

2. Необходимо принятие приказа Минрегиона России, утверждающего порядок осуществления государственного контроля в области эксплуатации жилищного фонда.

3. Должно быть принято постановление Правительства РФ утверждающее:

- порядок осуществления государственного контроля за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности;
- порядок проведения плановых и внеплановых проверок саморегулируемых организаций в области энергетического обследования.

4. Требуется принятие постановления Правительства РФ, утверждающее порядок контроля за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий.

5. Минкомсвязи России должно разработать порядок осуществления контроля за представлением обязательного экземпляра.

6. Всем федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, необходимо разработать проекты и подготовить новые редакции Положений о порядке осуществления контроля в соответствии с Приложением 16.1.

7. Должны быть внесены изменения в федеральные законы и постановления Правительства РФ, указанные в Приложениях 16.3 и 16.5 соответственно.

8. Всем федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование, необходимо принять новые редакции административных регламентов исполнения функций по контролю с учетом положений Закона № 294-ФЗ.

**Приложение 16.1. Перечень видов
государственного контроля (надзора), по которым приняты
(нуждаются в корректировке или принятии) соответствующие
Положения о порядке проведения контроля**

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
1. Виды контроля, полностью подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ		
<i>1.1. Виды контроля, Положения о которых в целом соответствуют Закону № 294-ФЗ</i>		
1	Государственный контроль и надзор в сфере объектов культурного наследия	Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2009 г. № 1204 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации»
2	Контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр, а также за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами	Постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»; постановление Правительства РФ от 2 февраля 2010 г. № 39 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, и о внесении изменений в Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»
3	Федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов	Постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов»

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
4	Государственный лесной контроль и надзор	Частично: постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»
5	Контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира	Постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания»
<i>1.2. Виды контроля, в Положения о которых должны быть внесены изменения</i>		
6	Государственный санитарно-эпидемиологический надзор	Постановление Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 «О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации»
7	Ветеринарный надзор	Постановление Правительства РФ от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации»
8	Сортовой и семенной контроль в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений	Постановление Правительства РФ от 15 октября 1998 г. № 1200 «Об утверждении Положения о деятельности государственных инспекторов в области семеноводства сельскохозяйственных растений и Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации»
9	Контроль и надзор в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Частично: постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
10	Контроль в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета	за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непивной продукции и содержанием в них денатурирующих веществ» Постановление Правительства РФ от 18 ноября 2006 г. № 696 «Об осуществлении контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета»
11	Контроль и надзор в сфере образования	Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»
12	Государственный земельный контроль и контроль за проведением землеустройства	Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле»; постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»
13	Государственный геодезический надзор	Постановление Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 «Об утверждении Положения о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью»
14	Государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации	Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 946 «Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации»

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
15	Государственный пожарный надзор и государственный надзор в области гражданской обороны	Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2004 г. № 820 «О государственном пожарном надзоре»; постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны»; постановление Правительства РФ от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»
16	Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства РФ в области охраны окружающей среды	Постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»; постановление Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 «Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха»
<i>1.3. Виды контроля, в отношении которых отсутствуют Положения</i>		
17	Санитарно-карантинный контроль	Отсутствует
18	Государственный контроль в области защиты прав потребителей, контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг	Отсутствует
19	Фитосанитарный надзор	Отсутствует

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
20	Государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна	Отсутствует
21	Государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий	Отсутствует
22	Государственный контроль и надзор за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами	Отсутствует
23	Государственный контроль в сфере лекарственных средств, надзор за безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок	Отсутствует
24	Надзор за фармацевтической деятельностью, включая проверки организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами	Отсутствует
25	Контроль за производством, оборотом и порядком использования изделий медицинского назначения	Отсутствует
26	Контроль и надзор за соблюдением обязательных требований государственных стандартов и технических регламентов	Отсутствует
27	Государственный метрологический контроль и надзор	Отсутствует
28	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания	Отсутствует
29	Государственный контроль и надзор за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации	Отсутствует

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
30	Контроль за порядком организации и осуществления медицинской, судебной и иных экспертиз, а также реабилитацией инвалидов	Отсутствует
31	Контроль в отношении субъектов естественных монополий (исключая государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним, контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий)	Отсутствует
32	Государственный контроль и надзор в сфере электроэнергетики, в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности	Отсутствует
33	Контроль и надзор на особо охраняемых природных территориях федерального значения (объекты животного мира, водные биологические ресурсы, леса)	Отсутствует
34	Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов	Отсутствует
35	Государственный охотничий контроль и надзор	Отсутствует
36	Контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе	Отсутствует
37	Контроль в отношении резидентов особых экономических зон	Отсутствует
38	Контроль и надзор за проведением лотерей, азартных игр	Отсутствует
39	Контроль за деятельностью некоммерческих организаций	Отсутствует
40	Федеральный пробирный надзор	Отсутствует

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
<p>2. Виды контроля, подпадающие по действие Закона № 294-ФЗ, в отношении которых федеральными законами могут быть установлены особенности</p>		
<p><i>2.1. Виды контроля, Положения о которых соответствуют Закону № 294-ФЗ</i></p>		
41	Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса	Постановление Правительства РФ от 13 апреля 2010 г. № 237 «Об утверждении Правил осуществления контроля за соблюдением организациями коммунального комплекса стандартов раскрытия информации»
<p><i>2.2. Виды контроля, в Положения о которых должны быть внесены изменения (в случае соответствующих изменений специальных федеральных законов)</i></p>		
42	Государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций	Частично: постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом»
43	Государственный строительный надзор	Постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»
44	Государственный контроль и надзор в сфере связи	Постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи»
45	Государственный контроль регулирования цен (тарифов) и надбавок к ним	Постановление Правительства РФ от 5 августа 2009 г. № 643 «О государственном регулировании и контроле тарифов, сборов и платы в отношении работ (услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок»; постановление Правительства РФ от 23 марта 2008 г. № 293 «О государственном регулировании и контроле цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий»

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
46	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности воздушного движения	в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей» Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1998 г. № 1131 «Об утверждении Положения о правах и ответственности государственных инспекторов гражданской авиации Министерства транспорта Российской Федерации по осуществлению государственного контроля за деятельностью в области гражданской авиации»
<i>2.3. Виды контроля, в отношении которых отсутствуют Положения</i>		
47	Таможенный контроль	Отсутствует (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона)
48	Антимонопольный контроль	Отсутствует
49	Экспортный контроль	Отсутствует (необходимости в разработке Положения нет в силу подробного регулирования данного вопроса на уровне федерального закона)
50	Контроль и надзор в сфере миграции	Отсутствует
51	Контроль в сфере рекламы	Отсутствует
52	Лицензионный контроль	Отсутствует
53	Государственный контроль и надзор в области обеспечения транспортной безопасности	Отсутствует
54	Контроль в области обращения и защиты информации	Отсутствует
55	Контроль и надзор за обеспечением защиты государственной тайны	Отсутствует
56	Контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами естественных монополий	Отсутствует

№	Вид контроля	Нормативно-правовой акт, утвердивший Положение о контроле
57	Контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему	Отсутствует
58	Контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ	Отсутствует
59	Контроль и надзор в сфере труда	Отсутствует
60	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности дорожного движения	Отсутствует
61	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности железнодорожного движения	Отсутствует
62	Государственный надзор и контроль в области обеспечения безопасности судоходства	Отсутствует
63	Государственный контроль и надзор за промышленной безопасностью	Отсутствует
64	Надзор за безопасностью гидротехнических сооружений	Отсутствует
65	Государственный надзор по ядерной и радиационной безопасности	Отсутствует

**Приложение 16.2. Федеральные законы,
регламентирующие контроль, в отношении которого
федеральными законами могут устанавливаться
особенности проведения проверки в соответствии
с ч. 4 ст. 1 Закона № 294-ФЗ**

1. Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии».
2. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».
3. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».
4. Градостроительный кодекс РФ от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ.
5. Федеральный закон от 7 июля 2003 г. № 126-ФЗ «О связи».

6. Таможенный кодекс Российской Федерации от 28 мая 2003 г. № 61-ФЗ.

7. Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

8. Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции».

9. Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 147-ФЗ «О естественных монополиях».

10. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

11. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса».

12. Федеральный закон от 26 марта 2003 г. № 35-ФЗ «Об электроэнергетике».

13. Федеральный закон от 31 марта 1999 г. № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации».

14. Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

15. Федеральный закон от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе».

16. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

17. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

18. Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

19. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения».

20. Федеральный закон от 18 июля 1999 г. № 183-ФЗ «Об экспортном контроле».

21. Трудовой кодекс РФ.

22. Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

23. Воздушный кодекс РФ.

24. Кодекс внутреннего водного транспорта РФ.

25. Кодекс торгового мореплавания РФ.

26. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте».

27. Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

28. Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения».

29. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне».

Приложение 16.3. Перечень федеральных законов, в которые должны быть внесены изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации».

2. Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. № 183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки».

3. Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

4. Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях»;

5. Закон РФ от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании».

6. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 178-ФЗ «Технический регламент на соковую продукцию из фруктов и овощей».

7. Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов».

8. Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

9. Федеральный закон от 18 июля 2009 г. № 190-ФЗ «О кредитной кооперации».

10. Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».

11. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности».

Приложение 16.4. Перечень постановлений Правительства РФ, в которые вносятся изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Положение о государственном геодезическом надзоре за геодезической и картографической деятельностью, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 марта 2000 г. № 273 (Собрание законодательства РФ. Ст. 1049. 2000. № 14; Ст. 1505. 2005. № 12).

2. Положение о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 января 2001 г. № 31 (Собрание законодательства РФ. Ст. 293. 2001. № 4).

3. Постановление Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 346 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности в области авиационной техники» (Собрание законодательства РФ. Ст. 2159. 2002. № 23).

4. Положение о лицензировании деятельности по выполнению работ и оказанию услуг по хранению, перевозкам и уничтожению химического оружия, утвержденное постановлением Правительства РФ от 27 мая 2002 г. № 347 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2160. 2002. № 23).

5. Постановление Правительства РФ от 26 июня 2002 г. № 467 «Об утверждении Положений о лицензировании деятельности в области боеприпасов и пиротехнических изделий» (Собрание законодательства РФ. Ст. 2607. 2002. № 26).

6. Положение о лицензировании деятельности по разработке, производству, реализации и приобретению в целях продажи специальных технических средств, предназначенных для негласного получения информации, индивидуальными предпринимателями и юридическими лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 июля 2002 г. № 526 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2965. 2002. № 29; Ст. 1889. 2008. № 17).

7. Положение об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 569 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3953. 2005. № 39).

8. Постановление Правительства РФ от 15 марта 2006 г. № 134 «О лицензировании отдельных видов деятельности на железнодорожном транспорте» (Собрание законодательства РФ. Ст. 1305. 2006. № 12).

9. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин (программ для ЭВМ), баз данных и фонограмм на любых видах носителей (за исключением случаев, если указанная деятельность самостоятельно осуществляется лицами, обладающими правами на использование указанных объектов авторских и смежных прав в силу федерального закона или договора), утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 апреля 2006 г. № 252 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2078. 2006. № 19; Ст. 622. 2009. № 5).

20. Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утвержденное постановлением

Правительства РФ от 22 июня 2006 г. № 389 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2851. 2006. № 6).

21. Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 июня 2006 г. № 392 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2937. 2006. № 27).

22. Положение о лицензировании космической деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 июня 2006 г. № 403 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3073. 2006. № 28).

23. Положение о лицензировании производства лекарственных средств, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 415 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3249. 2006. № 29).

24. Положение о лицензировании фармацевтической деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 июля 2006 г. № 416 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3250. 2006. № 29).

25. Положение о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 14 июля 2006 г. № 429 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3394. 2006. № 30).

26. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 490 «О лицензировании отдельных видов деятельности на морском и внутреннем водном транспорте» (Собрание законодательства РФ. Ст. 3679. 2006. № 34).

27. Постановление Правительства РФ от 13 августа 2006 г. № 497 «О лицензировании деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, а также выполнения работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления» (Собрание законодательства РФ. Ст. 3685. 2006. № 34).

28. Положение о лицензировании деятельности по технической защите конфиденциальной информации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 15 августа 2006 г. № 504 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3691. 2006. № 34).

29. Положение о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению отходов I—IV класса опасности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 26 августа 2006 г. № 524 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3832. 2006. № 36; Ст. 3069. 2009. № 25).

30. Положение о лицензировании деятельности по разработке и(или) производству средств защиты конфиденциальной информации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 августа 2006 г. № 532 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3837. 2006. № 36).

31. Положение о лицензировании деятельности по производству и реализации специального игрового оборудования, предназначенного для осуществления игорного бизнеса, утвержденное постановлением Правительства РФ от 6 октября 2006 г. № 603 (Собрание законодательства РФ. Ст. 4378. 2006. № 42).

32. Постановление Правительства РФ от 25 октября 2006 г. № 625 «О лицензировании деятельности в области пожарной безопасности» (Собрание законодательства РФ. Ст. 4599. 2006. № 44; Ст. 2433. 2007. № 20).

33. Положение о лицензировании перевозок пассажиров автомобильным транспортом, оборудованным для перевозок более восьми человек (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденное постановлением Правительства РФ от 30 октября 2006 г. № 637 (Собрание законодательства РФ. Ст. 4711. 2006. № 45).

34. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан, утвержденное постановлением Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 647 (Собрание законодательства РФ. Ст. 4797. 2006. № 46).

35. Постановление Правительства РФ от 4 ноября 2006 г. № 648 «Об утверждении положений о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ» (Собрание законодательства РФ. Ст. 4798. 2006. № 46).

36. Постановление Правительства РФ от 15 ноября 2006 г. № 689 «О государственном земельном контроле» (Собрание законодательства РФ. Ст. 4919. 2006. № 47).

37. Положение об осуществлении контроля в сфере правовой охраны и использования результатов научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ гражданского назначения, выполняемых за счет средств федерального бюджета, утвержденное постановлением Правительства РФ от 18 ноября 2006 г. № 696 (Собрание законодательства РФ. Ст. 5027. 2006. № 48).

38. Постановление Правительства РФ от 21 ноября 2006 г. № 705 «О лицензировании деятельности в области геодезии и картографии» (Собрание законодательства РФ. Ст. 5036. 2006. № 48).

39. Постановление Правительства РФ от 14 декабря 2006 г. № 766 «О лицензировании деятельности в области обращения с ломом цветных и черных металлов» (Собрание законодательства РФ. Ст. 5586. 2006. № 52).

40. Положение о лицензировании деятельности по обеспечению авиационной безопасности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 784 (Собрание законодательства РФ. Ст. 248. 2007. № 1).

41. Положение о лицензировании деятельности, связанной с трудоустройством граждан РФ за пределами Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2006 г. № 797 (Собрание законодательства РФ. Ст. 256. 2007. № 1).

42. Положение о лицензировании деятельности по изготовлению защищенной от подделок полиграфической продукции, в том числе бланков ценных бумаг, а также торговли указанной продукцией, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16 января 2007 г. № 15 (Собрание законодательства РФ. Ст. 520. 2007. № 4).

43. Положение о лицензировании медицинской деятельности, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 30 (Собрание законодательства РФ. Ст. 656. 2007. № 5).

44. Положение о лицензировании деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 января 2007 г. № 31 (Собрание законодательства РФ. Ст. 657. 2007. № 5).

45. Положение о лицензировании деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), утвержденное постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 117 (Собрание законодательства РФ. Ст. 1099. 2007. № 9).

46. Положение о государственном надзоре в области гражданской обороны, утвержденное постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 305 (Собрание законодательства РФ. Ст. 2641. 2007. № 22; Ст. 2093. 2009. № 17).

47. Постановление Правительства РФ от 23 июня 2007 г. № 397 «О лицензировании перевозок воздушным транспортом пассажиров и перевозок воздушным транспортом грузов, а также о совершенствовании государственного регулирования деятельности перевозчиков в сфере воздушных перевозок (за исключением перевозок, осуществляемых воздушными судами государственной авиации, экспериментальной авиации, гражданской авиации, в том числе авиации общего назначения, без взимания платы)» (Собрание законодательства РФ. Ст. 3284. 2007. № 27; Ст. 3283. 2008. № 27).

48. Положение о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах,

утвержденное постановлением Правительства РФ от 17 июля 2007 г. № 451 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3941. 2007. № 30).

49. Положение о лицензировании деятельности по выявлению электронных устройств, предназначенных для негласного получения информации, в помещениях и технических средствах (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется для обеспечения собственных нужд юридического лица или индивидуального предпринимателя), утвержденное постановлением Правительства РФ от 22 октября 2007 г. № 689 (Собрание законодательства РФ. Ст. 5363. 2007. № 44).

50. Постановление Правительства РФ от 29 декабря 2007 г. № 957 «Об утверждении положений о лицензировании отдельных видов деятельности, связанных с шифровальными (криптографическими) средствами» (Собрание законодательства РФ. Ст. 86. 2008. № 2).

51. Технический регламент «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и топочному мазуту», утвержденный постановлением Правительства РФ от 27 февраля 2008 г. № 118 (Собрание законодательства РФ. Ст. 854. 2008. № 9).

52. Положение о лицензировании деятельности, связанной с оборотом наркотических средств и психотропных веществ, внесенных в Список I в соответствии с Федеральным законом «О наркотических средствах и психотропных веществах», утвержденное постановлением Правительства РФ от 7 апреля 2008 г. № 249 (Собрание законодательства РФ. Ст. 1556. 2008. № 15).

53. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2008 г. № 279 «Об утверждении положений о лицензировании в области взрывчатых материалов промышленного назначения» (Собрание законодательства РФ. Ст. 1704. 2008. № 16).

54. Положение о государственном регулировании и контроле цен (тарифов, сборов) на услуги субъектов естественных монополий в транспортных терминалах, портах, аэропортах и услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей, утвержденное постановлением Правительства РФ от 23 апреля 2008 г. № 293 (Собрание законодательства РФ. Ст. 1887. 2008. № 17).

55. Положение о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 599 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3862. 2008. № 33).

56. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2008 г. № 889 «О лицензировании деятельности в области вооружения и военной техники» (Собрание законодательства РФ. Ст. 5834. 2008. № 49).

57. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2008 г. № 890 «О лицензировании деятельности в области производства оружия и патронов» (Собрание законодательства РФ. Ст. 5835. 2008. № 49).

58. Постановление Правительства РФ от 26 ноября 2008 г. № 891 «О лицензировании деятельности в области боеприпасов» (Собрание законодательства РФ. Ст. 5836. 2008. № 49).

Перечень постановлений Правительства РФ, признанных утратившими силу в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Постановление Правительства РФ от 3 августа 1996 г. № 916 «Об утверждении Положения о порядке предоставления и аннулирования лицензий на осуществление деятельности по обеспечению регулируемого туризма и отдыха на территориях национальных парков» (Собрание законодательства РФ. Ст. 3992. 1996. № 33).

2. Постановление Правительства РФ от 21 марта 2002 г. № 174 «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства» (Собрание законодательства РФ. Ст. 1149. 2002. № 12).

3. Пункты 26 и 61 изменений, которые вносятся в постановления Совета Министров РСФСР, Правительства РСФСР и Правительства РФ, касающиеся государственной регистрации юридических лиц, утвержденные постановлением Правительства РФ от 3 октября 2002 г. № 731 (Собрание законодательства РФ. Ст. 3983. 2002. № 41).

4. Пункт 5 изменений, которые вносятся в акты Правительства РФ, утвержденные постановлением Правительства РФ от 7 ноября 2008 г. № 821 (Собрание законодательства РФ. Ст. 5481. 2008. № 47).

Приложение 16.5. Перечень постановлений Правительства РФ, в которые должны быть внесены изменения в связи с принятием Закона № 294-ФЗ

1. Постановления Правительства РФ, регламентирующие виды контроля, подпадающие под действие Закона № 294-ФЗ без каких-либо оговорок:

1) постановление Правительства РФ от 29 декабря 2008 г. № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»;

2) постановление Правительства РФ от 3 июня 2006 г. № 349 «Об осуществлении государственного контроля за процессом денатурации (введения денатурирующих веществ) этилового спирта и спиртосодержащей непищевой продукции и содержанием в них денатурирующих веществ»;

3) постановление Правительства РФ от 21 декабря 2000 г. № 987 «О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов»;

4) постановление Правительства РФ от 12 мая 2005 г. № 293 «Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр»;

5) постановление Правительства РФ от 16 мая 2003 г. № 287 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении государственного контроля и надзора в области стандартизации, обеспечения единства измерений и обязательной сертификации»;

6) постановление Правительства РФ от 20 февраля 2007 г. № 116 «Об утверждении Правил осуществления контроля и надзора в сфере образования»;

7) постановление Правительства РФ от 27 января 2009 г. № 53 «Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)»;

8) постановление Правительства РФ от 10 ноября 2008 г. № 843 «Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания»;

9) постановление Правительства РФ от 22 июня 2007 г. № 394 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного лесного контроля и надзора»;

10) постановление Правительства РФ от 25 декабря 2006 г. № 801 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов».

2. Постановления Правительства РФ, регламентирующие виды контроля, в отношении которых федеральными законами могут быть предусмотрены особенности:

1) постановление Правительства РФ от 25 июня 2003 г. № 365 «Об утверждении Положения о проведении проверки деятельности саморегулируемой организации арбитражных управляющих регулирующим органом»;

2) постановление Правительства РФ от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации»;

3) постановление Правительства РФ от 2 марта 2005 г. № 110 «Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи».

Вместо заключения. Перечень мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля¹⁰⁷

1. Совершенствование законодательного регулирования в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного закона контроля (надзора) и муниципального контроля, предусматривающее:

1) введение преимущественно уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности;

2) запрещение предъявления органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами требований к хозяйствующим субъектам о получении необходимых для начала осуществления их деятельности разрешений, согласований, заключений, проведенных экспертиз, регистраций и совершении иных юридически значимых действий, не установленных федеральными законами;

3) установление порядка использования электронного документооборота и совершения юридически значимых действий в электронной форме при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

4) регулирование вопросов осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за исполнением условий договоров (соглашений), в которых государственные органы и органы местного самоуправления выступают одной из сторон таких договоров (соглашений);

5) нераспространение порядка осуществления государственного контроля (надзора), установленного федеральными законами, на организацию и проведение:

¹⁰⁷ Данный перечень лег в основу поручения Правительства РФ, подготовленного по итогам Доклада.

- контроля в сфере управления, распоряжения, использования и сохранности федерального имущества, закрепленного за федеральными государственными унитарными предприятиями, федеральными казенными предприятиями и федеральными государственными учреждениями;
 - государственного портового контроля;
 - контроля в сфере размещения заказа на поставки продукции и оказания услуг для государственных и муниципальных нужд;
- б) определение порядка передачи полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального государственного надзора (контроля) субъектам РФ и организации контроля за исполнением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий.
2. Внесение изменений в отдельные законодательные акты РФ, предусматривающие разграничение процедур административных расследований, проводимых органами государственного контроля (надзора) при рассмотрении дел об административных правонарушениях, и процедур расследований в составе мероприятий по контролю, проводимых при проверках хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.
3. Утверждение показателей и методики проведения проекта мониторинга эффективности государственного контроля постановления (надзора) и муниципального контроля.
4. Внесение изменений и признание утратившими силу некоторых актов Правительства РФ по вопросам государственного контроля (надзора) в соответствии с перечнем.
5. Установление порядка осуществления государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности.
6. Проведение анализа осуществления государственного контроля (надзора) государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями и подготовка предложений по приведению нормативных правовых актов, наделяющих указанные организации такими полномочиями, в соответствии с законодательством РФ.
7. Размещение в сети Интернет на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих прием уведомлений о начале предпринимательской деятельности и государственный контроль (надзор), следующей информации:
- 1) тексты нормативных правовых актов и иных технических и нормативных документов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие выполнению юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, представляющими уведомления о начале своей

деятельности, а также требования к используемым ими территориям, зданиям, сооружениям, оборудованию, персоналу, транспортным средствам;

2) тексты нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и требования к аккредитации граждан и юридических лиц, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) в качестве экспертов, экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю, а также сведения реестров экспертов, экспертных организаций.

8. Проведение мониторинга соответствия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, муниципальных правовых актов по вопросам организации и проведения федерального, регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля законодательным актам РФ в области защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также принимаемых мерах по приведению нормативных правовых и правовых актов в соответствие с законодательством РФ по данному вопросу.

9. Проведение мониторинга эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и подготовка по результатам мониторинга сводного доклада о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, а также докладов о состоянии указанного контроля в соответствующих сферах деятельности.

10. Проведение анализа системы регионального государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, включая исполнение субъектами РФ полномочий Российской Федерации, переданных субъектам РФ, подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных полномочий органов исполнительной власти субъектов РФ.

11. Проведение анализа системы муниципального контроля в Российской Федерации, подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных полномочий органов местного самоуправления.

Научное издание

**Состояние системы государственного контроля
в Российской Федерации**

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*

Корректор *Н.М. Дмуховская*

Подписано в печать 08.09.2010. Формат 60×88/16. Гарнитура Newton С
Печать офсетная. Усл.-печ. л. 18,43. Уч.-изд. л. 15,4
Тираж 1000 экз. 1-й завод 500 экз. Изд. № 1250

Государственный университет — Высшая школа экономики.
125319, Москва, Кочновский проезд, д. 3
Тел./факс: (495) 772-95-71

ISBN 978-5-7598-0803-9



9 785759 808039