МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

(Минэкономразвития России)

ДОКЛАД

Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)

Москва, 2013 г.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ 3

1. ОБЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (2011 - 2012 ГГ.)……4

2. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ……...15

2.1. Проблемы, связанные с недостатками проверяемых обязательных требований……16

2.2. Проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы)……...30

3. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2012 ГОДУ……47

3.1.Общие показатели контрольно-надзорной деятельности……...48

3.2.Коэффициенты эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля…….....66

4. УВЕДОМИТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК НАЧАЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ……85

5. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА ДОКЛАДОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ……...91

6. АВТОМАТИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА МОНИТОРИНГА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ «ИС «МОНИТОРИН» И «ИС «МОНИТОРИНГ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ»)……...93

7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ПО ИЗМЕНЕНИЯМ НОРМАТИВНОЙ ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ……..97

7.1. Предложения федеральных органов исполнительной власти…….……97

7.2. Предложения региональных органов исполнительной власти……..105

7.3. Предложения органов местного самоуправления…….… .111

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ……112

Приложение…….....115

ВВЕДЕНИЕ

Доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации» является продолжением докладов Минэкономразвития России подготовленных и представленных в Правительство Российской Федерации в 2010-2012 годах.

В данном Докладе, написанном по состоянию на 1 апреля 2013 г. (если по тексту не указано иное), подробно рассказывается о действии 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», а также Федерального закона от 1 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора)», о проблемах, существующих до настоящего времени в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также предлагаются системные решения обозначаемых проблем.

При подготовке доклада использованы материалы совместного Доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2012», подготовленного Минэкономразвития России совместно с РСПП и Научно-исследовательским институтом «Высшая школа экономики».

1. ОБЩИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ (2011 - 2012 ГГ.)

В указанный период была проделана довольно большая работа по корректировке и детализации правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий, позволившая восполнить ряд пробелов, существовавших еще с 1990-х годов и отрицательно сказывавшихся как на уровне защиты прав подконтрольных субъектов, так и на качестве осуществляемого государственного контроля (надзора).

Общая характеристика

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ) и около 90 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды государственного контроля (надзора).

Подзаконная нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля также имеет общую и специальную (отраслевую) часть. Общую часть образуют:

- 6 базовых постановлений Правительства Российской Федерации (постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»; 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»; 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)»; 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»; от 27 декабря 2012 г. № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения

федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»; от 15 декабря 2012 г. № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю».);

- приказ Минэкономразвития России (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», утвердивший типовые формы документов, используемых в рамках контроля (надзора));

- 2 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации (приказы Генпрокуратуры России от 11 августа 2010 г. № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и от 27 марта 2009 г. № 93 «О реализации 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»).

Отраслевая часть состоит из более 40 постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в развитие Закона № 294-ФЗ и утверждающих Положения об осуществлении отдельных видов контроля (см. Приложение № 4) либо закрепляющие в случаях установленных законами какие-либо особенности осуществления отдельных видов контроля (например, постановление Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 «Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью»), а также нескольких десятков различных ведомственных актов, среди которых можно особо выделить административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

В течение последних 2-х лет нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела довольно сильные

изменения. Их анализ позволяет выделить следующие основные направления корректировки соответствующих нормативных правовых актов.

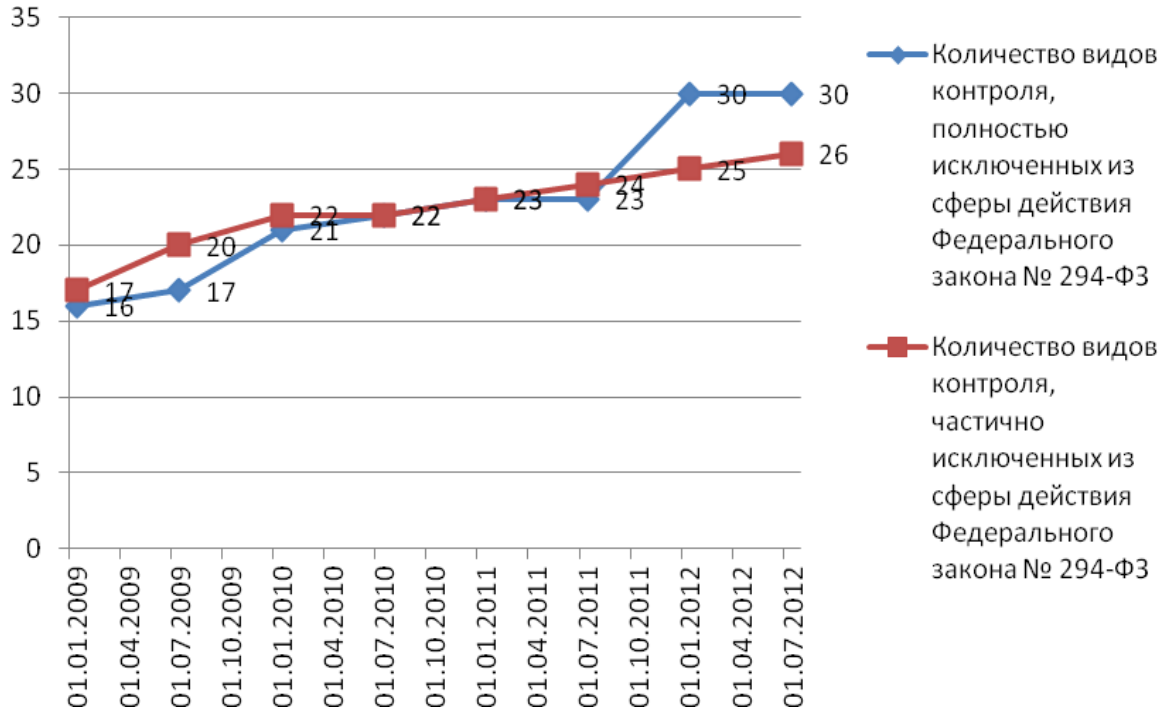
1. Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Закона № 294-ФЗ.

В частях 3 и 3.1. статьи 1 Закона № 294-ФЗ содержится перечень случаев, в которых положения указанного закона не применяются к проверкам, проводимым государственными органами и органами местного самоуправления. В части 4 данной статьи приведен перечень видов контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Оба перечня присутствуют в статье 1 Закона № 294-ФЗ, начиная с самой первой его редакции. Однако на протяжении действия рассматриваемого закона они претерпевают постоянное расширение (см. рисунок 1.1).

Рисунок 1.1

Количество видов контроля (надзора), исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ



Изменения, произошедшие в отношении перечней видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ, можно разделить на несколько групп.

I группа – виды контроля, которые ранее в законодательстве отсутствовали и сразу после нормативного установления были исключены из сферы действия Закона № 294-ФЗ:

- надзор в национальной платежной системе;
- государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов.

II группа – виды контроля, на которые ранее в полной мере формально распространялся Закон № 294-ФЗ и которые в настоящее полностью выведены из-под действия данного закона:

- государственный портовый контроль;
- контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов.

III группа – виды контроля, которые были переведены из разряда контроля, частично исключенного из общих правил, в категорию контроля, полностью выведенного из сферы Закона № 294-ФЗ:

- таможенный контроль.

IV группа – виды контроля, на которые ранее в полном объеме распространялся Закон № 294-ФЗ и которые в настоящее время частично изъяты из общих правил:

- федеральный государственный пожарный надзор;
- государственный контроль на территории особой экономической зоны;
- государственный контроль в сферах естественных монополий;
- государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- государственный надзор за проведением лотерей;
- федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;
- региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль.

V группа – виды контроля, переведенные из перечня видов контроля, частично изъятых из общих правил, в категорию видов контроля, на которые в полном объеме распространяется Закон № 294-ФЗ:

- контроль в области обращения и защиты информации;
- контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса;
- контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему;
- контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Наличие перечня отдельных видов контроля, полностью или частично исключенных из правил Закона № 294-ФЗ, является обоснованным, т.к. за термином «государственный (муниципальный) контроль» скрываются разнообразные по своему содержанию правовые институты. Попытка придать им полное единообразие может лишить отдельные виды контроля смысловой нагрузки (например, виды контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации) либо неоправданно повысить риск наступления опасных последствий из-за нарушения обязательных требований (к примеру, надзор в области промышленной безопасности).

Вместе с тем нужно отметить, что постоянное расширение данных перечней снижает уровень гарантий подконтрольных лиц. Как правило, отраслевыми федеральными законами сокращается периодичность проверок, увеличиваются сроки их проведения, исключается необходимость уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения таких проверок с органами прокуратуры. В связи с этим представляется желательным сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Закона № 294-ФЗ, или хотя бы сохранение данных перечней в существующем объеме в будущем. Сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из общих правил, можно осуществлять следующим образом: постепенно распространять на отдельные виды контроля в полном объеме правила, предусмотренные Законом № 294-ФЗ, с постоянным сбором и анализом статистики о количестве случаев причинения вреда в соответствующей сфере. При наблюдении роста случаев причинения вреда в отношении вида контроля могут быть возвращены особые правила.

2. Корректировка положений, связанных с кругом субъектов, осуществляющих контроль (надзор), и предметом контроля (надзора)

2.1 Внесены изменения, уточняющие возможность осуществления контроля (надзора) государственными учреждениями.

Согласно подпункту 1 статьи 2 Закона № 294-ФЗ отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учреждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Соответственно, остальные виды государственного контроля (надзора) могут осуществляться исключительно федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и не могут передаваться для осуществления государственным учреждениям.

2.2. Детализирован механизм оплаты экспертов и экспертных организаций, участвующих в мероприятиях по контролю

В подпункт 7 статьи 2 Закона № 294-ФЗ внесены дополнения о том, что оплата услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещение понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю расходов производится в порядке и размерах, установленных Правительством Российской Федерации. Положение об оплате услуг экспертов и экспертных организаций, а также о возмещении понесенных ими расходов в связи с участием в мероприятиях по контролю, проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 15 декабря 2012 г. № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю».

2.3. Расширены пределы муниципального контроля.

Требования к объектам муниципального контроля устанавливаются не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях и комплексная

проверка повышает качество контроля и позволяет обеспечить надлежащий уровень выполнения обязательных требований. Вместе с тем это порождает проблему дублирования отдельных видов государственного надзора и муниципального контроля. Так, например, нормы законодательства о земельном и жилищном контролях, являющихся наиболее массовыми видами муниципального контроля, сформулированы таким образом, что допускают возможность осуществления проверки одних и тех же требований в отношении одних и тех же объектов в ходе как государственного, так и муниципального контроля.

3. Корректировка процессуальных требований к порядку проведения контрольных мероприятий.

3.1. Внесены изменения в перечень оснований для проведения внеплановой проверки.

В пункт 3 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ внесены дополнения, допускающие возможность проведения внеплановой проверки на основании требования прокурора о проведении такой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям. Внесение указанных изменений позволяет проводить такие внеплановые проверки без бессмысленного в данном случае согласования.

3.2. Установлен общий предельный срок проведения проверок юридического лица с филиальной сетью

Пункт 4 статьи 13 Закона № 294-ФЗ дополнен указанием на то, что общий срок проведения проверки юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, не может превышать 60 рабочих дней. При этом сохраняется правило о том, что сроки проверки устанавливаются отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению такого юридического лица

3.3. Уточнен порядок формирования ежегодных планов проверок

Согласно вновь введенным пунктам 7.1. и 7.2. статьи 9 Закона № 294-ФЗ территориальные органы федеральных органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие переданные контрольные полномочия

Российской Федерации, представляют до 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок, утвержденные ежегодные планы в соответствующие федеральные органы исполнительной власти. Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного контроля (надзора), до 31 декабря года, предшествующего году проведения проверок, составляют ежегодные планы проведения плановых проверок, включающие сведения утвержденных планов, представленных территориальными органами государственного контроля (надзора). Ежегодные планы проведения плановых проверок размещаются федеральными органами исполнительной власти на своих официальных сайтах в сети "Интернет", за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством. Указанные изменения детализируют внутренние процедуры органов федерального государственного контроля (надзора) по составлению ежегодных планов проверок, что позволяет оценить данные изменения положительно.

3.4. Детализирована возможность использования результатов проверок в рамках производства по делам об административных правонарушениях

В соответствии с частью 3 статьи 26.2 КОАП, не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона, в том числе доказательств, полученных при проведении проверки в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

3.5. Внесены изменения в порядок проведения проверок при назначении административного наказания в виде административного приостановления деятельности

Внесены изменения в статью 32.12 КОАП, предусматривающие возможность проведения лицами, уполномоченным на составление протоколов об административном правонарушении, проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Такая проверка должна проводиться, как в случае решения вопроса о досрочном прекращении административного приостановления, так и по истечении срока такого приостановления. При этом в последнем случае, если обстоятельства, послужившие

основанием для назначения административного наказания, не устранены, то может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и вновь могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (включая временный запрет деятельности).

4. Подробная регламентация порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора).

К настоящему времени действуют более 30 постановлений Правительства Российской Федерации, которыми утверждены положения об отдельных видах государственного контроля (надзора). Указанные акты Правительства Российской Федерации определяют порядок осуществления видов государственного контроля (надзора), как подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ, так и частично выведенных из сферы действия данного закона. Также в настоящий момент действуют более 70 административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора), полностью или частично подпадающих под действие Закона № 294-ФЗ, а также 2 административных регламента взаимодействия при исполнении контрольно-надзорных функций и 3 административных регламента предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

Вместе с тем данная работа не завершена. Например, административные регламенты предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности приняты только в 3 уполномоченных федеральных органах (Роспотребнадзоре, Роструде и ФМБА России) и отсутствуют в 3 ведомствах (Ространснадзоре, МЧС России и Росстандарте).

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

В течение 2011-2012 годов в КОАП был внесен ряд изменений, серьезным образом развивших систему составов административных правонарушений и увеличивших административные наказания в описываемой сфере.

С одной стороны, детализирована и ужесточена административная ответственность подконтрольных субъектов за нарушение порядка проведения проверок.

1. Статья 19.4.1. КОАП дополнена нормой, устанавливающей ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), в том числе за воспрепятствование, повлекшее невозможность проведения или завершения проверки, и за повторное совершение указанного деяния. Административное наказание за данное деяние составляет: для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей – от 2 тысяч рублей до 20 тысяч рублей или дисквалификация от 6 месяцев до 1 года, для юридических лиц – от 5 тысяч рублей до 100 тысяч рублей.

2. Статья 19.5 КОАП дополнена нормами, устанавливающими квалифицированные составы такого правонарушения, как невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный контроль (надзор). Уточнено наказание за невыполнение предписания органа государственного пожарного надзора, органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, органа государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, органа по контролю (надзору) в сфере безопасности при использовании атомной энергии.

3. Десятикратно увеличена ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (статья 19.6 КОАП). Штраф за данное правонарушение, налагаемый на должностных лиц, увеличен до 4-5 тысяч рублей.

С другой стороны, усилена ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре). Так, внесены изменения в статью 19.6.1. КОАП в соответствии с которыми предусмотрено наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от 5 тысяч до 10 тысяч рублей либо дисквалификация должностного лица на срок от 6 месяцев до 1 года за повторное нарушение законодательства о контроле (в части проведения проверки при отсутствии оснований, нарушения сроков проведения проверки, отсутствия согласования

внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, привлечения к контрольным мероприятиям не аккредитованных экспертов либо проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план) либо за грубое нарушение требований данного законодательства (проведение проверки без распоряжения руководителя органа государственного контроля или непредставление акта о проведенной проверке).

2. ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Анализ практики осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе судебной практики позволил выявить следующие две группы проблем исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти:

1. Проблемы, связанные с теми или иными недостатками проверяемых обязательных требований (проблемы материального права):

- отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю;
- устаревание (потеря актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки;
- избыточность и противоречивость проверяемых требований, отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности;

2. Проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы):

- дублирование отдельных видов контроля;
- неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок;
- отсутствие разграничений полномочий по осуществлению государственного надзора со стороны гражданских и силовых ведомств;
- непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки;
- проблемы правоприменительной практики в сфере привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, неоправданно высокие санкции за нарушение обязательных требований;
- неопределенность в отношении того, распространяется ли Закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет;

- наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере.

2.1. Проблемы, связанные с недостатками проверяемых обязательных требований

Общая характеристика проблемы

В соответствии со статьей 2 Закона № 294-ФЗ предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля являются требования, установленные данным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В части муниципального контроля предметом такого контроля являются также требования, установленные муниципальными правовыми актами.

Согласно статье 3 Закона № 294-ФЗ, одним из принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) является принцип открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Также открытость сведений об обязательных требованиях следует из специального источника таких требований – нормативных правовых актов.

Согласно части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Между тем практика осуществления государственного контроля (надзора) демонстрирует в некоторых случаях возможность применения обязательных требований и без их официального опубликования. Так, например, в соответствии с подпунктом «г» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая

2007 г. № 88, не требуют государственной регистрации ГОСТы, если они не содержат нормативных предписаний. Между тем сама природа обязательных стандартов подразумевает, что государственные стандарты содержат обязательные требования, рассчитанные на неоднократное применение к неопределенному кругу лиц и, поэтому, являются нормативными. При этом практика пошла по пути признания ГОСТов, не нуждающимися в государственной регистрации, и, следовательно, в официальном опубликовании.

Кроме того, в Российской Федерации в некоторых случаях действуют обязательные требования, принятые еще до распада СССР. С учетом имеющихся тогда особенностей технического регулирования, установления обязательных требований к работам и услугам, правомочиями по разработке и изданию требований наделялись различные исследовательские институты и подведомственные организации органов государственной власти. Впоследствии, изданные ими требования вводились в действие нормативными правовыми актами органов исполнительной власти.

Так, например, до сих пор действуют следующие акты:

- Инструкция по выполнению футеровок тепловых агрегатов методом торкретирования ВСН 412-80 (разработана ВНИПИ Теплопроект и введена в действие Минмонтажспецстроем СССР 18 марта 1980 г.);
- Инструкция по устройству молниезащиты зданий и сооружений РД 34.21.122-87 (утв. Главтехуправлением Минэнерго СССР 12 октября 1987 г.);
- Инструкция о порядке работы водителей на линии РД-200-РСФСР-12-0071-86-05 (утв. Министерством автомобильного транспорта РСФСР 10 января 1986 г.);
- Система управления охраной труда РД 31.81.01-87 "Требования техники безопасности к морским судам" (утв. решением Министерства морского флота и Министерства судостроительной промышленности от 2 августа 1988 г. N СМ-53/2446);
- Руководящий документ РД 39-30-499-80 "Положение о техническом обслуживании и ремонте линейной части магистральных нефтепроводов" (утв. Министерством нефтяной промышленности 31 декабря 1980 г.).

Всего в справочно-правовой системе Гарант значится **3318** неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 г.

Распад СССР и дальнейшее нормотворчество в период 1990-х гг. произвели наслоение на неотмененные обязательные требования СССР. Имея в виду также периодическое неопубликование принимаемых обязательных требований в 1990-х гг. в настоящее время в некоторых сферах государственного контроля (надзора) сложилась ситуация непрозрачности, запутанности и устаревания применяемых обязательных требований органом государственного контроля (надзора), а в отдельных сферах назрела насущная потребность в кодификации и новации проверяемых требований при осуществлении государственного контроля (надзора).

Так, только в сфере проектирования и строительства в 2005 году в фонде нормативной и методической документации числилось **135** СНиПов, принятых и введенных в действие Госстроем СССР, Минстроем России, Госстроем России и т.д.

Ситуация осложняется тем, что согласно пункту 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон № 184-ФЗ), обязательному применению подлежат нормативные документы, изданные до июля 2003 года, только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни и здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей.

То есть, все остальные записи, приведенные в СНиПах, ГОСТах и иных нормативных документах носят рекомендательный характер. Однако на практике практически невозможно разграничить обязательные и рекомендательные части нормативных документов.

Росстандарт в целях решения данной проблемы периодически издает информационные письма, в которых указывает конкретные положения стандартов, подлежащие применению в обязательном порядке (информация Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 27 июля 2012 г., в которой приведены сведения о продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия (в форме обязательной сертификации) в системе сертификации ГОСТ Р, с указанием нормативных документов, устанавливающих обязательные требования). Именно таким требованиям должна соответствовать продукция при ее обязательной сертификации или декларировании соответствия.

Данная практика соответствует требованиям статьи 46 Закона № 184-ФЗ. Согласно данной норме, нормативные правовые акты Российской Федерации и нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие на период до вступления в силу соответствующих технических регламентов обязательные требования к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, размещаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти в информационной системе общего пользования в электронной форме с указанием подлежащих обязательному исполнению структурных единиц (разделов, пунктов) этих актов и документов.

Однако другие органы государственного контроля (надзора) такую практику не используют (Россельхонадзор, Ростехнадзор и т.д.).

Попытки решения проблемы непрозрачности обязательных требований

Выполняя поручения и программные документы Правительства Российской Федерации в анализируемой сфере, ведомства систематизируют нормативные правовые источники, устанавливающие обязательные требования, путем фактического размещения на их официальных сайтах перечней таких актов с возможностью скачивания актов, включенных в перечень. Такая практика, бесспорно, является положительной, однако не всегда можно сделать вывод о том, что на сайте размещены исчерпывающие перечни актов.

В ряде случаев уже из названия следует, что перечень носит открытый характер. Например, на официальном сайте Ростехнадзора[1] размещены следующие перечни нормативных правовых актов, являющихся общими для различных областей государственного надзора и устанавливающие обязательные требования, соблюдение которых поверяется:

- при проведении проверок;
- при осуществлении федерального государственного надзора в области использования атомной энергии;

[1] http://www.gosnadzor.ru/osnovnaya_deyatelnost_slujby/provedenie-proverok/normativnie-pravovie-akti-ustanavlivayushchie-obyazatelnie-trebovaniya-soblyudenie-kotorih-proveryaetsya-pri-provedenii-proverok/

- при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности;
- при осуществлении государственного горного надзора;
- при осуществлении федерального государственного энергетического надзора;
- при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений;
- при осуществлении федерального государственного строительного надзора.

Аналогичные перечни размещены на сайте Росприроднадзора[2], МЧС России[3] и Росалкогольрегулирования[4]. Такие перечни носят открытый характер.

Необходимость осуществления мероприятий по систематизации и открытию доступа к обязательным требованиям, являющимся предметом проверки, неоднократно подчеркивалась в различных программных документах, например, в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р однако до настоящего времени работа в данной сфере не завершена.

В итоге в каких-то сферах проблема прозрачности обязательных требований решена полностью. Например, доступ к санитарным правилам, правилам пожарной безопасности в настоящее время ничем не ограничен. Однако в некоторых сферах до сих пор система обязательных требований является непрозрачной. Причиной этого является отсутствие комплексного подхода к решению данной проблемы.

Ниже приводятся сферы, в которых существуют значительные проблемы с обеспечением прозрачности проверяемых требований.

---

[2] http://rpn.gov.ru/node/5536
[3] http://www.mchs.gov.ru/law/?SECTION_ID=8221
[4] http://fsrar.ru/legalacts/base/perechen-normativnopravovyh-aktov--sobljudenie-kot

Сферы регулирования, в которых сохраняются проблемы непрозрачности обязательных требований

I. ГОСТы

ГОСТы, утверждаемые ведомственными нормативными правовыми актами (ранее – постановлением Госстандарта и приказом Ростехрегулирования, сейчас – приказом Росстандарта):

а) не проходили и не проходят государственной регистрации в Минюсте России (хотя, несомненно, затрагивают права и свободы);

б) официально распространяются федеральным государственным унитарным предприятием «СтандартИнформ» и федеральным бюджетным учреждением «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации - Фирма "ИНТЕРСТАНДАРТ"».

Данные субъекты распространяют ГОСТы в составе периодических изданий исключительно за плату, размер которой явно превышает себестоимость. Приказом Росстандарта от 6 декабря 2011 г. № 6357 установлены расценки на предоставление документов из федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов. Согласно данному приказу, например, за печатное издание ГОСТ толщиной **10 страниц** необходимо заплатить **544 рубля 50 коп.** (55 рублей за страницу).[5] Возможность **бесплатного** получения официальных текстов ГОСТов в сети Интернет крайне ограничена (хотя затраты на такое размещение минимальны).

Согласно пункту 62 Административного регламента, утвержденного Приказом Минпромторга России от 6 ноября 2008 г. № 266, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается только в отношении **вновь утвержденных** стандартов и только **на 1 год.** При этом опубликование ГОСТ осуществлено в форме, не удобной для поиска: загрузка осуществляется по одной странице[6].

Проблема осложнена тем, что все вышесказанное в полной мере относится не только к стандартам, применяемым на добровольной основе, но и к требованиям, содержащимся в ГОСТ[7], носящих обязательный характер. Кроме того проблема недоступности ГОСТов усугубляется тем, что многие из них введены в действие еще

---

[5] http://standard.gost.ru/wps/portal/ordercertificate
[6] http://protect.gost.ru/default.aspx
[7] См., например, распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р

советскими органами, что затрудняет их поиск, а также процесс уяснения того, какой именно ГОСТ и какие именно требования из него применимы к конкретному механизму (процессу) в целях соблюдения обязательных требований.

Так, только в сфере надзора за самоходными машинами действуют следующие ГОСТы СССР:

- ГОСТ 10000-75 Прицепы и полуприцепы тракторные;
- ГОСТ 12.2.019-86 Тракторы и машины самоходные;
- ГОСТ 12.2.102-89 Машины лесозаготовительные;
- ГОСТ 12.2.111-85 Машины сельскохозяйственные навесные прицепные;
- ГОСТ 12.2.121-88 Тракторы промышленные;
- ГОСТ 15594-80 Лесопогрузчики челюстные;
- ГОСТ 16215-80 Автопогрузчики вилочные;
- ГОСТ 16469-79 Экскаваторы каналокапатели;
- ГОСТ 17.2.2.02-98 Нормы и методы определения дымности отработавших газов дымности дизелей, тракторов и самоходных сельскохозяйственных машин;
- ГОСТ 19677-87 Тракторы сельскохозяйственные;
- ГОСТ 23074-85 Машины для внесения жидких органических удобрений;
- ГОСТ 23982-85 Машины для внесения твердых органических удобрений;
- ГОСТ 26336-84 Трактора и сельскохозяйственные машины, механизированное газонное и садовое оборудование. Система символов для обозначения органов управления и средств отображения информации;
- ГОСТ 27254-87 Машины землеройные. Система рулевого управления колесных машин.
- ГОСТ 28099-89 Погрузчики универсальные сельскохозяйственные;
- ГОСТ 7751-85 Техника, используемая в сельском хозяйстве. Правила хранения.

II. Своды правил и СНиП

Не такая критическая как в сфере обязательных требований государственных стандартов, ситуация сложилась с доступностью **СП (сводов правил)**, **СНиП** и других нормативных документов в сфере строительства. Однако частично проблемы с прозрачностью нормативных технических документов в сфере строительства все-таки существуют.

Согласно пункту 29 Правил разработки и утверждения сводов правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2008 г. № 858, опубликование сводов правил осуществляется разработчиком в его официальных печатных изданиях. Текст свода правил размещается в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Большая часть СНиПов, переутвержденных в последние несколько лет в качестве СП, размещена на официальном сайте Минрегиона России[8]. Однако в электронном виде на сайте Министерства доступны далеко не все вновь утвержденные СНиПы. Они публикуются в официальных изданиях, распространяемых за плату.

Приказом от 14 октября 2010 г. № 447 Минрегион России установил, что распространение официально опубликованных сводов правил на территории РФ на бумажном носителе и в электронно-цифровой форме осуществляет ФГУ «Федеральный центр технической оценки продукции в строительстве». В настоящее время данная организация называется Федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве».

Данное учреждение распространяет СП за плату, размер которой явно превышает себестоимость: **от 1 до 4 тыс. рублей** за одно издание СП. Например, отсутствующий на сайте Минрегиона России СНиП 3.02.01-87 «Земляные сооружения, основания и фундаменты» продается за 3951 руб.[9]

Однако наиболее серьезные трудности возникают, когда речь идет о СНиПах, утвержденных до середины 2000-х годов (включая СНиПы изданные в период СССР), которые не были переутверждены в составе СП. В соответствии с распоряжением

[8] http://www.minregion.ru/tehreg/482/484/486/?page=3
[9] http://www.certif.org/index.html

Правительства Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 1047-р многие из них являются обязательными.

Официальные электронные версии данных документов в открытом доступе отсутствуют, а официальные издания таких СНиП (в составе периодических изданий или в виде отдельных брошюр) зачастую датируются 1990-ми годам. В качестве примера можно привести Строительные нормы и правила СНиП 2.02.04-88 «Основания и фундаменты на вечномерзлых грунтах» (утверждены. постановлением Госстроя СССР от 21 декабря 1988 г. № 252), которые были официально изданы в 1998 году в виде отдельной книги ГУП ЦПП.

III. Сфера ветеринарии

Требования в указанной сфере не носят системного характера, а во многих случаях подлежат применению документы, изданные до распада СССР и никем никогда не утверждавшиеся. Большое количество таких документов было принято в 1970-1980-х годах, которые утверждались не приказами ведомства (Минсельхоза СССР или Минсельхоза РСФСР), а отдельными структурными подразделениями ведомств и официально нигде не публиковались.

Так, Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. органом исполнительной власти не утверждались и в действие не вводились, а текст правил опубликован в Сборнике важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам в 7-ми тт./под общ. ред. к.м.н. В.М. Подольского. Т.4: Санитарные правила и нормы (СанПин), гигиенические нормативы и перечень методических указаний и рекомендаций по гигиене питания. - М.: МП "Рарог", 1992.

Также примером могут служить:

- Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий (утверждены Главным управлением ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4 ноября 1986 года, источник опубликования: Документ опубликован не был, СПС «Гарант»);
- Ветеринарно-санитарные правила внутрихозяйственного убоя скота на мясо (утверждены: главное управление ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 16 августа 1971 г., источник публикации «Ветеринарное законодательство», том II, М., "Колос", 1972)

- Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов (утверждены: Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 27 декабря 1983 года, источник опубликования: М., ВО "Агропромиздат", 1988).

Необходимо отметить, что аналогичная ситуация имела место и в 1990-е годы, представляя собой нарушение части 3 статьи 15 Конституции Российской Федерации, запрещающей применение любых нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Примерами таких нормативных документов могут служить:

- Ветеринарно-санитарные нормы и требования к качеству кормов для непродуктивных животных (утверждены: начальник Департамента ветеринарии В.М.Авилов 15 июля 1997 г. № 13-7-2/1010, источник опубликования: Документ опубликован не был, СПС «КонсультантПлюс»);

- Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел (утверждены: Руководитель Департамента ветеринарии В.М.Авилов 17 августа 1998 г. № 13-4-2/1362, источник опубликования: М., Информагротех, 1999).

При этом органы ветеринарного надзора в ходе мероприятий по контролю проверяют выполнение ветеринарных требований, установленных в таких документах, что подтверждается, как судебной практикой, так и информацией, размещенной на официальном Интернет-сайте Россельхознадзора[10].

Необходимо также отметить, что ФГНУ «Росинформагротех» осуществляет распространение отдельных нормативных технических документов в сфере ветеринарии на платной основе в виде бумажных версий документов и их электронных копий (http://www.rosinformagrotech.ru/price/printall_tema.php#tema11).

Применение неопубликованных актов является **незаконным**. Как уже указывалось выше неопубликованные акты органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина не могут применяться. Однако административные органы и даже судебные органы ссылаются на такие документы при вынесении решений по делам об административных

[10] http://www.fsvps.ru/fsvps-forum/posts/list/801.page#16511

правонарушениях, а также при выдаче предписаний (например, решение Арбитражного суда Красноярского края от 14 апреля 2011 года (№ А33-1987/2011)).

Выводы

В других отраслях в целом отсутствуют ситуации, когда лица, в отношении которых осуществляется государственный контроль (надзор) не могут получить доступ к обязательным требованиям, соблюдение которых проверяется. Однако, проблема непрозрачности обязательных требований не исчерпывается фактами невозможности получения доступа к таким актам.

Все вышеуказанное диктует необходимость принятия кардинальных мер для обеспечения открытости установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю. Так как поручения об открытии доступа к указанной информации могут оставаться неисполненными и далее, необходимо создание обеспечительных механизмов, лишающих органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля возможности и далее игнорировать существующие требования. Установление таких механизмов позволит проверять административным и судебным органам при рассмотрении дел об обжаловании результатов проверок проверять факт выполнения такого требования путем визуального просмотра официальных интернет-сайтов.

Срок, с момента которого обязательные требования должны быть размещены на сайте (издание распоряжения о проведении проверки), надлежит рассматривать как минимально гарантированный и технический. Поскольку проверки проводятся систематически, соблюдение данного требования позволит добиться полного открытия доступа ко всем обязательным требованиям в постоянном режиме. Также в любой момент возможно будет проверить соблюдение указанного требования в каждом конкретном случае.

Решение проблемы непрозрачности обязательных требований позволит преодолеть и проблему избыточности и противоречивости таких требований. После открытия доступа ко всем обязательным требованиям легче будет выявлять и выносить на общественную экспертизу вопросы их избыточности и противоречивости. Пока обязательные требования находятся в тени, а овладение

знаниями о них подразумевает наличие длительного опыта работы в той или иной сфере, затруднительно исключение данной проблемы.

Таким образом, Минэкономразвития России обращает внимание на две актуальных проблемы в сфере закрытости обязательных требований и предлагает соответствующие решения для их устранения.

1) Решение проблемы отсутствия в открытом доступе установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю

В части совершенствования регулирования предмета государственного контроля (надзора), муниципального контроля необходимо предусмотреть механизмы, гарантирующие открытие доступа к обязательным требованиям, являющимся предметом проверки. Для этого необходимо закрепить в статье 20 Закона № 294-ФЗ положение о том, что проверка соблюдения обязательных требований, установленных актами, не размещенными на официальном сайте органа по контролю (надзору), должна влечь недействительность результатов проверки (новое основание для признания результатов проверки недействительными). В целях достижения правовой определенности при применении данной нормы необходимо:

а) предусмотреть период, в течение которого отсутствие акта в открытом доступе на официальном сайте органа по контролю может квалифицироваться как грубое нарушение Закона № 294-ФЗ;

б) сделать точное указание на то, какие именно акты и в каком формате должны быть размещены на сайте (в целях исключения формального выполнения данного требования и размещения на сайте только общих актов (например, отраслевых федеральных законов), устанавливающих обобщенные требования в сфере проверки).

Наконец, последним, что необходимо сделать, чтобы гарантировать открытие доступа к актам, устанавливающим обязательные требования, является установление в качестве грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ составление акта проверки без точного указания в нем ссылок на внутренние структурные единицы текста актов, в которых установлены нарушенные обязательные требования и реквизиты таких актов.

Кроме того, считаем целесообразным рассмотреть вопрос о создании на официальном сайте www.regulation.gov.ru или www.pravo.gov.ru раздела, в котором должны быть размещены обязательные требования.

2) Решение проблемы устаревания (потери актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки

В будущем необходимо исключить применение норм и правил, изданных органами государственной власти СССР и РСФСР при осуществлении государственного контроля (надзора). Для этого необходимо вновь утвердить указанные акты соответствующим федеральным органам исполнительной власти. В качестве обеспечительной меры данной нормотворческой деятельности необходимо в главу 10 Федерального закона № 184-ФЗ внести норму о том, что с 1 января 2015 г. не могут применяться нормативно-технические документы, устанавливающие требования к продукции и процессам, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. При необходимости Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти должны вновь утвердить такие акты до 1 января 2015 г.

Актуальным также остается необходимость создания единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельностью (учет случаев причинения вреда). Такая система позволит эффективно управлять ситуацией, усиливая контроль (установление новых обязательных требований, санкций за их неисполнение, увеличение штата органа государственного контроля (надзора) и прочее) там, где число случаев значительно, и ослабляя или вовсе отменяя проведение мероприятий по контролю там, где число случаев причинения вреда невелико. На это уже указывалось в докладе Минэкономразвития России «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации в 2011 г.», а также во многих программных документах Правительства Российской Федерации. Однако такая единая система до сих пор не создана.

Также в сфере обязательных требований необходимо принять комплекс мер, направленных на детализацию установления и применения обязательных требований.

Так, для каждого вида контроля необходимо при утверждении положений об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемые постановлениями Правительства Российской Федерации, предусматривать следующие положения:

- в максимально конкретной форме очерчивать требования к поднадзорным объектам по каждому виду контроля, исключая при этом любую возможность возникновения дублирования полномочий по контролю одних и тех же обязательных требований различными органами государственного контроля (надзора);

- определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и прочее) и способы отбора таких методов для проверки соблюдение конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, в каких случаях достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т.п.);

- вменять в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) утверждать своими приказами исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверке, и размещать тексты таких актов на официальном сайте органа государственного контроля (надзора);

- вменять в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) в применимых случаях утверждать своими приказами формы карт проверок, подлежащих заполнению при проведении мероприятий по контролю.

2.2. Проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы)

Проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок, будут рассмотрены в настоящем разделе в отдельности.

1. Дублирование отдельных видов контроля.

Несмотря на общее требование пункта 5 статьи 3 Закона № 294-ФЗ до сих пор не до конца реализован принцип недопустимости 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.

Особенно много таких ситуаций возникает:

- на стыке федерального и регионального государственного контроля (надзора);
- на стыке регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- в тех случаях, когда какое-либо единое полномочие (государственная функция) исполняют одновременно несколько федеральных органов исполнительной власти, каждый в своей сфере (например, регистрация опасных производственных объектов, выдача разрешений на строительство и т.д.).

При возникновении необходимости осуществления контроля в связи с исполнением такой единой функции могут возникать ситуации дублирования проверочных мероприятий различных федеральных органов исполнительной власти, если соответствующие поднадзорные сферы четко не разграничены между уполномоченными органами.

В результате возникновения дублирования контрольно-надзорных полномочий гарантии Закона № 294-ФЗ остаются нереализованными. Например, требование о том, что плановые проверки не могут проводиться чаще, чем раз в три года, может быть нарушено при проведении проверок соблюдения одних и тех требований различными органами. Это связано с презумпцией того, что предметы плановых проверок, проводящихся различными органами, различны. Поэтому и требование об ограничении проведения проверок во времени практика распространяет на каждый

отдельный орган государственного контроля, а не на сферу контроля. Данная ситуация приводит к возникновению судебных споров о допустимости проведения схожих по предмету проверок различными органами в один трехлетний период.

Проблема дублирования осуществления различных видов контроля должна решаться применительно к конкретной ситуации возникновения дублирования. Уже сейчас известны наиболее проблемные точки, где дублирование мероприятий по контролю наиболее вероятно (в области ветеринарии, промышленной безопасности и охраны окружающей среды). Минэкономразвития России неоднократно в ежегодных докладах «О состоянии системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации» высказывало озабоченность сложившейся ситуацией в указанных сферах.

Необходимо пересмотреть полномочия уполномоченных органов в указанной сфере, создать единые сквозные базы данных, а также наладить межведомственное взаимодействие. В отдельных случаях вопрос должен быть решен в пользу оставления полномочий только за одним из органов.

2. Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания)

В результате анализа правоприменительной практики установлено, что неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок сохраняется в случаях проведения внеплановых проверок по основанию пункта 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ (истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

Узким, но важным является вопрос о допустимости при проведении проверки выполнения требований предписаний проверять соблюдение обязательных требований и фиксировать иные нарушения, не связанные с выданным предписанием.

Закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по основанию, предусмотренному в пункту 1 части 2 статьи 10 данного закона. 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 (незамеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения). Правоприменительная практика по этому вопросу также пока не дает четкого ответа. Некоторые суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности составить протокол об административном правонарушении).

В итоге на практике порой складываются ситуации непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений и т.д. Такой цикл, в настоящее время, формально соответствует нормам Закона № 294-ФЗ, при этом судебная практика по этому вопросу противоречива.

Так, некоторые суды допускают выявление новых нарушений при проведении проверок исполнения предписаний *(постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 8 августа 2012 г. № Ф04-3032/12 по делу № А46-14903/2011, Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 7 сентября 2012 г. N Ф10-2456/12 по делу № А09-478/2012)*. Между тем, коллегия судей Высшего арбитражного суда, отказывая в передаче дела в Президиум ВАС РФ по конкретному делу, указала на недопустимость проведения фактически повторных проверок при проведении проверок ранее выданных предписаний *(Определение Высшего Арбитражного Суда РФ от 23 апреля 2012 г. № ВАС-5000/12)*.

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 при проведении мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения предписания. Однако, должностные лица не должны проводить специальных мероприятий по контролю, несвязанных с проверкой соблюдения ранее выданного предписания (например, осматривать иные помещения, не относящиеся к

проверке исполнения предписания, запрашивать новые документы, не относящиеся к подтверждению выполнения требований, указанных в предписании, проводить отбор проб и образцов для проведения экспертизы не в целях проверки исполнения предписания и прочее).

По мнению Минэкономразвития России данный вопрос требует дальнейшего обсуждения и уточнения в Законе № 294-ФЗ.

Кроме того необходимо уточнить пределы проведения внеплановой проверки по основанию пункте 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ (истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами). В настоящее время законодательно не установлено, допустимо ли в указанном случае проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований ранее выданного предписания или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (незамеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения). В связи с изложенным необходимо внести изменения в статью 10 Закона № 294-ФЗ, дополнив ее положением о том, что в ходе проведения внеплановой проверки по основанию, предусмотренному пункте 1 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ, должностные лица не вправе проводить специальных проверочных мероприятий, направленных на выявление нарушений обязательных требований, не связанных с проверкой исполнения ранее выданного предписания. Под специальными проверочными мероприятиями понимается взятие проб и образцов и изучение документов не в целях проверки исполнения предписания, осмотр помещений, отличных от тех помещений, в которых ранее были выявлены нарушения, устранение которых проверяется и т.д.

3. Непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки

Спорным вопросом правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ в настоящее время продолжает оставаться вопрос разграничения процедур, необходимых для привлечения лица к административной ответственности и процедур

осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Так, в соответствии с частью 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования.

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

Таким образом, возникает правовая неопределенность по вопросу о применении положений Закона № 294-ФЗ при оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. В случае, если орган государственного контроля (надзора) имеет достаточные основания для возбуждения дела об административном правонарушении в связи с непосредственным обнаружением признаков состава административного правонарушения или обращением граждан, организаций, принципиальным является вопрос обязан ли орган предварять действия, связанные с привлечением к административной ответственности (глава 28 КОАП) проведением внеплановой проверки, или он может сразу преступить к проведению административного расследования, составив протокол об административном правонарушении. Во втором случае фактически обходятся требования Закона № 294-ФЗ, что на практике судами признается правомерным (*Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 сентября 2012 г. N Ф01-3737/12 по делу N А79-4357/2011)*. Поскольку данный вопрос не урегулирован в законодательстве Российской Федерации органы государственного контроля (надзора) действуют по своему усмотрению. Соответственно, если органы контроля сразу приступают к составлению протокола об административном правонарушении без проведения внеплановой проверки, бессмысленно апеллировать к суду о нарушении требований Закона № 294-ФЗ, так как в такой ситуации данный закон не применялся.

Об этой проблеме уже указывалось в докладах Минэкономразвития России «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» 2010-2011 гг. Для разрешения данного вопроса требуется уточнение в законодательстве Российской Федерации об административных правонарушениях порядка возбуждения дела об

административном правонарушении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В целях более четкого разграничения сфер регулирования между Законом № 294-ФЗ и КОАП и исключения злоупотреблений при толковании части 3 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования, в статьи 28.1 КОАП необходимо уточнить поводы к возбуждению дела об административном правонарушении.

Статью необходимо дополнить положением о том, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являются поводы, указанные в части 1 настоящей статьи, кроме случаев, когда для подтверждения или выявления наличия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, предварительно необходимо провести проверку в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ. В этом случае, поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является акт проверки, составленный в соответствии с требованиями Закона № 294-ФЗ.

4. Проблемы правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности. Диспропорции в санкциях за нарушение обязательных требований.

В настоящее время в санкциях за административные правонарушения, предусмотренные КОАП, сложилась явная диспропорция, связанная с тем, что за отдельные правонарушения установлены неоправданно высокие санкции, а за другие – относительно низкие. При этом не во всех случаях такая дифференциация связана с разной степенью общественной опасности.

В 34 статьях КОАП предусмотрено назначение в отношении юридических лиц административного штрафа в размере одного миллиона рублей.

В отдельных случаях такие размеры санкций оправданы, в иных – формулировка объективной стороны состава административного правонарушения

позволяет назначить существенное административное наказание за различные степени нарушения, в том числе, незначительные (непреднамеренные).

Такая проблема существует в тех случаях, когда высокий размер административного штрафа связан с наличием тех или иных грубых нарушений. Однако отсутствие четких требований к степени грубости нарушения и вольные трактовки административным органом такой степени приводят к порой необоснованному назначению более сурового наказания вплоть до административного приостановления деятельности.

Например, грубое нарушение требований промышленной безопасности (статья 9.1 КОАП) влечет административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток на основании решения должностного лица Ростехнадзора. При этом грубое нарушение определено в законе очень расплывчато. Под грубым нарушением требований промышленной безопасности опасных производственных объектов понимается нарушение требований промышленной безопасности, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей. Такое определение позволяет практически любое нарушение квалифицировать как грубое, так как все требования промышленной безопасности созданы для предотвращения производственного травматизма и причинения вреда окружающей среды. Любое нарушение таких правил повышает риск наступления таких последствий, чем создает непосредственную угрозу.

В ряде случаев, наоборот, размер штрафа (иного наказания) не зависит от степени грубости нарушения (одинаковый штраф назначают как за грубые, так и за мелкие нарушения). Данное обстоятельство приводит к тому, что может назначаться как необоснованно суровое наказание, так и незначительное наказание, не мотивирующее соблюдать обязательные требования в будущем.

Например, в соответствии со статьи 14.1.2 КоАП осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии наказывается фиксированным размером штрафа: на граждан и должностных лиц в размере 50 тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей – 100 тысяч рублей; на юридических лиц – 400 тысяч рублей. При этом ответственность не дифференцирована ни по виду транспорта, ни по количеству пассажиров, ни по кратности (продолжительности) осуществления деятельности без лицензии. В текущей редакции одинаковое

наказание понесут как владелец речного судна (морского судна), перевозящего пассажиров без лицензии, так и владелец микроавтобуса. Кроме того, указанная статья содержит в себе и противоречие в части размера штрафа для индивидуальных предпринимателей. Так, в санкции части первой данной статьи размер штрафа для индивидуальных предпринимателей определен в размере 100 тысяч рублей, а в примечании к той же статье указано, что за административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица (400 тысяч рублей).

Также в сфере привлечения к административной ответственности можно выделить следующие проблемы. Частые отсылки КоАП к ведомственным правилам и инструкциям позволяют назначать наказание практически за любое (даже мелкое) нарушение в регулируемой сфере.

Ниже приведены примеры составов административных правонарушений, объективная сторона которых сформулирована с помощью отсылки к подзаконным актам.

1) Статья 8.3 КоАП отсылает к нарушению правил испытаний, производства, транспортировки, хранения, применения и иного обращения с пестицидами и агрохимикатами.

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

- Санитарные правила по хранению, транспортировке и применению пестицидов (ядохимикатов) в сельском хозяйстве, утвержденные Главным государственным санитарным врачом СССР 20 сентября 1973 г. № 1123-73;

- СанПиН 1.2.2584-10 «Гигиенические требования к безопасности процессов испытаний, хранения, перевозки, реализации, применения, обезвреживания и утилизации пестицидов и агрохимикатов», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 2 марта 2010 г. № 17;

- ГН 1.2.2701-10 «Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды (перечень)», утвержденные постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 2 августа 2010 г. № 101;

- ГН 1.2.1323-03 «Гигиенические нормативы содержания пестицидов в объектах окружающей среды», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 2 мая 2003 г.

2) Статья 8.14 КОАП отсылает к нарушению правил водопользования.

Обнаружено множество нормативных правовых актов, устанавливающих такие правила, классифицируемых по сфере водопользования:

- использование водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения (применяются санитарные правила);

- использование водных объектов для целей сброса сточных вод и (или) дренажных вод (применяются нормы и правила в сфере охраны окружающей среды);

- использование водохранилищ (для каждого водохранилища должны быть приняты свои правила технической эксплуатации и обустройства водохранилищ, Типовые правила использования водохранилищ утверждены приказом Минприроды России от 24 августа 2010 г. № 330, также применяются санитарные правила проектирования, строительства и эксплуатации водохранилищ, утвержденные Главным государственным врачом СССР 1 июля 1985 г. № 3907-85);

- использование поверхностных водных объектов для целей водного и воздушного транспорта (постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 г. № 882 «Об утверждении Правил использования поверхностных водных объектов для взлета, посадки воздушных судов»);

- использование водных объектов для сплава древесины (ст.48 Водного кодекса Российской Федерации);

- также свои требования существуют для использования водных объектов для рекреационных целей, использование водных объектов для целей охоты, использования водных объектов для целей рыболовства, использования водных объектов для разведки и добычи полезных ископаемых, использования водных объектов для обеспечения пожарной безопасности, использования водных объектов для целей производства электрической энергии.

3) Статья 10.1 КоАП отсылает к нарушению правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками.

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

Статья 11 Федерального закона от 15 июля 2000 г. № 99-ФЗ «О карантине растений»;

- в части требований к перевозке карантинных растений применяются соответствующие положения Общих правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных Минавтотрансом РСФСР 30 июля 1971 г., Правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2011 г. № 272. Перевозка подкарантинных грузов железнодорожным транспортом регулируется соответствующими правилами, утвержденными приказом МПС России от 18июня 2003 г. № 36;

- приказ Минсельхоза России от 22 апреля 2009 г. № 160 «Об утверждении Правил проведения карантинных фитосанитарных обследований»;

- приказ Минсельхоза России от 13 февраля 2008 г. № 43 «Об установлении и упразднении карантинной фитосанитарной зоны, установлении и отмене карантинного фитосанитарного режима, о наложении и снятии карантина».

4) Статья 13.4 КоАП отсылает к нарушению правил проектирования, строительства, установки, регистрации или эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств и т.д.

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

- постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2004 г. № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 июня 1994 г. № 643 «О порядке изготовления, приобретения, ввоза в Российскую Федерацию и использования на территории Российской Федерации радиоэлектронных средств (высокочастотных устройств)».

Таким образом, объективная сторона состава административного правонарушения фактически устанавливается не в законодательном акте, а в подзаконном.

Также КоАП не предусматривает инструментов для смягчения наказания, даже если правонарушитель - юридическое лицо (индивидуальный предприниматель) признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем. КоАП, до настоящего времени, не допускает возможности назначения наказания ниже низшего предела или заключения сделки с административным органом в целях признания своей вины и гарантированного снижения наказания.

Кроме того, небольшой, но насущной проблемой для бизнеса является сложность ведения административного разбирательства, желательность личного присутствия руководителя (или его доверенного лица) при составлении протокола об административном правонарушении, вынесении постановления по делу. Для этого необходимо выделять кадровые ресурсы, что требует дополнительных затрат. Неудобна также и невозможность взаимодействия с административными органами в электронном виде (получение уведомлений, копий протокола, постановления и прочее).

5. Неопределенность в отношении того, распространяется ли Закон № 294-ФЗ на отдельные виды государственного контроля или нет.

В предшествующих докладах Минэкономразвития России подчеркивалось, что Законом № 294-ФЗ для отдельных видов контроля предусмотрен режим регулирования, устанавливаемый тематическими законами, на которые действие базового закона не распространяется (в основном это контроль в сфере безопасности, финансовый и налоговый контроль). За прошедшее время количество таких видов контроля (надзора) увеличилось.

Сфера применения Закона № 294-ФЗ обозначена в статье 1, в соответствии с которой отношения по контролю (надзору) можно разделить на III группы:

- отношения по контролю (надзору), на которые не распространяются основные положения Закона № 294-ФЗ;

- отношения по контролю (надзору), по которым Закон № 294-ФЗ применяется с учетом особенностей, установленных иными федеральными законами;

- отношения по контролю (надзору), на которые без ограничения распространяются положения Закона № 294-ФЗ.

Вопрос о распространении или нераспространении требований Закона № 294-ФЗ на конкретный вид правоотношений является ключевым, так как от этого зависит применимость или неприменимость гарантий закона.

Соответственно от этого зависит, применение остаточного принципа при констатации применимости Закона № 294-ФЗ на конкретные правоотношения и вероятность попыток интерпретации административных органов положений частей 3 и 3.1 в части отнесения их к своим полномочиям. Данные попытки могут тем более быть успешными, учитывая, что многие виды контроля (надзора), указанные в частях 3 и 3.1 ст. 1 Закона, сформулированы не определенно и не имеют соответствующих им дефиниций в законодательстве Российской Федерации.

Из указанных обстоятельств проистекают постоянные споры в правоприменительной практике о распространении требований Закона № 294-ФЗ на конкретные правоотношения. По нашему мнению описанный выше подход к нормативно-правовому регулированию порядка осуществления государственного контроля (надзора) должен рассматриваться как промежуточный этап. В будущем необходимо максимально унифицировать правила проведения проверок независимо от сфер контроля. Особенности той или иной сферы должны быть учтены в базовом законе. Правила и гарантии Закона № 294-ФЗ могут не применяться только в тех сферах контроля, где они не отвечают правовой природе предмета регулирования данного закона (например, оперативно-розыскная деятельность).

Ниже в подтверждение вышесказанного будут рассмотрены некоторые ситуации различных интерпретаций применимости или неприменимости Закона № 294-ФЗ на ту или иную сферу.

6. Расширение толкования понятия финансовый контроль, на который требования Закона № 294-ФЗ не распространяются.

В 2010 году постановлением Президиума ВАС РФ от 22 июня 2010 г. № 1130/10 контроль за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, осуществляемый налоговыми органами был квалифицирован как финансовый и налоговый контроль, в связи с чем фактически выведен из сферы Закона № 294-ФЗ, что является спорным.

Согласно арбитражному процессуальному законодательству Российской Федерации, содержащиеся в постановлениях Президиума ВАС РФ толкования правовых норм являются обязательными и подлежат применению при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел.

В данном решении Президиум ВАС РФ пришел к выводу о том, что наличие в том или ином виде государственного или муниципального контроля налоговой или финансовой составляющей выводит данный вид контроля из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ. Этот вывод, на фоне обязательности применения толкования правовых норм Президиумом ВАС РФ при рассмотрении арбитражными судами аналогичных дел, может создать условия для появления негативной правоприменительной практики. К примеру, финансовую составляющую имеют такие виды контроля как таможенный, антимонопольный, государственный контроль по регулированию цен (тарифов) и надбавок к ним. Между тем данные виды контроля напрямую названы в части 4 статьи 1 Закона № 294-ФЗ, как виды контроля, на который данный закон распространяется, хотя и с ограничениями.

Отметим также, что оборот этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции проверяется не только ФНС России и Росалкогольрегулированием, но также и Роспотребнадзором, а также региональными и муниципальными органами по контролю. В связи с указанным постановлением подобные органы теоретически также смогут ссылаться, что их действия по такому контролю не подчиняются Закону № 294-ФЗ.

7. Проведение дистанционных и плановых (рейдовых) проверок.

В соответствии со статьей 1 Закона № 294-ФЗ, положения закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов 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. В настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к

дистанционному контролю затруднено отсутствием четких признаков такого контроля, закрепленных в законе.

Частично эта проблема начала решаться. Так, были внесены изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта, Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях установления особенностей проведения так называемых рейдовых проверок, о чем будет указано ниже. Однако на практике квалификация конкретных проверок в качестве дистанционных продолжает сталкиваться со значительным количеством вопросов, что подтверждается судебной практикой.

Очевидно, что в ряде случаев выводы судов о неприменимости требований Закона № 294-ФЗ к «дистанционным» видам контроля носят обоснованный характер. Инструментарий Закона № 294-ФЗ не позволяет проводить проверки в условиях необходимости:

- систематического отслеживания ситуации в той или иной области и проведения мониторинга (соблюдение расписания, схемы движения, отслеживание качества продукции, выводимой на рынок);

- выявления нарушений в операционной деятельности, фиксация которых возможна только в момент их совершения (продажа товара без использования кассового аппарата, продажа спиртосодержащих напитков и табачных изделий несовершеннолетним, браконьерство и т.д.);

- при обследовании определенной местности безотносительно к конкретному юридическому лицу (контроль за благоустройством города, размещением вывесок и рекламных конструкций).

Однако выведенные из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ, соответствующие отношения оказываются в условиях правового вакуума, так как такие проверки не регулируется никакими иными актами, и в связи с этим возможны злоупотребления и административное усмотрение при проведении таких проверок.

Также в условиях правовой неопределенности проводятся и так называемые «рейдовые» проверки широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории. Например, в отношении мелких торговцев, владельцев ларьков, расположенных в какой-то обособленной местности (на рынке, на вокзале, на железнодорожной станции и т.д.). Подготовить индивидуально

определенные приказы (распоряжения), индивидуально всех уведомить о проведении проверки, в подобных случаях является сложным (в том числе в силу отсутствия информации о подконтрольных субъектах).

Законодатель в двух отраслевых законах предусмотрел возможность проведения рейдовых проверок при осуществлении государственного портового контроля и федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, выведя их из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ.

В части иных видов контроля, в которых также могут иметь место похожие рейдовые проверки проблемы регулирования остаются. Такие проверки условно можно разделить на две группы.

В первом случае органы по контролю в ходе «рейдовых» проверок с индивидуальным предпринимателем, юридическим лицом не взаимодействуют, документы не запрашивают. Проверка сводится к осмотру представленной продукции на предмет ее соответствия установленным требованиям (соблюдение сроков годности, прекращение реализация алкогольной продукции после 22.00 часов (в регионах, где установлены соответствующие ограничения и т.д.)). Между тем, если нарушения выявлены, для принятия мер, предусмотренных действующим законодательством, становится необходимым запрос документов (хотя бы в целях определения субъекта правонарушения (уточнения наименование и местонахождение юридического лица, фамилии, имени, отчества, места жительства индивидуального предпринимателя)).

Во втором случае «рейдовые» проверки изначально сопряжены с запросом какого-то перечня документов для проверки соблюдения обязательных требований (проверка наличия книги жалоб и предложений, наличия сертификатов соответствия на реализуемую продукцию, если такие товары подлежат обязательной оценке соответствия, проверка наличия медицинских книжек у продавцов, наличия лицензии (например, на розничную продажу алкогольной продукции т.д.)). Подобного рода «рейдовые» проверки уже сложно квалифицировать как дистанционные, в связи с чем встает вопрос о соблюдении требований Закона № 294-ФЗ.

В условиях отсутствия нормативного регулирования таких проверок на практике встречаются случаи издания приказов о проведении проверок в отношении

неопределенного круга лиц. По указанному основанию результаты подобных проверок оспариваются в судах.

Закон № 294-ФЗ должен предусматривать некоторые особенности проведения проверок, описанных выше. В противном случае образуется пробел регулирования, что не согласуется с общим принципом права о правовой определенности. Однако выработать согласованный подход, не ущемляющий интересов предпринимателей, и в то же время обеспечивающий эффективный контроль соблюдения обязательных требований, в таких случаях сложно. Очевидно субъектом взаимодействия с органом по контролю в указанных случаях должны быть не сами мелкие торговцы и владельцы ларьков, а администрация рынка, торгового центра, иной арендодатель. Обсуждение данного вопроса о необходимости урегулирования данной сферы контроля необходимо проводить, непосредственно взаимодействуя с объединениями субъектов бизнеса.

8. Вопрос о порядке осуществления государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, вытекающего из права органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществлять такой контроль на основании соответствующего гражданско-правового договора (соглашения) с проверяемым юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем.

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

Другие правоприменители полагают, что по отношению к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров (кроме случаев если договоры (контракты) заключаются в рамках размещения государственного или муниципального заказа) необходимо распространить требования Закона № 294-ФЗ, если полномочия по осуществлению такого контроля указаны не только в договоре, но и в положении о

соответствующем органе. В этом случае контроль уже выходит за рамки гражданско-правовой сферы, так как осуществление контроля является обычной деятельностью такого органа, направленной на обеспечение публичных интересов.

Так, например, полномочия по проведению контроля, как правило, проистекают из следующих договоров:

- аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом, иные договоры, предусматривающие переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества;
- аренды лесных участков, а также договоры постоянного (бессрочного) пользования лесными участками, договоры безвозмездного срочного пользования лесными участками;
- охотхозяйственные соглашения;
- водопользования;
- аренды земельного участка;
- договор на предоставление в пользование территорий, акваторий, необходимых для осуществления пользования животным миром.
- соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне;
- охранные обязательства (условия охранных обязательств также включаются в качестве существенных условий в договор купли-продажи объекта культурного наследия (памятника истории и культуры), в договор аренды таких объектов;
- договор на организацию маршрутных перевозок пассажиров.

Во всех перечисленных случаях в положениях соответствующих органов закреплено право осуществлять контроль не только в самом договоре, но и в положениях об органе, так как это является обычной деятельностью таких органов, финансируемой за счет бюджетных средств. Таким образом, на указанные виды контроля должны быть распространены требования Закона № 294-ФЗ.

Дальнейшее регулирование порядка осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля должно двигаться в сторону уточнения и конкретизации требований Закона № 294-ФЗ относительно перечисленных неоднозначных случаев.

5. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2012 ГОДУ.

ОЦЕНКА МАСШТАБОВ КОНТРОЛЬНО НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

При оценке масштабов контрольно-надзорной деятельности Минэкономразвития России проанализирована информация о количестве контрольно-надзорных мероприятий, проведенных органами государственной власти и местного самоуправления за отчетный период, а также в сравнении с 2011 годом на основании данных, представленных федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также органами местного самоуправления в форме федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля» и в ежегодных докладах «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (далее – форма № 1-контроль и доклад о контроле соответственно).

Необходимо отметить, что на региональном и муниципальном уровне не все контрольно-надзорные органы представили соответствующие сведения. В отношении региональных органов власти, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, можно говорить о положительной тенденции по улучшению исполнительной дисциплины в сфере представления статистической информации по сравнению с предыдущим годом.

3.1 Общие показатели контрольно-надзорной деятельности

В 2012 г. основные количественные показатели, характеризующие контрольно-надзорную деятельность остались приблизительно на том же уровне, что и в 2011 г.

Таблица 1. Отдельные количественные показатели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011-2012 гг.

№	Показатель	2011	2012*	2012/2011
	Масштаб контрольно-надзорной деятельности			
1.	Количество проверок – всего, в том числе	2 862 039	2 736 634	0,96
2.	*на федеральном уровне*	2 440 413	2 215 900	0,91
3.	*на региональном уровне*	416 940	501 220	1,20
4.	*на муниципальном уровне*	27 747	19 514	0,70
	Характеристики контрольно-надзорной деятельности			
5.	Доля внеплановых проверок	51%	48%	0,94
6.	Доля контрольно-надзорных мероприятий, по итогам которых выявлены нарушения	62%	55%	0,89
7.	Доля проверок, результаты которых были признаны недействительными	0,2%	0,16%	0,80
8.	Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки	12,3%	8,4%	0,68
9.	Количество мероприятий в отношении одного подконтрольного субъекта, «попавшего» под мероприятия	1,3	1,2	0,92
10.	Средняя доля проверенных, у которых выявлены нарушения	53%	59%	1,11
11.	Среднее количество выявленных нарушений у подконтрольного субъекта, у которого они выявлены	4,1	4,2	1,02
	Согласование с прокуратурой			
12.	направлено заявлений (данные ФОИВ)	30 500	30 300	0,99
13.	заявлений согласовано прокуратурой (данные ФОИВ)	19 900	20 900	1,05
	Ресурсная обеспеченность			
14.	штатная численность контролеров ФОИВ (ед.)	178 212	177 403	1,00
15.	штатная численность контролеров РОИВ (ед.)	21 799	18 160	0,83
16.	штатная численность контролеров ОМСУ (ед.)	4409	4994	1,13
17.	финансирование контрольных полномочий ФОИВ (тыс. руб.)	47159374	49495184	1,05
18.	финансирование контрольных полномочий РОИВ (тыс. руб.)	24650293	14052526	0,57
19.	финансирование контрольных полномочий ОМСУ (тыс. руб.)	5490793	5715782	1,04

* В 2012 г. в системе статистического учета контрольно-надзорной деятельности произошли следующие существенные изменения:

- отказ от учета в общем числе контрольно-надзорных мероприятий административных расследований;

- создание отдельной системы учета лицензионного контроля[1] в разрезе отдельных видов контроля и исключение соответствующих контрольно-надзорных мероприятий из статистического наблюдения по форме 1-Контроль;

- изменение перечня показателей, в том числе введение показателей, характеризующих ущерб от деятельности поднадзорных субъектов.

Среди значительных изменений в выбранной группе отдельных показателей следует отметить:

- сокращение количества проверок на муниципальном уровне на 30%;
- сокращение финансирования контрольных полномочий на региональном уровне на 43%,
- снижение охвата подконтрольных субъектов, в отношении которых проведены проверки на 32%

Если первые два изменения связаны с региональной и муниципальной статистикой, к качеству которой следует относится с определенными допущениями, то снижение доли подконтрольных субъектов объясняется исключением из статистики лицензионного контроля.

Можно предположить, что при **дополнении анализа данными о лицензионном контроле** ситуация в 2012 г. еще в большей степени приблизится к 2011 г. Иными словами, основные выводы о деятельности контрольно-надзорных органов остаются неизменными:

- общее количество проверок составляет примерно 2,8 млн.ед.;
- подавляющее большинство проверок сосредоточено на уровне федеральных контрольно-надзорных органов;
- плановые проверки охватывают примерно половину проверочной работы контрольно-надзорных органов;

[1] На момент подготовки данного материала сбор данных по лицензионному контролю еще не был завершен и потому все данные приводятся без учета лицензионного контроля.

- доля недействительных проверок является ничтожно малой и составляет десятые доли процента, что свидетельствует о существенной асимметрии переговорной силы органов власти по сравнению с подконтрольными субъектами;
- в случае проведения проверки примерно в 60% случаев выявляются нарушения;
- если у проверяемого субъекта выявляются нарушения, то их выявляется в среднем 5 ед.

1. Значимая новация статистического учета 2012 г. состоит в начале сбора значений показателей, характеризующих нанесение ущерба поднадзорными субъектами.

Всего контрольно-надзорными органами всех уровней зарегистрировано лишь 159,2 тыс. случаев причинения поднадзорными субъектами вреда (Таблица 2), при этом 9 % случаев выявлено федеральными контрольно-надзорными органами; 88% случаев связано с причинением вреда жизни и здоровью граждан.

Таблица 2. Количество случаев причинения вреда поднадзорными субъектами по уровням власти

		ФОИВ	**РОИВ**	**ОМСУ**	**Всего**
1	Количество случаев причинения вреда поднадзорными субъектами – всего, в том числе	157 888	1313	60	159 261
2	▪ вреда жизни, здоровью граждан	139 300	116	1	139 417
3	▪ вреда животным, растениям, окружающей среде	3260	1011	39	4310
4	▪ вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ	419	167	0	586
5	▪ возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера	1894	8	5	1907

Следует также отметить, что нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда и в связи с причинением вреда выявлены (при проверках федеральными органами исполнительной власти) всего у 163,4 тыс. и 20,7 тыс. проверенных подконтрольных субъектов, что составляет только 16% и 2% соответственно от общего количества проверенных подконтрольных субъектов у которых выявлены нарушения.

На основании полученных данных можно сделать вывод о том, что система контрольно-надзорной деятельности **ориентирована не на выявление угрозы причинения вреда**, а на проверку соблюдения иных требований, которым присвоен статус «обязательных».

Среди федеральных органов исполнительной власти максимальное количество 121 тыс. или 77% от всех выявленных случаев причинения вреда, зарегистрировано МЧС России, 12,7 тыс. или около 8% МВД России и 11,6 тыс. или около 7% - Роструд (Таблица 3).

Таблица 3. Количество выявленных федеральными органами исполнительной власти случаев причинения вреда поднадзорными субъектами

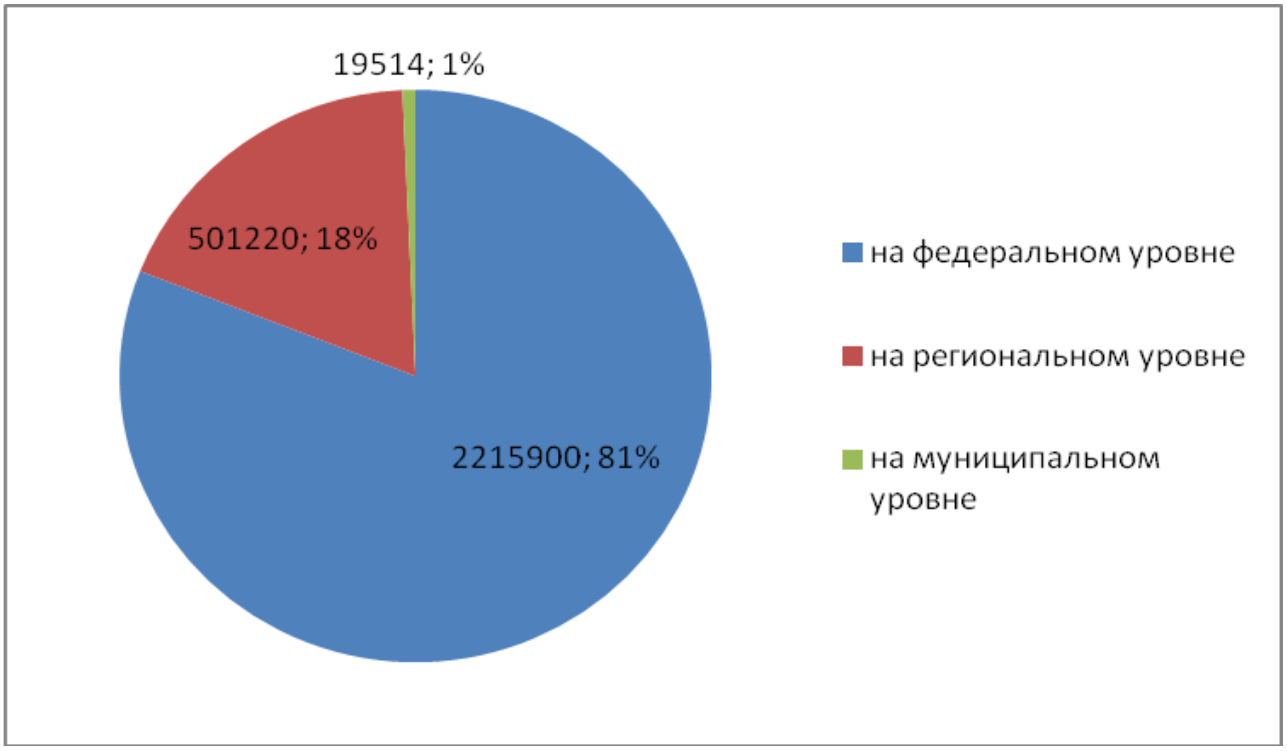
	ФОИВ	**Кол-во выявленных случаев причинения вреда**	**Доля**
1.	МЧС России	121 036	76,7%
2.	МВД России	12 741	8,1%
3.	Роструд	11 600	7,3%
4.	Роспотребнадзор	4835	3,1%
5.	Россельхознадзор	2735	1,7%
6.	ФМС России	1533	1,0%
7.	Ространснадзор	1346	0,9%
8.	Ростехнадзор	1109	0,7%
9.	Минкультуры	373	0,2%
10.	Росздравнадзор	363	0,2%
11.	Росприроднадзор	164	0,1%
12.	ФМБА России	23	0,0%
13.	Росрыболовство	20	0,0%
14.	Росреестр	6	0,0%
15.	Росстандарт	4	0,0%

Таблица 4. Доля подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения связанные с угрозой или фактами причинения вреда, в общем количестве подконтрольных субъектов, в ходе проведения проверок которых федеральными органами исполнительной власти выявлены нарушения

	ФОИВ	Доля
1.	Росаккредитация	100,0%
2.	Минкультуры	66,6%
3.	Росрыболовство	57,9%
4.	Ространснадзор	44,1%
5.	ФМБА России	39,0%
6.	Росздравнадзор	38,4%
7.	Россельхознадзор	31,7%
8.	МВД России	24,7%
9.	МЧС России	24,6%
10.	Роспотребнадзор	23,4%
11.	Роструд	18,6%
12.	Росприроднадзор	11,7%
13.	Росстандарт	10,3%
14.	Ростехнадзор	8,1%
15.	ФСТЭК России	7,4%
16.	ФМС России	6,7%
17.	ФТС России	6,6%
18.	Минюст России	1,7%
19.	ФАС России	1,4%
20.	Росреестр	0,3%
21.	Рособрнадзор	0,1%

2. Подавляющая часть проверок (80%) проводится федеральными органами исполнительной власти, причем данная доля остается стабильно высокой за весь период наблюдения (с 2010 г.) (см. Рисунок 1).

Рисунок 1.Распределение проверок по уровням власти



3. Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по количеству проведенных проверок в 2012 г. не изменились (Рисунок 2).

Причем на их позиции не влияет также исключение лицензионного контроля из рассматриваемых данных. Доля крупнейших контрольных органов на протяжении всего периода наблюдений составляет приблизительно 80% (в 2012 г. 84% проверок приходится на 7 крупнейших контрольных органов – см. Рисунок 3.)

Рисунок 2. Федеральные органы власти – лидеры по количеству проверок

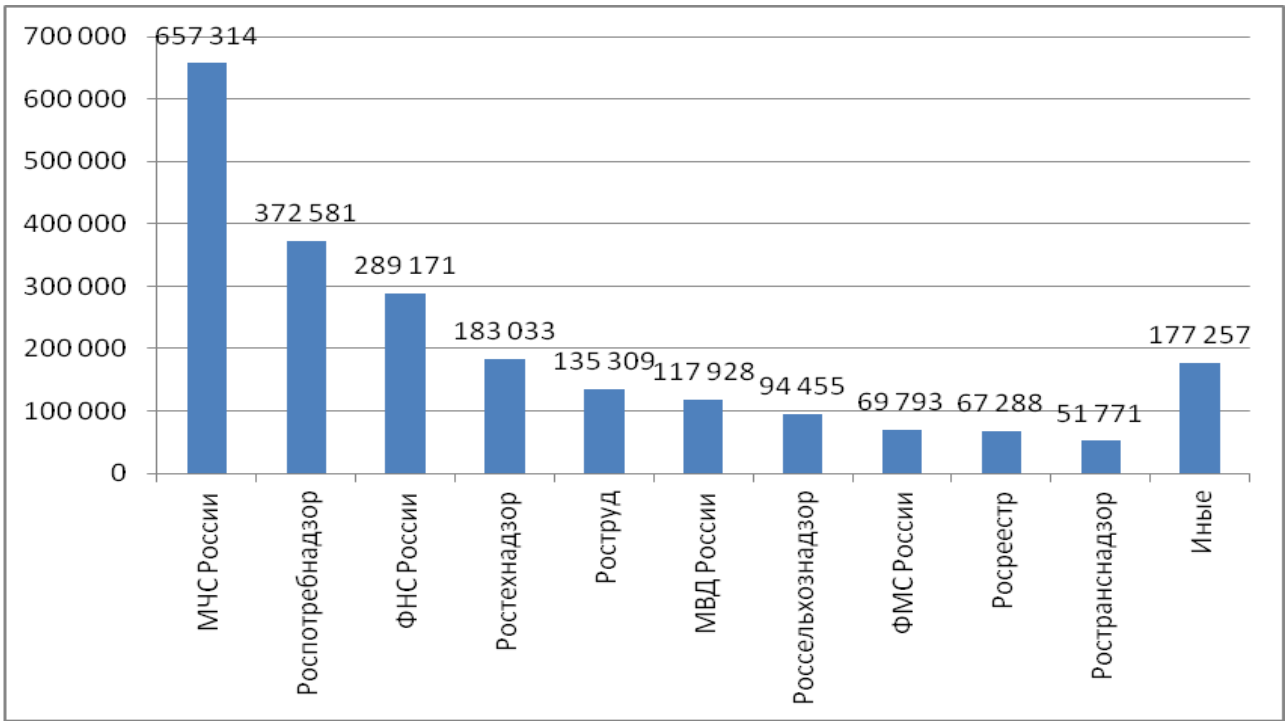
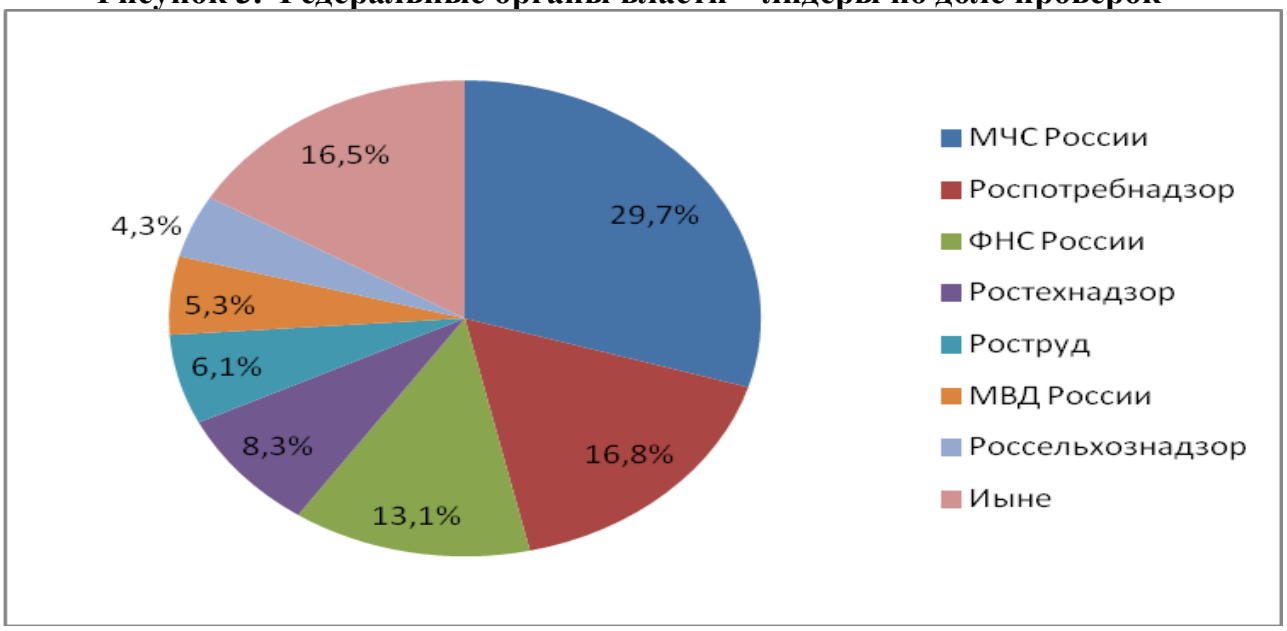
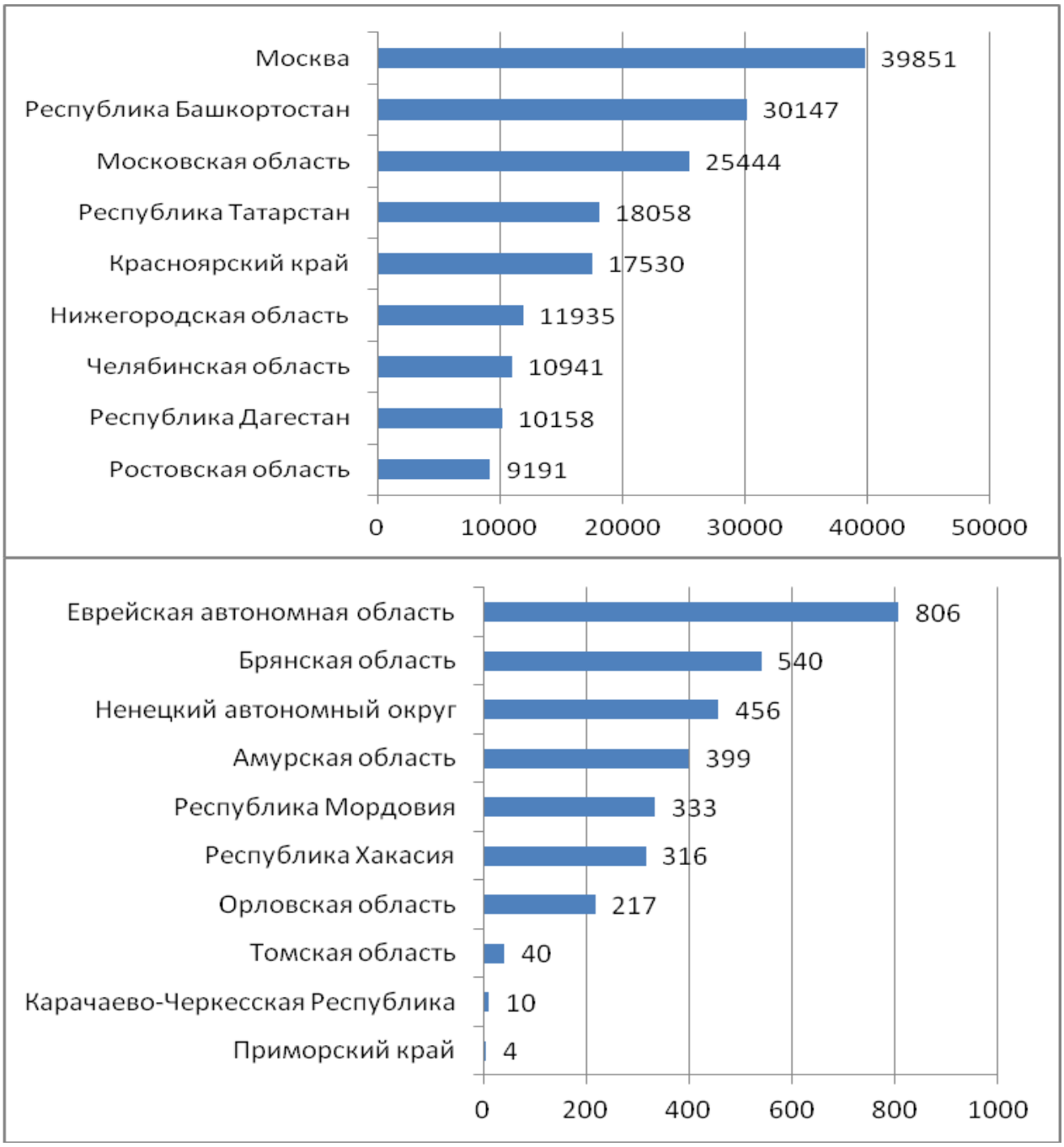


Рисунок 3. Федеральные органы власти – лидеры по доле проверок



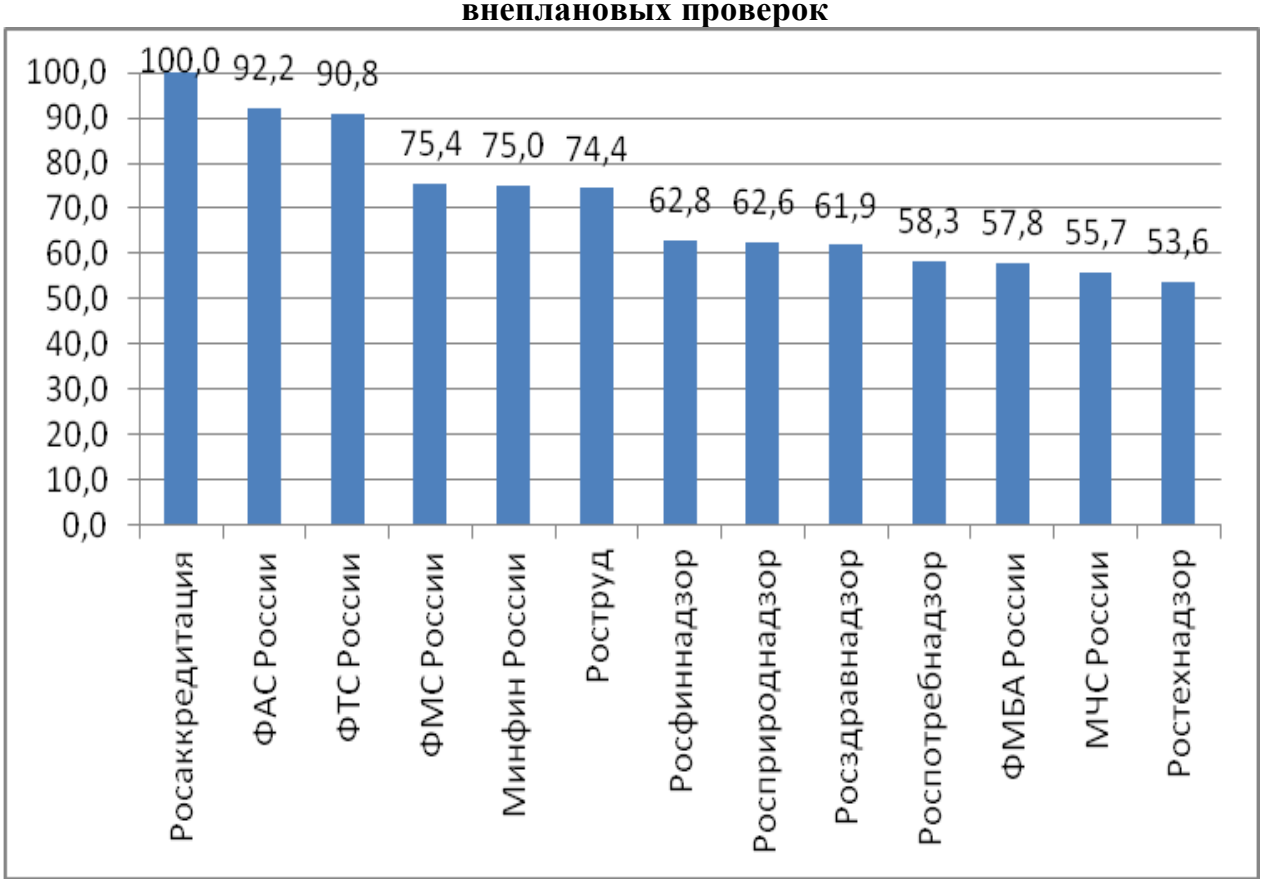
Аналогичная ситуация складывается на уровне субъектов Российской Федерации – сформировалась относительно устоявшаяся группа лидеров и аутсайдеров по количеству проводимых проверок (Рисунок 3). Тем не менее, данные о малом количестве проверок в основном отражают не реальное незначительное количество проведенных мероприятий, а являются следствием недостатков организации системы статистического учета в субъекте Российской Федерации.

Рисунок 3 Субъекты Российской Федерации – статистика по количеству проведенных проверок



4. В среднем примерно половина проведенных проверок носила внеплановый характер, однако для некоторых федеральных органов исполнительной власти данный показатель существенно выше (Рисунок 4).

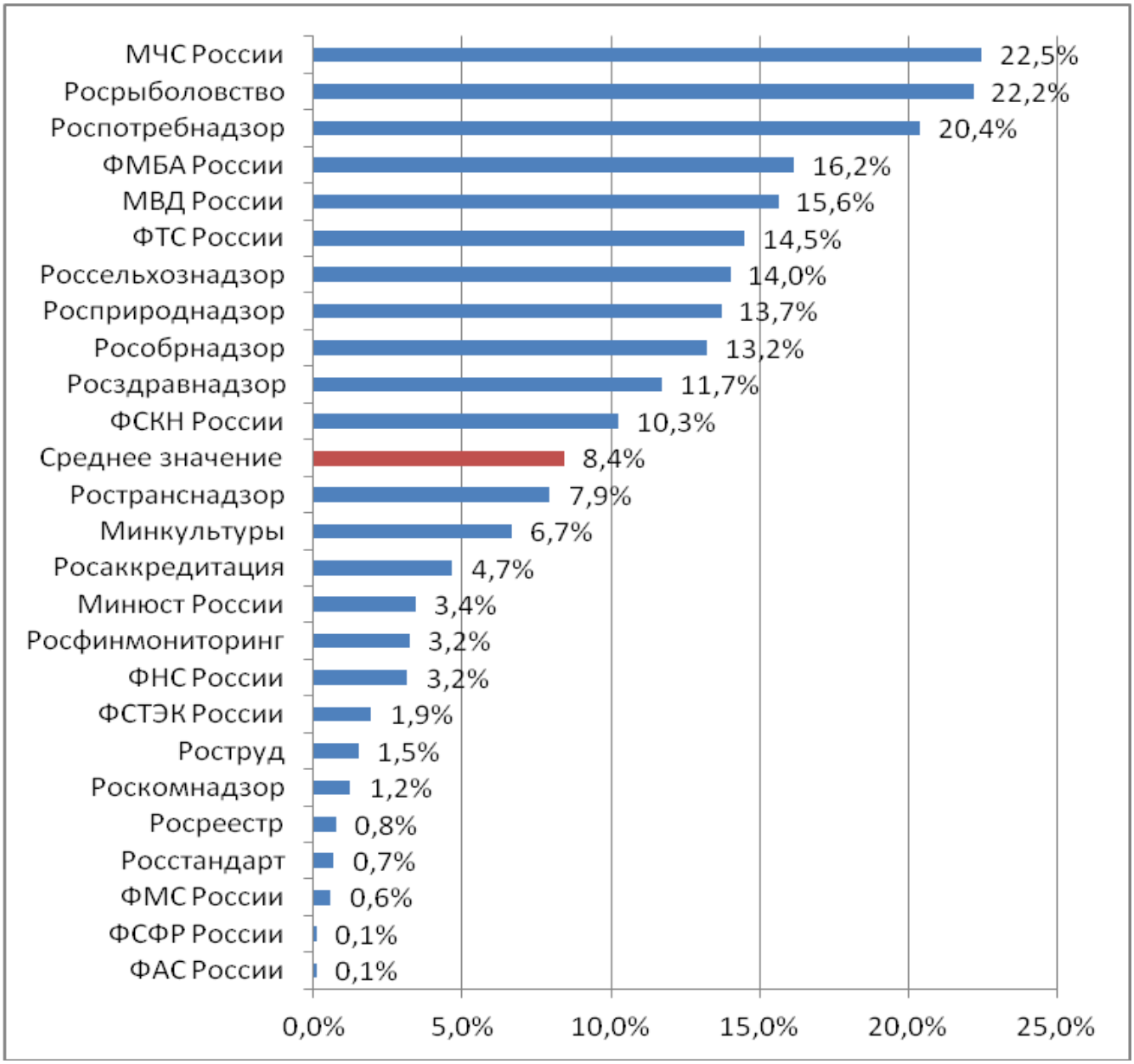
Рисунок 4. Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле внеплановых проверок



5. В среднем федеральными органами исполнительной власти проверки проведены в отношении 8,4% подконтрольных субъектов, однако для некоторых федеральных органов исполнительной власти данный показатель существенно ниже (Рисунок 6).

Следует также обратить особое внимание на то, что существенное количество федеральных органов власти не в состоянии определить количество подконтрольных субъектов, что свидетельствует о недостаточном качестве организации контрольно-надзорной деятельности.

Рисунок 6. Охват сферы подконтрольных субъектов федеральными органами исполнительной власти



6. В среднем выявлением нарушений оканчивалось 55% проверок федеральных органов исполнительной власти, однако для некоторых федеральных органов исполнительной власти данный показатель существенно отклоняется от среднего (Рисунки 7 и 8).

Некоторые федеральные органы исполнительной власти проводят практически или полностью только внеплановые проверки.

Рисунок 7. Федеральные органы исполнительной власти - лидеры по доле «результативных» контрольно-надзорных мероприятий

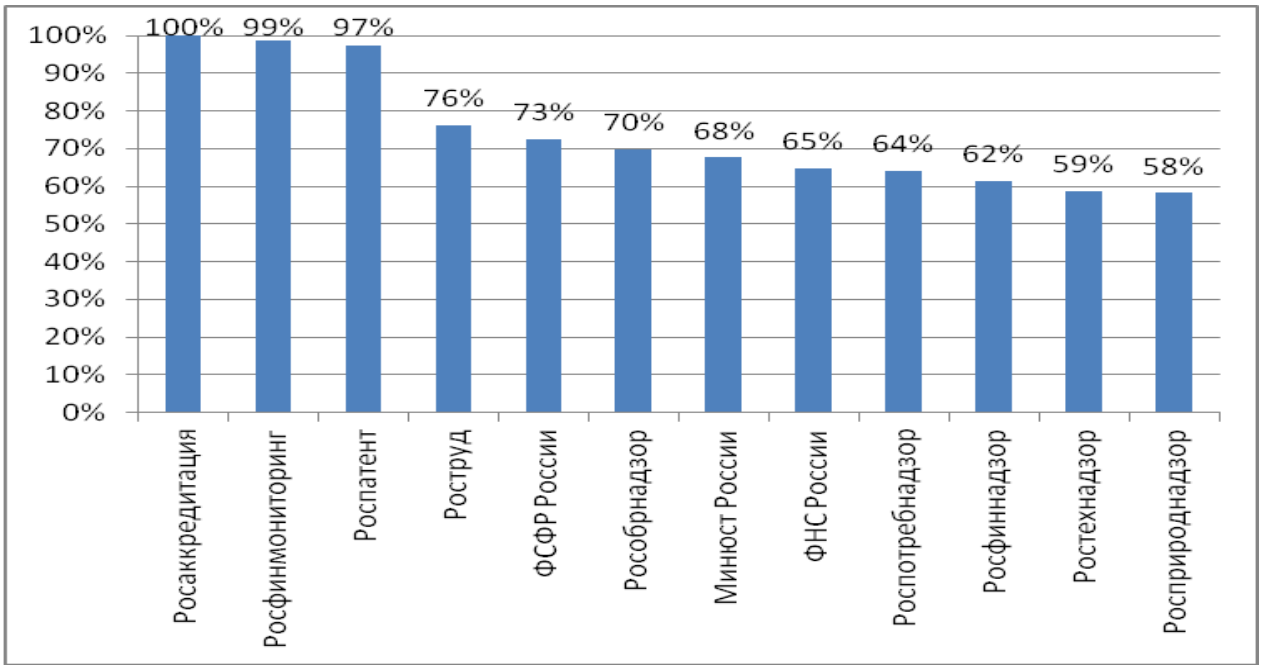
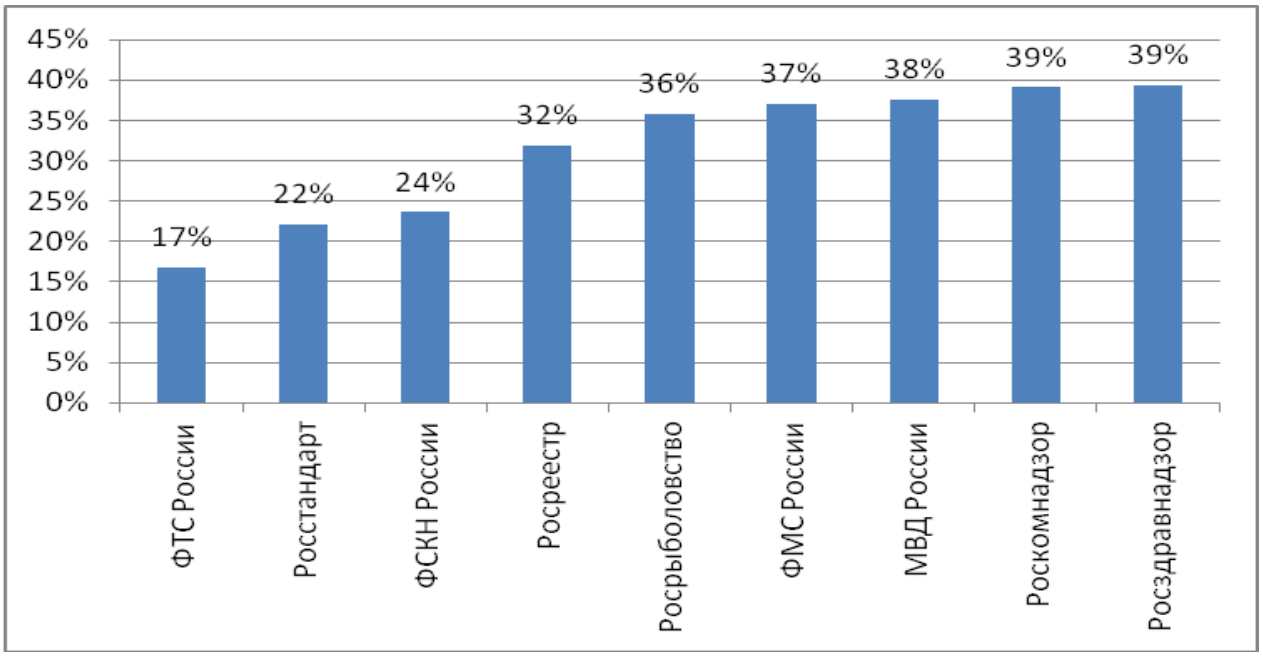
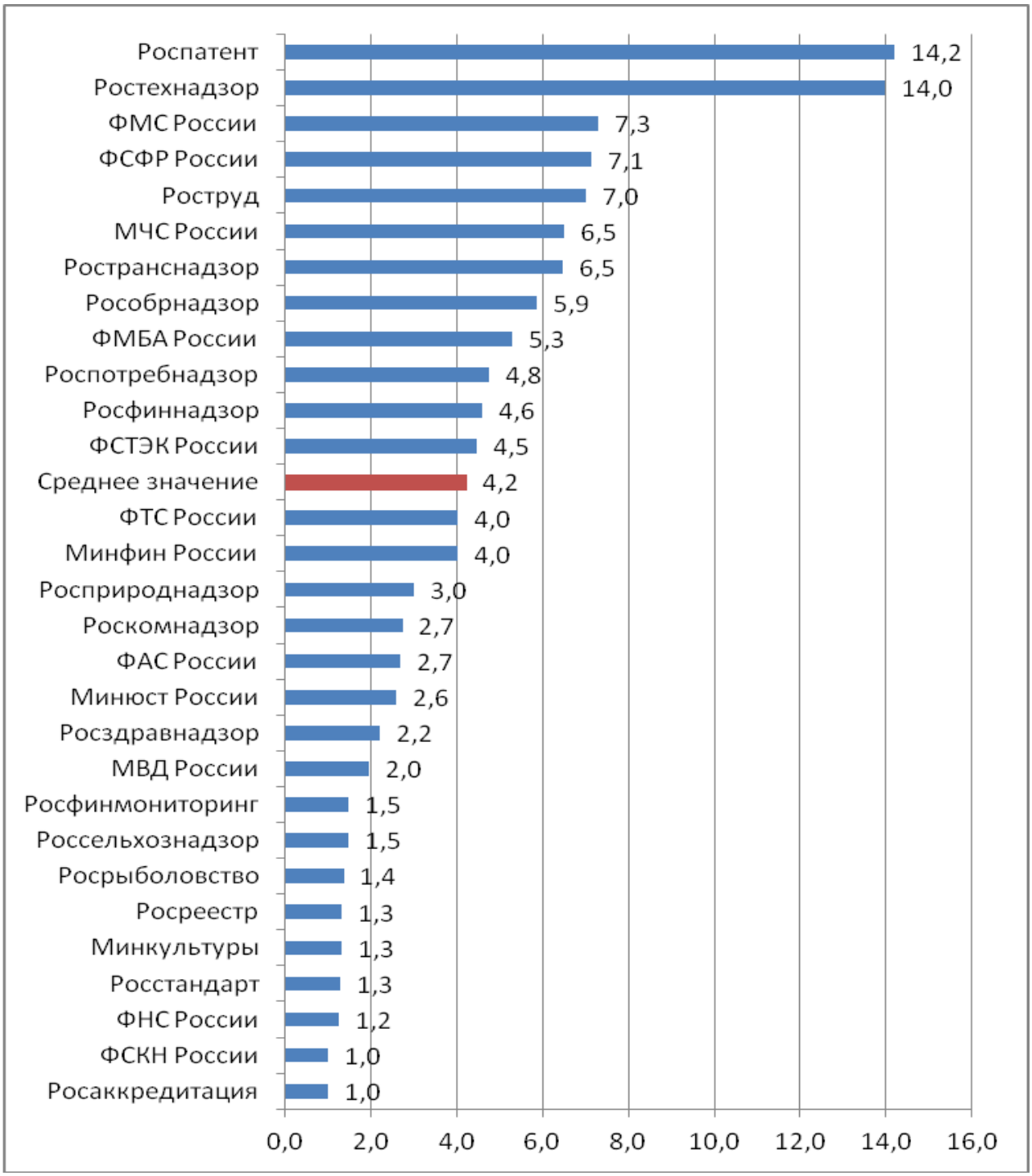


Рисунок 8. Федеральные органы исполнительной власти с долей «результативных» контрольно-надзорных мероприятий ниже среднего показателя 55%



7. В среднем в рамках проверки одного подконтрольного субъекта выявляется 4,2 нарушения, однако для некоторых органов власти этот показатель существенно превышает средний (Рисунок 9).

Рисунок 9. Количество нарушений выявленных в рамках проверки одного подконтрольного субъекта



8. Общий объем финансовых ресурсов, выделяемых на проведение проверок на уровне федеральных органов исполнительной власти составляет около 4,9 млрд. руб.

Распределение объемов финансирования по конкретным контрольным органам приведено в Таблице 5.

Следует, однако, обратить внимание на то, что данные оценки проводятся органами самостоятельно при отсутствии единой методики расчета, а значит, могут быть не до конца сопоставимы между собой.

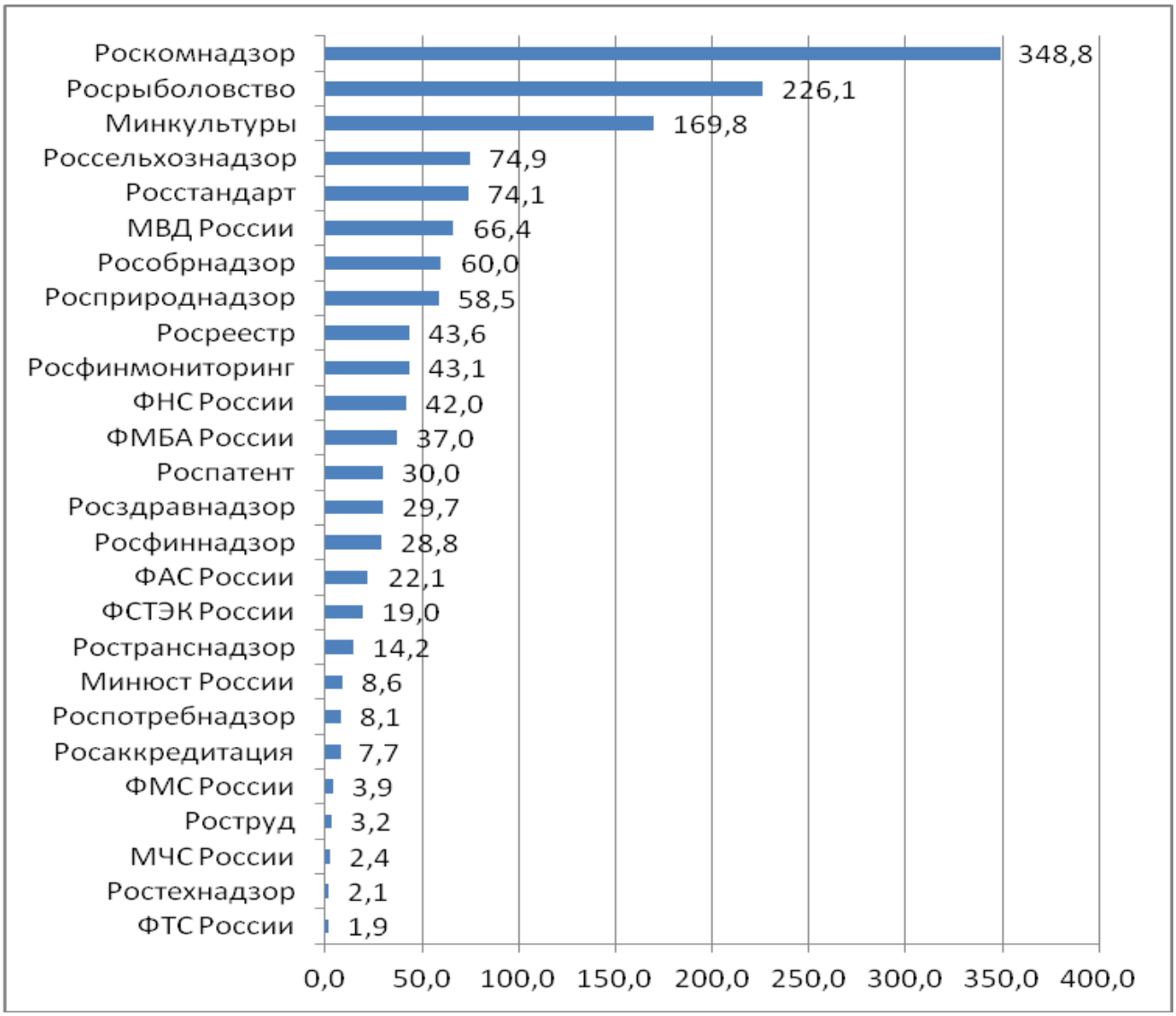
Таблица 5. Объем финансовых средств, выделяемых на проведение проверок федеральным органам исполнительной власти (тыс. руб.)

№	ФОИВ	Расходы (тыс. руб.)	Доля в общих расходах
1	ФНС России	8 966 686	18%
2	Роспотребнадзор	7 701 042	16%
3	МЧС России	4 944 036	10%
4	Россельхознадзор	4 536 097	9%
5	МВД России	4 453 435	9%
6	Рособрнадзор	4 318 130	9%
7	Ростехнадзор	2 561 832	5%
8	Роструд	2 126 902	4%
9	Ространснадзор	1 945 667	4%
10	Росфиннадзор	1 745 899	4%
11	Росприроднадзор	1 549 774	3%
12	Росреестр	1 123 884	2%
13	Роскомнадзор	1 015 489	2%
14	ФМБА России	533 138	1%
15	Росздравнадзор	413 168	1%
16	Росрыболовство	374 860	1%
17	Росстандарт	299 027	1%
18	ФАС России	274 891	1%
19	ФМС России	237 294	менее 1%
20	Минкультуры	170 343	менее 1%
21	Минюст России	97 675	менее 1%
22	Росфинмониторинг	43 304	менее 1%
23	ФТС России	35 136	менее 1%
24	Роспатент	15 767	менее 1%
25	ФСТЭК России	6868	менее 1%
26	Росаккредитация	4840	менее 1%

9. Минфин России, Росавиация, Росгидромет, ФСКН России и ФСФР России указали, что проведение контрольных мероприятий проводится без проведения финансирования.

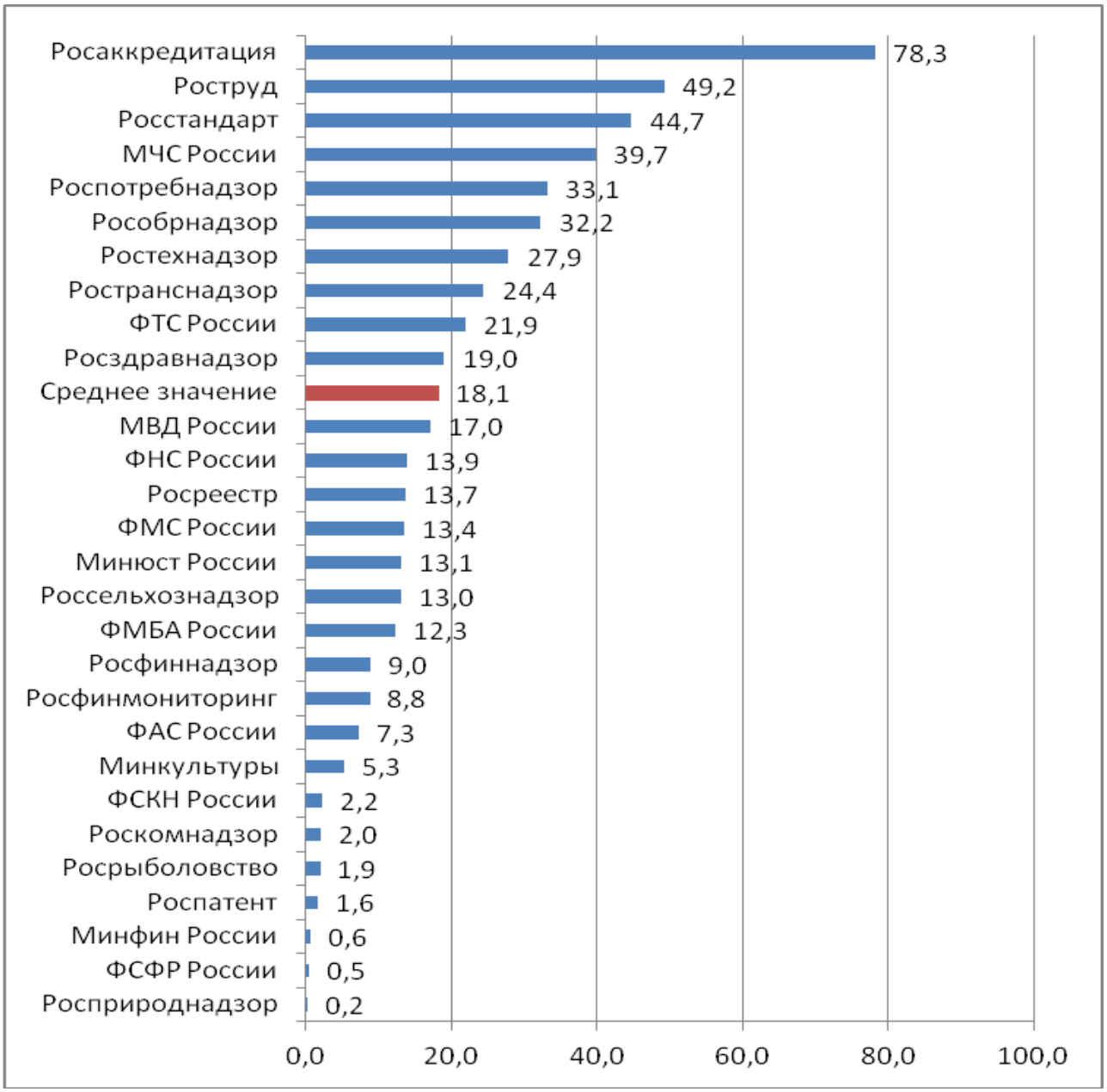
Объемы финансовых средств, затрачиваемых на выявление одного нарушения существенно различается для различных контрольных органов (Рисунок 10).

Рисунок 10. Объем финансовых средств, затрачиваемых на выявление одного нарушения (тыс. руб.)



10. В среднем один сотрудник контрольного органа проводит в год 18 проверок (Рисунок 11), однако в отдельных органах количество проведенных проверок существенно отклоняется от среднего.

Рисунок 11. Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов



11. Административные наказания

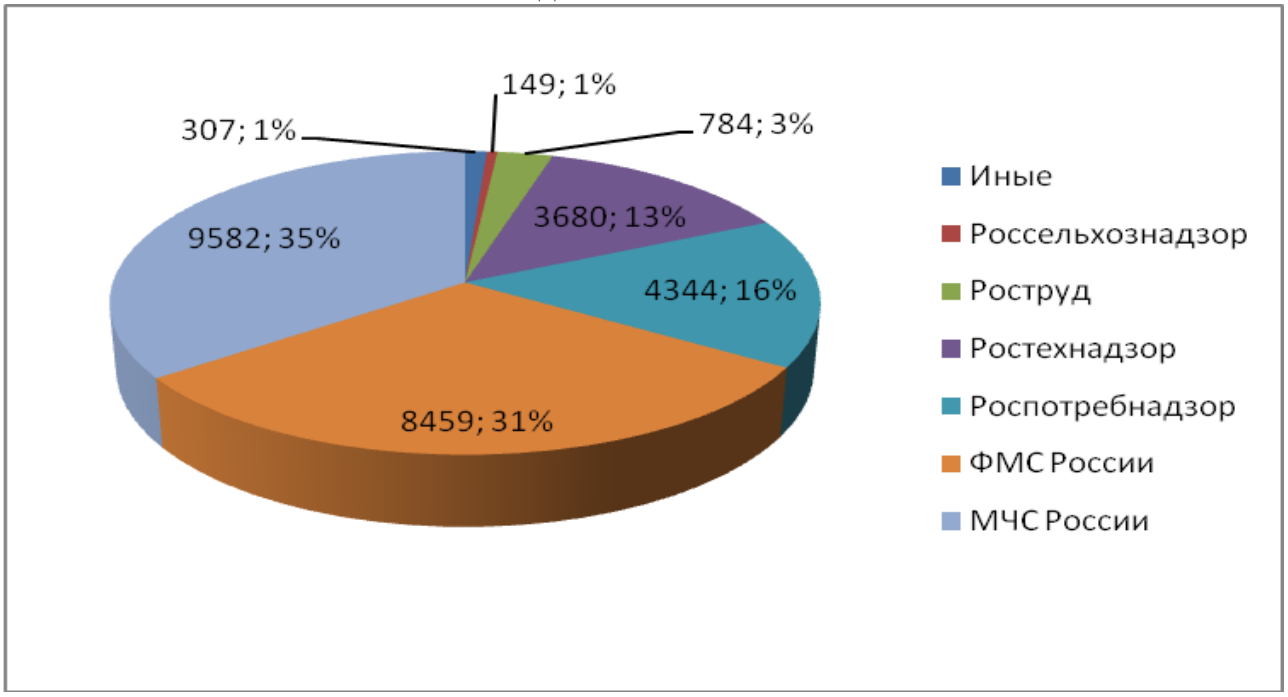
Наиболее популярным видом административного наказания является административный штраф (88%) и предупреждение (9%), см. Таблицу 6.

Таблица 6. Виды накладываемых административных наказаний

	Количество	Доля
Общее количество административных наказаний - всего в том числе:	1 406 722	
конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	4297	0,3%
лишение специального права, предоставленного физическому лицу	3393	0,2%
административный арест	1276	0,1%
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства	6267	0,4%
дисквалификация	371	0,0%
административное приостановление деятельности	27 305	1,9%
предупреждение	128 371	9,1%
административный штраф	1 235 442	87,8%

Административное приостановление деятельности, рассматриваемое как один из наиболее существенных видов санкций применяется 17 федеральными органами исполнительной власти, однако 96% приостановлений приходится на 4 из них (Рисунок 12).

Рисунок 12. Количество случаев административного приостановления деятельности



Рассматривая практику вынесения наказаний в форме административных штрафов следует обратить на традиционно сложную для оценки статистику Росфиннадзора и ФТС России, ежегодно выписывающих штрафов на сотни миллиардов рублей, а собирающих их лишь на 0,5 млрд. Потому для построения сводных оценок будем ориентироваться на данные, очищенные от оценок Росфиннадзора и ФТС. Всего в 2012 г. федеральными органами исполнительной власти было наложено 1,2 млн. административных штрафов (Таблица 7), большая часть из которых (54%) наложено на должностных лиц. Общая сумма наложенных штрафов составила 19 млрд. руб., 66% суммы пришлось на юридических лиц, средняя сумма наложенного штрафа составляет 16 тыс. руб., в том числе для юридических лиц 67 тыс., для физических лиц 3 тыс., для должностных лиц 7 тыс. и для индивидуальных предпринимателей 5 тыс.

Таблица 7. Основные данные по административным штрафам, наложенными федеральными органами исполнительной власти

	Всего штрафов, в том числе:	на гражданина	на должностное лицо	на ИП	на юридическое лицо
По всем ФОИВ					
Количество	1 235 442	121 167	655 978	241 964	216 333
Доля по количеству		9,8%	53,1%	19,6%	17,5%
Сумма наложенных (тыс. р.)	332 573 869	351 283	5 000 645	1 406 085	325 815 856
Доля по сумме		0,1%	1,5%	0,4%	98,0%
Ср. размер одного штрафа (тыс. р.)	269,2	2,9	7,6	5,8	1506,1
Сумма уплаченных (взысканных) (тыс. руб.)	13068157				
Доля взысканных	3,9%				
Без учета Росфиннадзора и ФТС					
Количество	1 201 239	120 419	651 500	240 215	189 105
Доля по количеству		10,0%	54,2%	20,0%	15,7%
Сумма наложенных (тыс. р.)	19 314 764	338 414	4 980 226	1 307 853	12 688 271
Доля по сумме		1,8%	25,8%	6,8%	65,7%
Ср. размер одного штрафа (тыс. р.)	16,1	2,8	7,6	5,4	67,1
Сумма уплаченных (взысканных) (тыс. руб.)	12 533 311				
Доля взысканных	64,9%				

13. Собираемость штрафов составляет 65%, всего уплачено штрафов на 12,5 млрд. руб. Однако для некоторых федеральных органов исполнительной власти показатель собираемости штрафов существенно отклоняется от среднего (Таблица 8).

Таблица 8. Наложенные и уплаченные штрафы по федеральным органам исполнительной власти

	Сумма наложенных	Сумма уплаченных	Отношение уплаченных к наложенным
Росаккредитация	5	5	100,0%
ФСТЭК России	20	20	100,0%
Роспотребнадзор	1 317 195	1 174 709	89,2%
ФМБА России	7464	6331	84,8%
Россельхознадзор	204 049	170 898	83,8%
Роструд	569 225	475 959	83,6%
Ростехнадзор	2 440 096	2 014 849	82,6%
Минкультуры	116 163	95147	81,9%
Росздравнадзор	25979	21203	81,6%
ФСКН России	11546	9346	80,9%
ФНС России	673 569	539 529	80,1%
МВД России	82047	65470	79,8%
Росрыболовство	16952	13309	78,5%
Роскомнадзор	5159	3869	75,0%
Ространснадзор	68354	48087	70,3%
Росреестр	114 779	79095	68,9%
Рособрнадзор	15134	10191	67,3%
Росстандарт	105861	69406	65,6%
МЧС России	5 795 866	3 577 638	61,7%
ФМС России	6 928 768	3 792 081	54,7%
Росфинмониторинг	49680	26553	53,4%
ФАС России	127 124	65151	51,2%
Минюст России	767	386	50,3%
ФСФР России	16758	7238	43,2%
Росприроднадзор	622 204	266 841	42,9%
Росфиннадзор	184 332 520	448 700	0,2%
ФТС России	128 926 585	86146	0,1%

3.2. Коэффициенты эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля[1]

1. Выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок)[2]

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	ФМС России	348%	136%
2	МВД России	89%	108%
3	Росприроднадзор	99%	102%
4	ФСФР России	100%	101%
5	Минкультуры России	87%	100%
6	Минфин России	100%	100%
7	ФНС России	100%	100%
8	ФСТЭК России	99%	100%
9	Россельхознадзор	92%	100%
10	Ространснадзор	85%	100%
11	Ростехнадзор	99%	99%
12	Росфинмониторинг	99%	99%
13	Роспатент	нет данных	97%
14	Росфиннадзор	96%	97%
15	ФМБА России	91%	95%
16	ФСКН России	92%	94%
17	Рособрнадзор	96%	93%
18	Роспотребнадзор	91%	93%
19	ФТС России	198%	92%
20	МЧС России	96%	92%
21	Росрыболовство	96%	92%
22	Росреестр	88%	91%
23	Минюст России	86%	87%
24	Росстандарт	87%	85%
25	Роскомнадзор	61%	82%
26	Роструд	74%	80%
27	Росздравнадзор	99%	78%
28	Минпромторг России	50%	нет данных
29	ФСТ России	97%	нет данных
30	Росаккредитация	0	0

Согласно сведениям, представленным в форме № 1-контроль, отдельные федеральные органы исполнительной власти перевыполнили план проведения плановых проверок. Так, ФМС России перевыполнила план на 36%, МВД России на 8%, Росприроднадзор на 2%, ФСФР России на 1%. Пояснения по указанному вопросу

[1] В связи с представлением федеральными органами исполнительной власти различных значений одних и тех же показателей в форме № 1-контроль и докладе о контроле, коэффициенты эффективности рассчитывались на основании форм № 1 – контроль, размещенных в ИС «Мониторинг»

[2] Без учета сведений о количестве проверок, проведенных ФАС России, в связи с включением в статистическую отчетность об осуществлении государственного контроля (надзора) сведений о контрольных мероприятиях в сфере размещения заказов, не являющихся предметом анализа настоящего доклада

представлены только от ФСФР России, в соответствии с которыми 1% перевыполнения плана связан с включением в статистическую форму сведений о проверках начатых в 2011 г. и завершившихся в 2012 году. Иные органы пояснения о причинах превышения количества проведенных плановых проверок над количеством запланированных не представили.

Большая часть контрольно-надзорных органов выполнили ежегодный план проведения плановых проверок более чем на 90%. Так, наиболее результативными государственными органами, с точки зрения выполнения плана, стали ФСФР России, Минкультуры России, Минфин России, ФНС России, ФСТЭК России и Россельхознадзор.

2. **Доля заявлений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений)**[1]

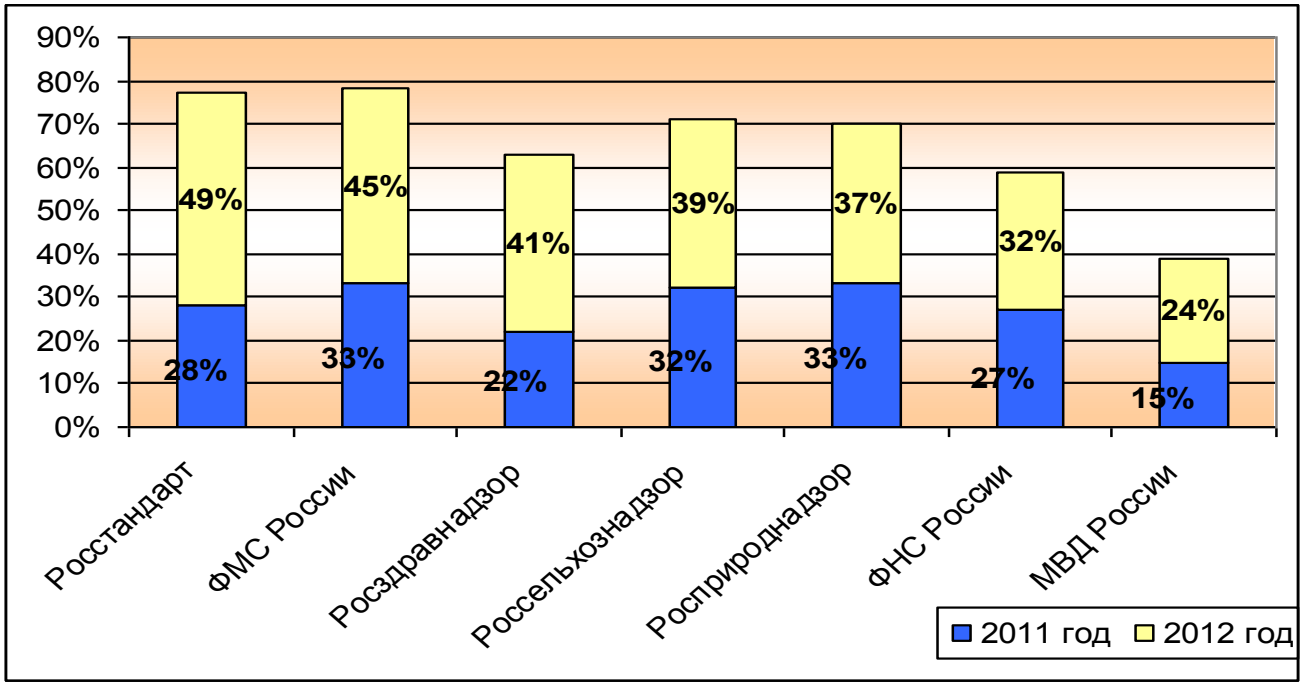
№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росреестр	63%	59%
2	Росстандарт	28%	49%
3	ФМС России	33%	45%
4	МЧС России	54%	42%
5	Росздравнадзор	22%	41%
6	Россельхознадзор	32%	39%
7	Росприроднадзор	33%	37%
8	Ростехнадзор	51%	34%
9	ФНС России	27%	32%
10	Росрыболовство	39%	26%
11	Роструд	34%	26%
12	МВД России	15%	24%
13	Минкультуры России	32%	22%
14	Рособрнадзор	42%	21%
15	Ространснадзор	33%	16%
16	ФМБА России	16%	14%
17	Роспотребнадзор	22%	13%
18	Росаккредитация	0%	12%
19	Минюст России	36%	12%
20	ФСКН России	100%	7%
21	Минпромторг России	0%	нет данных
22	ФСТ России	0%	нет данных

[1] В таблице указаны только те федеральные органы исполнительной власти, в отношении которых органами прокуратуры были вынесены отрицательные решения при определении обоснованности проведения внеплановых выездных проверок. При нулевом значении указанного показателя сведения в таблицу не включались.

В среднем органами прокуратуры отказано в согласовании 30% заявлений о проведении внеплановых выездных проверок, однако для некоторых федеральных органов исполнительной власти данный показатель существенно выше. Необходимо отметить, что по сравнению с 2011 г. в 2012 г. наивысший процент отказов в согласовании заявлений о проведении внеплановых выездных проверок снизился на 4% с 63% до 59%, но вместе с тем уровень отказов остается достаточно высоким. Так, некоторым федеральным органам исполнительной власти прокуратурой отклонено более 40% заявлений о согласовании внеплановых выездных проверок: **Росреестр** – 59% заявлений, **Росстандарт** – 49%, **ФМС России** – 45%, **МЧС России** – 42%, **Росздравнадзор** – 41%.

Также, несмотря на то, что в деятельности большинства контрольно-надзорных органов наметилась тенденция по снижению количества внеплановых выездных проверок, в проведении которых отказано органами прокуратуры, отдельные государственные органы показали в 2012 г. противоположную тенденцию (Рисунок 13).

Рисунок 13. Федеральные органы исполнительной власти, показавшие в 2012 г. по сравнению с 2011 г. увеличение количества отказов от органов прокуратуры в согласовании заявлений о проведении внеплановых выездных проверок



3. Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах от общего числа проведенных проверок)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росфиннадзор	2%	2%
2	ФНС России	1%	1%
3	ФАС России	1%	0,51%
4	Росреестр	0,32%	0,27%
5	Минкультуры России	0,1%	0,14%
6	Росрыболовство	0,32%	0,09%
7	Россельхознадзор	0,2%	0,09%
8	МЧС России	0,04%	0,08%
9	Росздравнадзор	0,03%	0,08%
10	ФТС России	0,24%	0,08%
11	ФМС России	0,17%	0,02%
12	МВД России	0,01%	0,01%
13	Росприроднадзор	0,02%	0,01%
14	Росстандарт	0,02%	0,01%
15	Ростехнадзор	0,05%	0,01%
16	Ространснадзор	0,02%	0,01%
17	Роструд	0,06%	0,01%
18	ФМБА России	0,01%	0,01%

Среди федеральных органов исполнительной власти лидером по доле проверок, результаты которых признаны недействительными, является Росфиннадзор, у которого в 2012 году 2,03% проверок было признано недействительными. Далее следуют ФНС России и ФАС России, у которых указанный показатель превышает 0,5% и составляет 0,63% и 0,51% соответственно. Тем не менее, для большинства федеральных органов исполнительной власти доля проверок, результаты которых признаются недействительными, может считаться незначительной.

4. Доля проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах от общего числа проведенных проверок)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	ФМС России	0,01%	0,2%
2	МВД России	0,01%	0,15%
3	Минкультуры России	0%	0,14%
4	Росрыболовство	0,06%	0,12%
5	Минюст России	0,04%	0,09%
6	ФМБА России	0,05%	0,06%
7	Рособрнадзор	0,01%	0,05%
8	Россельхознадзор	0,04%	0,05%
9	МЧС России	0,02%	0,04%
10	Роспотребнадзор	0,04%	0,04%
11	Ростехнадзор	0,1%	0,04%
12	ФНС России	0,04%	0,03%
13	Ространснадзор	0,02%	0,02%
14	Росздравнадзор	0,02%	0,01%
15	Росприроднадзор	0,02%	0,01%
16	Росреестр	0,04%	0,01%
17	Росстандарт	0,03%	0,01%
18	Роструд	0,05%	0,01%
19	ФТС России	0,1%	0,01%

Резюмируя сведения представленные в таблице, можно сделать вывод, что административные и дисциплинарные наказания по результатам проведенных проверок в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти применяются крайне редко. Наибольшее значение этого показателя наблюдается у ФМС России – 0,2% от общего количества проверок. При этом органы – лидеры по количеству проверок, результаты которых признаны недействительными, представили **нулевые** значения указанного показателя.

5. **Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля были проведены проверки (в процентах от общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзор), муниципальному контролю)**

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	МЧС России	28%	22%
2	Росрыболовство	23%	22%
3	Роспотребнадзор	23%	20%
4	ФМБА России	21%	16%
5	МВД России	23%	16%
6	ФТС России	25%	14%
7	Россельхознадзор	4%	14%
8	Росприроднадзор	9%	14%
9	Рособрнадзор	22%	13%
10	Росздравнадзор	18%	12%
11	ФСКН России	8%	10%
12	Ространснадзор	9%	8%
13	Минкультуры России	4%	7%
14	Росаккредитация	0%	5%
15	Минюст России	4%	3%
16	Росфинмониторинг	6%	3%
17	ФНС России	3%	3%
18	ФСТЭК России	3%	2%
19	Роструд	2%	1%
20	Роскомнадзор	2%	1%
21	Росреестр	1%	0,76%
22	Росстандарт	0%	0,68%
23	ФМС России	2%	0,58%
24	ФСФР России	0,48%	0,1%
25	ФАС России	0,12%	0,08%
26	Росгидромет	22%	0%

Средний процент охвата мероприятиями по контролю в 2012 году составил для федеральных органов исполнительной власти **8,4%**. Иными словами, в отношении каждого из подконтрольных субъектов мероприятие по контролю проводится одним федеральным органом исполнительной власти в среднем 1 раз в 12 лет. При этом необходимо отметить отсутствие в некоторых органах власти методики подсчета количества подконтрольных субъектов и списков юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, являющихся потенциальными субъектами соответствующих контрольных мероприятий. В первую очередь в этот список входят

федеральные органы исполнительной власти не представившие значение указанного показателя: Ростехнадзор, Росфиннадзор, ФСТ России. Соответствующая ситуация является недопустимой так как создает неопределенность в вопросе о методе формирования ежегодного плана проведения плановых проверок указанными органами.

6. Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	ФТС России	1,89	3,05
2	МВД России	1,68	2,04
3	ФАС России	1,06	1,91
4	ФМБА России	1,5	1,62
5	Минкультуры России	1,36	1,54
6	Ространснадзор	1,6	1,44
7	Ростехнадзор	1,22	1,4
8	Росфиннадзор	1,65	1,39
9	Роспотребнадзор	1,26	1,38
10	Минфин России	1	1,33
11	Росстандарт	1,42	1,33
12	Росприроднадзор	0,88	1,3
13	Росздравнадзор	1,39	1,26
14	Россельхознадзор	1,19	1,2
15	Росреестр	1,09	1,13
16	МЧС России	1	1,12
17	Роструд	1,09	1,1
18	ФМС России	1,03	1,1
19	ФНС России	1,17	1,04
20	Рособрнадзор	1,07	1,03
21	ФСФР России	1	1,02
22	Минюст России	0,85	1,01
23	ФСТЭК России	1,01	1,01
24	Росаккредитация	0	1
25	Роскомнадзор	1,78	1
26	Росфинмониторинг	0,72	1
27	ФСКН России	1	1
28	Росрыболовство	0,88	0,94
29	Росгидромет	0,73	0

В 2012 году федеральным органом исполнительной власти в отношении одного подконтрольного субъекта, **проводилось в среднем 1,3** проверки. Указанный показатель остается стабильным, начиная с 2010 года. Наибольшее количество проверок в отношении одного субъекта в 2012 году провела **ФТС России** (3%).

7. Доля проведенных внеплановых проверок (в процентах от общего количества проведенных проверок)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росаккредитация	-	100%
2	ФАС России	91%	92%
3	ФТС России	48%	90%
4	ФМС России	60%	75%
5	Минфин России	66%	75%
6	Роструд	77%	74%
7	Росфиннадзор	71%	62%
8	Росприроднадзор	68%	62%
9	Росздравнадзор	63%	62%
10	Роспотребнадзор	66%	59%
11	ФМБА России	70%	58%
12	МЧС России	62%	56%
13	Ростехнадзор	52%	53%
14	Ространснадзор	68%	48%
15	Минкультуры России	45%	43%
16	Россельхознадзор	48%	42%
17	Росреестр	31%	35%
18	Роскомнадзор	67%	33%
19	МВД России	37%	30%
20	ФСКН России	22%	30%
21	Росстандарт	25%	21%
22	Рособрнадзор	20%	20%
23	Росрыболовство	14%	15%
24	ФСФР России	9%	14%
25	Минюст России	9%	3%
26	Росфинмониторинг	0,89%	1%
27	ФСТЭК России	1%	1%
28	ФНС России	5%	1%
29	Росгидромет	2,6%	0%

О распределении количества проверок по плановому признаку было сказано в главе 3.1 данного раздела. При этом стоит отметить, что для 45% федеральных органов власти внеплановый характер контрольно-надзорных мероприятий носит превалирующий характер.

8. Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах от общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)

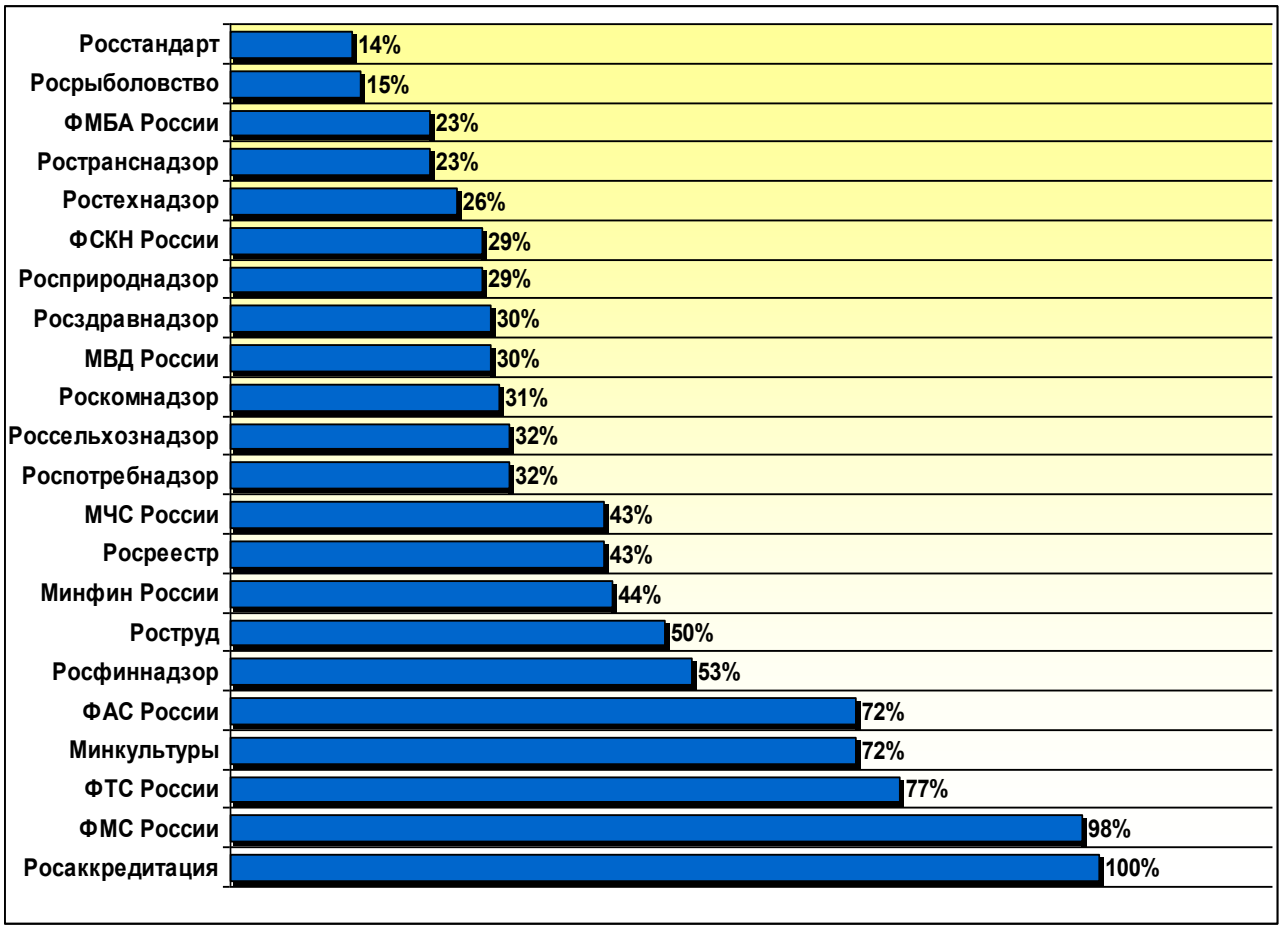
№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росаккредитация	-	100%
2	ФМС России	55%	98%
3	ФТС России	66%	77%
4	Минкультуры России	49%	72%
5	ФАС России	73%	72%
6	Росфиннадзор	54%	53%
7	Роструд	54%	50%
8	Минфин России	25%	44%
9	Росреестр	41%	43%
10	МЧС России	48%	43%
11	Роспотребнадзор	36%	32%
12	Россельхознадзор	40%	32%
13	Роскомнадзор	50%	31%
14	МВД России	38%	30%
15	Росздравнадзор	40%	30%
16	Росприроднадзор	46%	30%
17	ФСКН России	32%	29%
18	Ростехнадзор	26%	26%
19	Ространснадзор	43%	23%
20	ФМБА России	35%	23%
21	Росрыболовство	14%	15%
22	Росстандарт	16%	14%
23	ФСФР России	4%	6%
24	Рособрнадзор	4%	4%
25	Росфинмониторинг	0,81%	2%
26	ФНС России	6%	2%
27	Минюст России	4%	0,17%
28	Росгидромет	11%	0%
29	ФСТЭК России	1%	0%

Основным показателем результативности любого контрольно-надзорного мероприятия является подтверждение оснований его проведения. Так как внеплановые проверки носят исключительный характер, их уровень результативности должен быть в большей степени выше, нежели других контрольно-надзорных мероприятий.

На практике только у четверти федеральных контрольно-надзорных органов в 2012 году более 50% правонарушений, выявленных по итогам проведения контрольно-надзорных мероприятий, обнаружены в результате проведения внеплановых проверок: **Росаккредитация** – 100% внеплановых проверок, **ФМС**

России – 98%, **ФТС России** – 77%, **Минкультуры России** – 72% и **ФАС России** – 72%, **Росфиннадзор** – 53% (Рисунок 14). При этом высокая результативность большей части указанных органов связана с долей внеплановых проверок в их контрольно-надзорной деятельности, которая колеблется от 75% до 100%.

Рисунок 14. Результативность внеплановых мероприятий по контролю.



9. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах от общего количества проведенных внеплановых проверок)[1]

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Минкультуры России	12%	17%
2	Росздравнадзор	17%	14%
3	Росаккредитация	0%	13%
4	ФМБА России	9%	9%
5	Ространснадзор	13%	6%
6	Роструд	14%	5%
7	Россельхознадзор	8%	5%
8	Росприроднадзор	6%	4%
9	Роспотребнадзор	4%	3%
10	Росрыболовство	4%	3%
11	ФСКН России	1%	3%
12	МЧС России	3%	2%
13	Ростехнадзор	2%	2%
14	МВД России	1%	1%
15	Росстандарт	3%	1%
16	Роскомнадзор	1%	1%
17	Рособрнадзор	0,27%	1%
18	Росреестр	1%	0,47%
19	ФАС России	0%	0,16%
20	ФМС России	0%	0,13%
21	ФТС России	0,32%	0,08%
22	Минфин России	0%	0%
23	Минюст России	0,17%	0%

Угроза причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде и иным общезначимым ценностям среди оснований проведения внеплановых проверок занимает одно из первостепенных мест, так как связано с высокой степенью общественной опасности. Наибольшее количество внеплановых проверок по указанному основанию провели **Минкультуры России** – 17% и **Росздравнадзор** – 14%.

[1] В таблице указаны федеральные органы исполнительной власти, проводившие внеплановые проверки по указанному основанию. При нулевом значении указанного показателя сведения в таблицу не включались.

10. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среды, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах от общего количества проведенных внеплановых проверок)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Минкультуры России	3%	6%
2	Росздравнадзор	7%	4%
3	Роструд	7%	3%
4	МВД России	4%	2%
5	Росприроднадзор	1%	1%
6	Росрыболовство	1%	1%
7	Ространснадзор	4%	1%
8	ФМБА России	0,5%	1%
9	Рособрнадзор	0,2%	0,4%
10	Роспотребнадзор	0,4%	0,3%
11	Ростехнадзор	0,3%	0,3%
12	Россельхознадзор	0,4%	0,2%
13	ФАС России	0%	0,1%
14	Росстандарт	0%	0,1%
15	МЧС России	0,2%	0,1%
16	Росреестр	0,02%	0,03%
17	ФМС России	0%	0,01%
18	ФТС России	0%	0,01%

Как и в предыдущем случае, наибольшее количество внеплановых проверок по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде и иным общезначимым ценностям провели **Минкультуры России** – 6% и **Росздравнадзор** – 4%. Далее следуют **Роструд** – 3,6% и **МВД России** – 2,2%.

11. Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах от общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росаккредитация	0%	100%
2	Росфинмониторинг	96%	98%
3	Роструд	76%	76%
4	ФСФР России	84%	73%
5	Рособрнадзор	68%	70%
6	Минюст России	68%	67%
7	ФНС России	62%	65%
8	Роспотребнадзор	63%	64%
9	Росфиннадзор	77%	61%
10	Ростехнадзор	64%	59%
11	Росприроднадзор	58%	58%
12	ФСТЭК России	42%	57%
13	МЧС России	62%	53%
14	Минфин России	83%	50%
15	Ространснадзор	49%	49%
16	ФАС России	50%	48%
17	Россельхознадзор	47%	46%
18	Минкультуры России	43%	45%
19	ФМБА России	42%	43%
20	Росздравнадзор	32%	40%
21	Роскомнадзор	46%	39%
22	МВД России	39%	37%
23	ФМС России	140%	37%
24	Росрыболовство	36%	36%
25	Росреестр	29%	32%
26	ФСКН России	18%	24%
27	Росстандарт	26%	22%
28	ФТС России	25%	17%

Как уже упоминалось, одним из основных показателей результативности проведения того или иного контрольно-надзорного мероприятия является отношение количества проверок, по итогом которых выявлены нарушения, к общему количеству проведенных проверок. По итогам 2012 года более половины федеральных органов исполнительной власти представили информацию о выявлении правонарушении более чем в 50% проводимых ими контрольно-надзорных мероприятиях. Лидерами по результативности собственных контрольно-надзорных мероприятий стали **Росаккредитация** – 100%, **Росфинмониторинг** – 99%, **Роструд** – 76% и **ФСФР России** – 73%.

12. Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	ФМС России	99%	100%
2	Росприроднадзор	122%	98%
3	Росфинмониторинг	95%	98%
4	Роспотребнадзор	94%	98%
5	Россельхознадзор	100%	94%
6	МЧС России	93%	93%
7	ФСКН России	78%	85%
8	ФТС России	72%	72%
9	Росреестр	80%	81%
10	Ростехнадзор	72%	77%
11	Росфиннадзор	71%	77%
12	Росстандарт	81%	72%
13	ФМБА России	63%	68%
14	МВД России	77%	66%
15	ФНС России	59%	66%
16	Роструд	67%	65%
17	Росрыболовство	75%	62%
18	Минкультуры России	40%	56%
19	Роскомнадзор	59%	41%
20	Ространснадзор	71%	40%
21	ФАС России	37%	38%
22	ФСФР России	26%	34%
23	Росздравнадзор	28%	17%
24	Рособрнадзор	12%	12%
25	Минюст России	4%	5%
26	ФСТЭК России	1%	2%
27	Росаккредитация	0%	1%
28	Минфин России	0%	0%

Согласно представленным данным в среднем более 60% проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения, заканчиваются возбуждением дел об административном правонарушении. Вместе с тем для 9 федеральных органов власти указанный показатель превышает значение в 80%, а для ФМС России и вовсе составляет 100%, то есть каждая проверка приводит к составлению протокола об административном нарушении.

13. Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания, (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)

№	ФОИВ	2012 г.
1	Росрыболовство	137%
2	Минюст России	110%
3	ФМС России	105%
4	МВД России	101%
5	Россельхознадзор	98%
6	Росфинмониторинг	97%
7	Роструд	97%
8	ФМБА России	97%
9	Роспотребнадзор	96%
10	ФНС России	96%
11	Ростехнадзор	96%
12	Ространснадзор	94%
13	Росфиннадзор	91%
14	МЧС России	91%
15	Росреестр	89%
16	Роскомнадзор	86%
17	Росстандарт	78%
18	Росприроднадзор	76%
19	Минкультуры России	71%
20	ФСКН России	71%
21	ФСФР России	70%
22	ФТС России	67%
23	Росздравнадзор	63%
24	ФАС России	61%
25	Рособрнадзор	57%
26	ФСТЭК России	50%
27	Росаккредитация	20%

В связи с тем, что указанный показатель представляется впервые в рамках доклада о контроле подсчитать соответствующие значения за 2011 г. не представляется возможным.

Вместе с тем средний процент наложенных административных наказаний по результатам административного производства, проведенного по итогам контрольно-надзорных мероприятий, достаточно высок – более 79%. При этом у некоторых федеральных органов исполнительной власти наблюдается превышение количества проверок, по результатам которых применены меры административного взыскания, над количеством проверок, по результатам которых возбуждено административное производство (Росрыболовство на 38%).

14. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах от общего числа проверенных лиц)

№	ФОИВ	2012 г.
1	Росаккредитация	100%
2	Минкультуры России	31%
3	Ространснадзор	24%
4	ФМБА России	22%
5	Россельхознадзор	16%
6	Роспотребнадзор	16%
7	Росздравнадзор	15%
8	Росрыболовство	13%
9	МЧС России	13%
10	МВД России	13%
11	Роструд	8%
12	Росприроднадзор	6%
13	Ростехнадзор	5%
14	ФСТЭК России	4%
15	Росстандарт	3%
16	ФТС России	1%
17	Минюст России	1%
18	ФМС России	1%
19	ФАС России	1%
20	Росреестр	0,1%
21	Рособрнадзор	0,04%

В связи с отсутствием в статистической отчетности за 2011 г. сведений, необходимых для расчета указанного показателя, представить соответствующие значения за 2011 г. не представляется возможным.

Вместе с тем, за 2012 г. в среднем в деятельности 13% поднадзорных субъектов, в отношении которых были проведены проверки, выявлены нарушения закона, представляющие угрозу ценностям, имеющим повышенную общественную значимость. Однако для отдельных органов власти указанный показатель имеет значение свыше 20 %: **Росаккредитация** – 100 %, **Минкультуры России** – 31 %, **Ространснадзор** – 24% и **ФМБА России** – 22 %.

15. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах от общего числа проверенных лиц)

№	ФОИВ	2012 г.
1	Росрыболовство	7%
2	Роструд	6%
3	Минкультуры России	6%
4	Ространснадзор	2%
5	МВД России	2%
6	Росздравнадзор	2%
7	Роспотребнадзор	1%
8	Росприроднадзор	1%
9	ФТС России	1%
10	МЧС России	1%
11	Россельхознадзор	1%
12	Ростехнадзор	0,6%
13	ФМБА России	0,3%
14	ФАС России	0,2%
15	Рособрнадзор	0,03%
16	Росреестр	0,02%
17	Росстандарт	0,02%

В связи с отсутствием в статистической отчетности за 2011 г. сведений, необходимых для расчета указанного показателя, представить соответствующие значения за 2011 г. не представляется возможным.

Среднее значение указанного показателя составляет – 1,8%. При этом наибольшее количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых были выявлены правонарушения, являющиеся причиной причинения вреда общезначимым ценностям, было выявлено **Росрыболовством** – 7 %, **Рострудом** – 6% и **Минкультурой России** – 6%.

16. Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба)

№	ФОИВ	2012 г.
1	МЧС России	121 036
2	МВД России	12 741
3	Роструд	11 600
4	Роспотребнадзор	4835
5	Россельхознадзор	2735
6	ФМС России	1533
7	Ространснадзор	1346
8	Ростехнадзор	1109
9	Минкультуры России	373
10	Росздравнадзор	363
11	Росприроднадзор	164
12	ФМБА России	23
13	Росрыболовство	20
14	Росреестр	6
15	Росстандарт	4

Из них,

№	ФОИВ	Кол-во случаев причинения вреда жизни, здоровью граждан	Кол-во случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде	Кол-во случаев причинения вреда объектам культурного наследия	Кол-во случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера
1	МВД России	3263	26	0	0
2	Минкультуры	0	0	370	0
3	МЧС России	120 506	245	2	283
4	Росздравнадзор	363	0	0	0
5	Роспотребнадзор	1327	5	0	6
6	Росприроднадзор	0	156	0	8
7	Росреестр	1	5	0	0
8	Росрыболовство	0	19	0	1
9	Россельхознадзор	2	2723	0	0
10	Росстандарт	3	0	0	0
11	Ростехнадзор	1065	44	0	0
12	Ространснадзор	1277	13	47	9
13	Роструд	11 446	0	0	0
14	ФМБА России	22	0	0	1
15	ФМС России	25	24	0	1586

О количественных показателях случаев причинения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями вреда и их распределении по видам общезначимых ценностей которым нанесен вред было сказано в главе 3.1 настоящего раздела.

При этом наибольшее количество указанных случаев было выявлено **МЧС России** – 121 тыс., **МВД России** – 12,7 тыс. и **Роструд**ом – 11,6 тыс.

17. Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах от общего числа выявленных правонарушений)

№	ФОИВ	2011 г.	2012 г.
1	Росреестр	27%	30%
2	Минкультуры России	19%	26%
3	Росприроднадзор	29%	19%
4	МЧС России	14%	14%
5	МВД России	7%	8%
6	Россельхознадзор	9%	7%
7	Росрыболовство	10%	7%
8	ФМБА России	6%	5%
9	Ространснадзор	5%	5%
10	Роспотребнадзор	4%	4%
11	Ростехнадзор	5%	4%
12	Роскомнадзор	6%	3%
13	Росстандарт	4%	3%
14	Росздравнадзор	4%	3%
15	ФАС России	1%	2%
16	Росаккредитация	0%	1%
17	Рособрнадзор	1%	1%
18	Минюст России	3%	1%
19	Роструд	1%	1%
20	Росфиннадзор	1%	0,4%
21	ФНС России	0,2%	0,3%
22	ФМС России	0%	0,05%
23	ФТС России	0,1%	0,04%

Неисполнение предписания является одним из самых распространенных нарушений, с которым сталкиваются органы власти при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

В 2012 г. более 30% предписаний Росреестра не были исполнены, 26% предписаний Минкультуры России, 19 % - Росприроднадзора и 14% - МЧС России.

При это среднее значение количества правонарушений, связанных с неисполнением предписаний, по федеральным органам исполнительной власти составляет - 6,3 %.

Следует отметить продолжающееся в ведомствах различное понимание статистического учета количества надзорных мероприятий, в связи с чем многие показатели сравнивать между собой не представляется возможным. Необходимо проведение большой методологической работы по правильному заполнению статистических форм. Что касается ежегодных докладов, предоставляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и региональными органами государственной власти, то их качество постоянно растет. В этом году повысилась также исполнительность органов местного самоуправления, хотя качество представляемой ими информации оставляет желать лучшего.

4. УВЕДОМИТЕЛЬНЫЙ ПОРЯДОК НАЧАЛА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Одним из достижений государственной политики в сфере снижения административного давления на бизнес является введение Законом № 294-ФЗ правового института «Уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности».

Первоначально указанный правовой механизм льготного входа на рынок был законодательно предусмотрен для 13 видов предпринимательской деятельности, конкретизированных на 36 работ и услуг, но, учитывая растущую популярность указанной процедуры, количество видов предпринимательской деятельности, осуществляемых в упрощенном порядке, ежегодно увеличивается. В течение последних 2 лет перечень видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых необходимо уведомлять уполномоченный орган, увеличился более чем в 2 раза (до 36 позиций и до 73 видов работ и услуг).

Помимо расширения сферы действия уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, в Закон № 294-ФЗ внесены изменения допускающие возможность подачи соответствующего уведомления не только через ответственные органы государственной власти, но и многофункциональные центры предоставления государственных услуг.

Кроме того, увеличивается активность предпринимательского сектора. Так, с момента вступления в силу Закона № 294-ФЗ на 1 марта 2013 г. было подано около **193 тыс. уведомлений** о начале бизнеса. Причем 30% всех уведомлений приходится на 2012 год, что лишний раз подчеркивает рост популярности указанной нормы и подтверждает действенность упрощенной процедуры представления уведомлений.

Наибольшее число уведомлений (с начала действия указанной нормы) было подано в декабре 2011 г. – 6,5 тыс., далее следует февраль 2013 г. – 6,3 тыс., декабрь 2010 г. – 5,8 тыс., апрель 2012 г. / ноябрь 2011 г. – 5,7 тыс., март 2012 г. – 5,5 тыс., апрель 2011 г. – 5,5 тыс., февраль 2011 г. – 5,3 тыс., и февраль/июль 2012 г. – 5,2 тыс. (Рисунок 3.1)

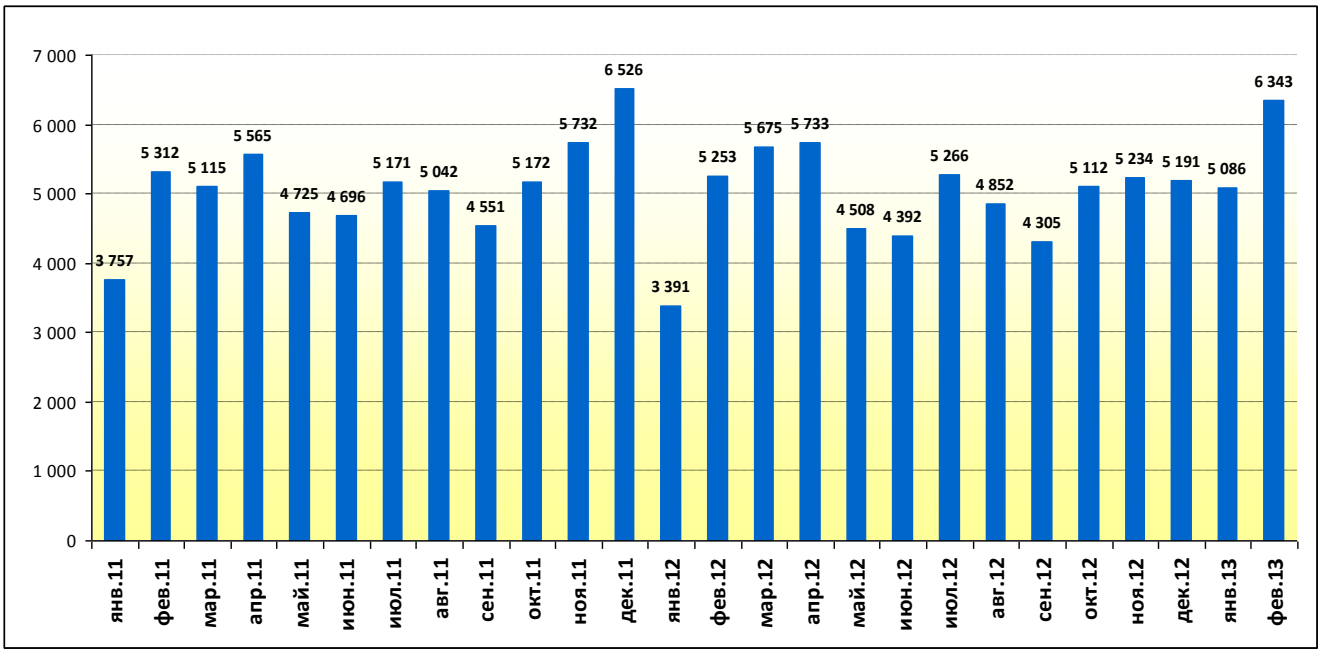


Рис. 3.1. **Количество поданных уведомлений (нарастающим итогом за период с 1 января 2011 г. по 1 марта 2013 г.)**

Наиболее популярными видами деятельности, осуществляемыми в уведомительном порядке являются **«Розничная торговля»** – 84,5 тыс. или 43,8% от общего числа уведомлений, **«Услуги общественного питания»** – 33 тыс. или 17%, **«Перевозки пассажиров и багажа автомобильным транспортом»** – 23,7 тыс. или 12,3 % и **«Предоставление бытовых услуг»** – 23,5 тыс. или 12,2% и (Рисунок 3.2).

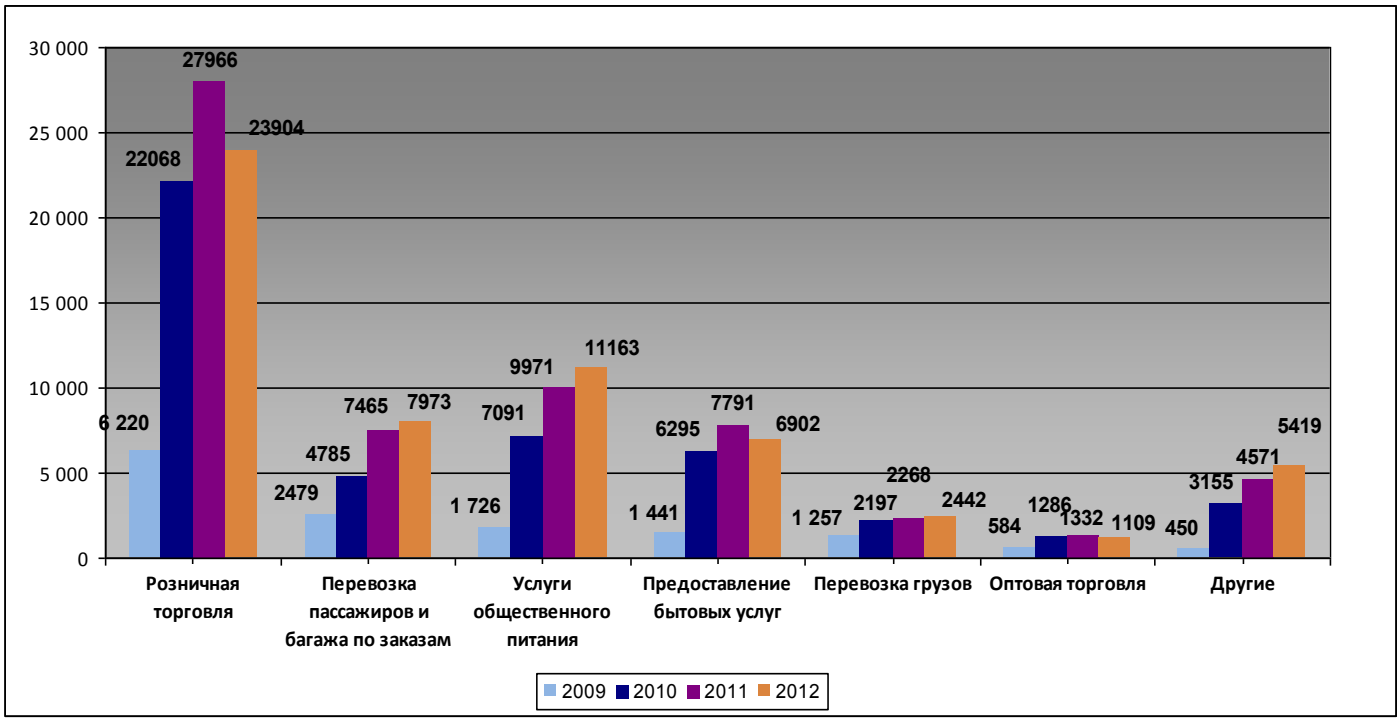


Рис. 3.2. **Распределение уведомлений по видам деятельности по количеству уведомлений**

Так, в 2012 г. самым востребованным видом деятельности, осуществляемым в уведомительном порядке, стала **«Розничная торговля»**. Наибольшее число уведомлений по указанному виду деятельности было подано в 4 квартале 2011г. – 7,5 тыс., далее следуют 3 квартал 2011 г. – 7 тыс., 4 квартал 2010 г. –6,8 тыс., 1 квартал 2011 г. – 6,7 тыс., 2 квартал 2011 г. – 6,6 тыс., 4 квартал 2012 г. – 6,4 тыс. и 3 квартал 2012 г. – 5,9 тыс. Несмотря на то, что указанный вид деятельности уже три года является лидером по количеству уведомлений, необходимо отметить уменьшение на 15 % в 2012 г. его популярности (Рисунок 3.3). Так, если в 2011 г. о начале предпринимательской деятельности по розничной торговле было подано около 28 тыс. уведомлений, то 2012 г. – около 24 тыс.

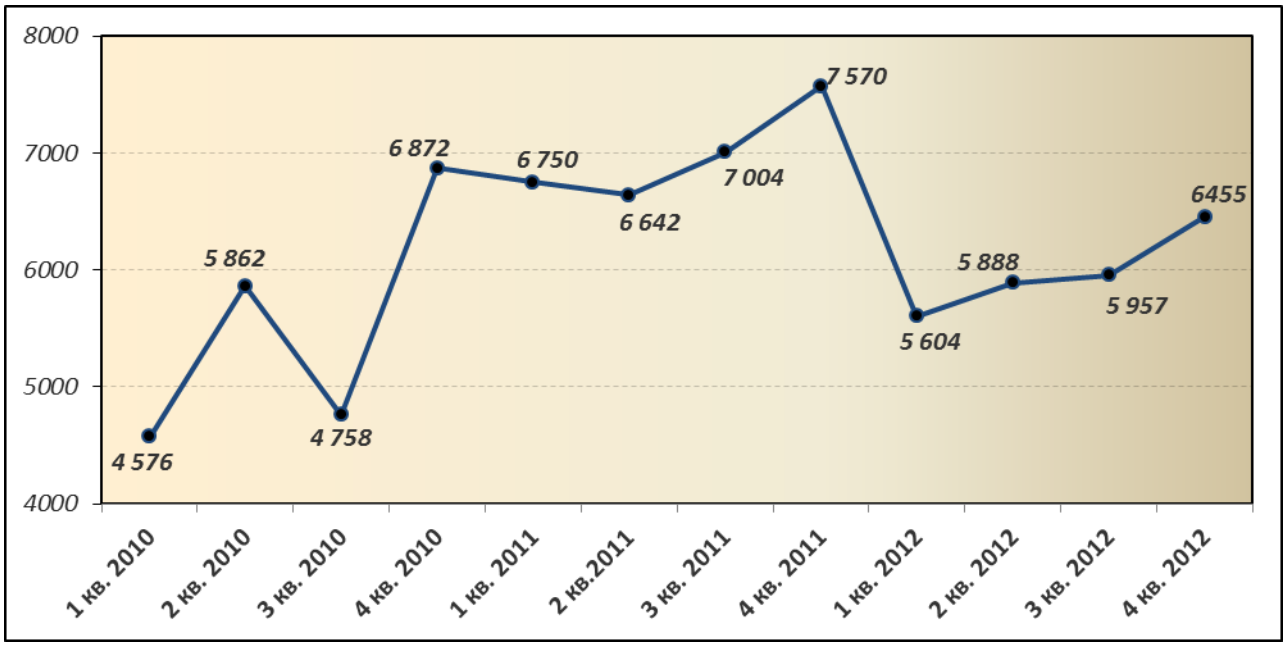


Рис. 3.3. **Розничная торговля (динамика поданных уведомлений за период январь 2010 г. – декабрь 2012 г.)**

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

По данному виду деятельности наибольшее количество уведомлений было подано в 4 квартале 2012 г. – 3,2 тыс. уведомлений, затем следует 3 квартал 2012 г – 2,9 тыс. уведомлений, 4 квартал 2012 г. – 2,8 тыс. уведомления, 2 квартал 2012 г. – 2,6 тыс. уведомлений, 2 квартал 2011 г. – 2,5 тыс. уведомления и 3 квартал 2011 г. – 2,3

тыс. уведомления. По сравнению с 2011 г. в 2012 г. количество поданных уведомлений увеличилось на 12 % или 1,2 тыс. (Рисунок 3.4).

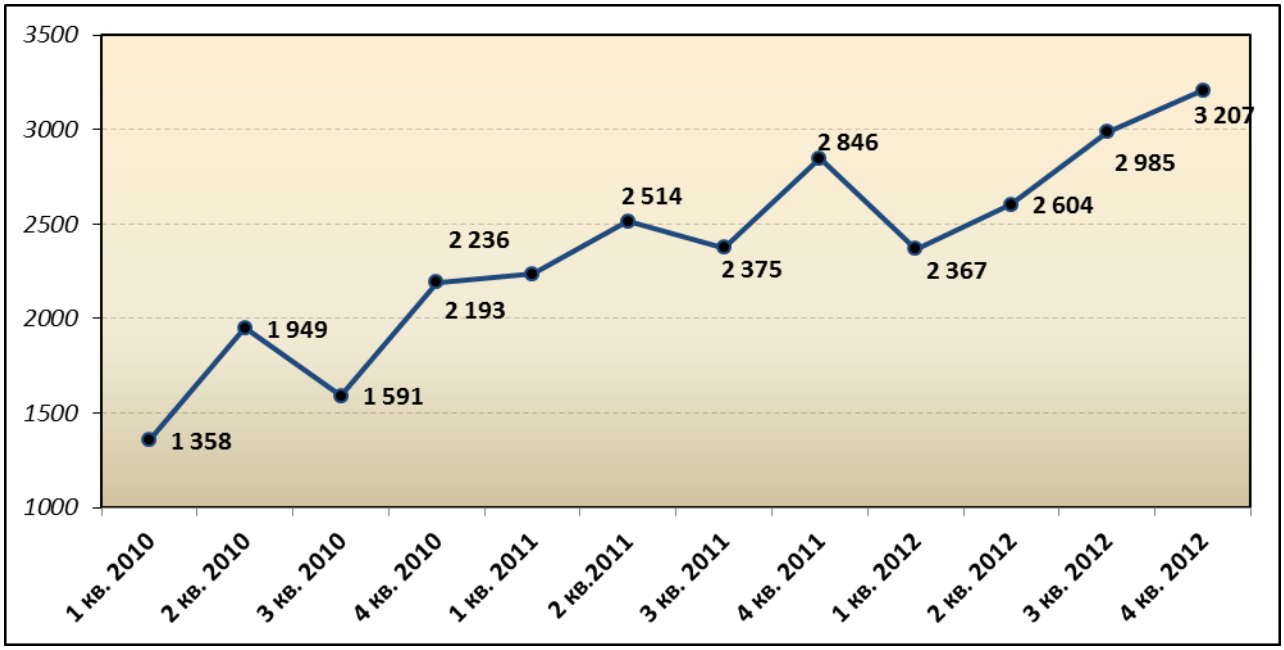


Рис. 3.4. **Услуги общественного питания**

Третье место среди стартап проектов 2012 г. по числу поданных уведомлений занимают уведомления о начале осуществления предпринимательской деятельности по виду деятельности **«Предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом».**

По данному виду деятельности наибольшее количество уведомлений было подано в 4 квартале 2011 г. – 2,8 тыс. уведомлений, затем следует 1 квартал 2012 г – 2,5 тыс. уведомлений, 2 квартал 2012 г. – 2,2 тыс. уведомления, 2 квартал 2011 г. – 1,7 тыс. уведомлений, 3 квартал 2011 г. – 1,6 тыс. уведомления и 4 квартал 2012 г. – 1,5 тыс. уведомления. По сравнению с 2011 г. в 2012 г. количество поданных уведомлений увеличилось – 34 % или 1,5 тыс. (Рисунок 3.5).

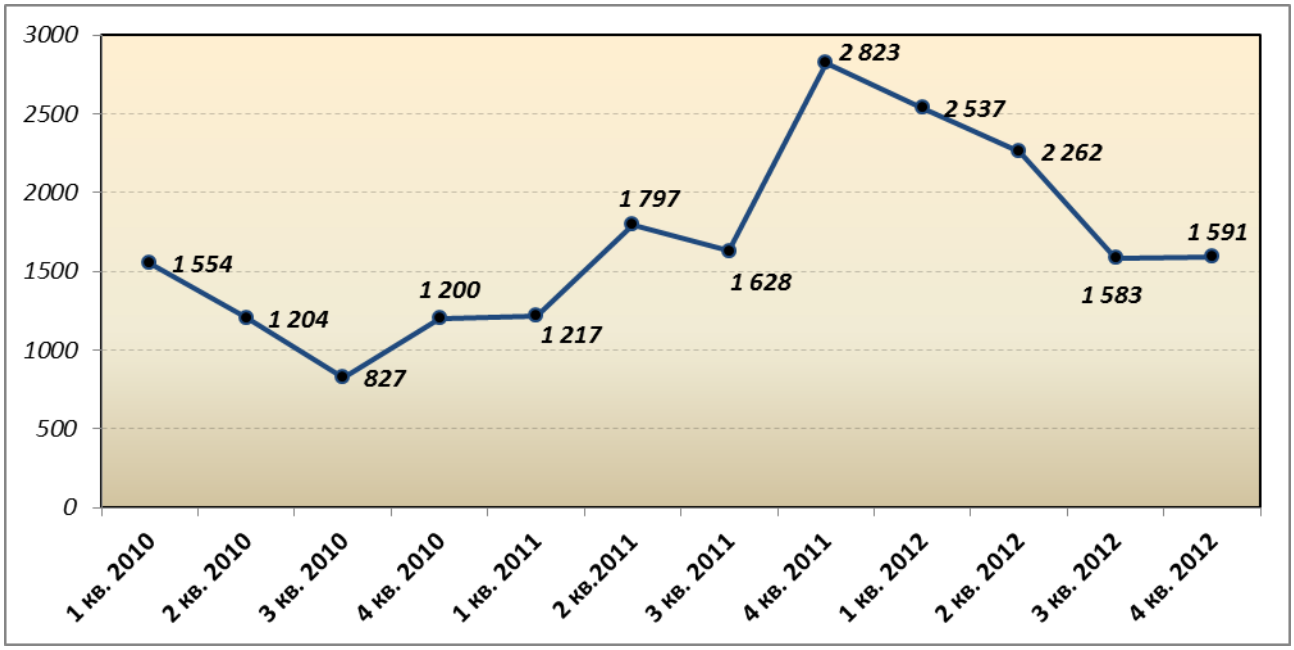


Рис. 3.5. **Предоставление услуг по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом**

Таким образом, можно говорить о положительном влиянии упрощенной процедуры начала осуществления бизнеса на развитие инфраструктуры в большинстве регионов Российской Федерации.

Несмотря на то, что с конца 2011 г. полномочиями по приему и регистрации уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности были наделены еще 3 органа государственной власти: **МЧС России, Росстандарт, Роструд** ситуация в распределении количества поданных уведомлений между ними не изменилась. В 2012 году, также как и в 2011 г. **99,5%** уведомлений приходится на Роспотребнадзор, ФМБА России и Ространснадзор. Оставшиеся **0,5%** уведомлений были представлены в Росстандарт. В Роструд в 2012 г. было подано 1 уведомление, в МЧС России – 0 (Рисунок 3.6).

С начала введения в действия уведомительного порядка большая часть уведомлений – **82%** или 148,2 тыс. от общего числа уведомлений было подано в Роспотребнадзор. При этом такое процентное соотношение числа поданных уведомлений между органами власти является достаточно закономерным, в связи с неравномерным распределением количества видов деятельности, о начале которых уведомляется каждый из рассматриваемых органов власти.

Сведениями о количестве уведомлений, поданных в уполномоченные органы

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный жилищный надзор, Минэкономразвития России не обладает.

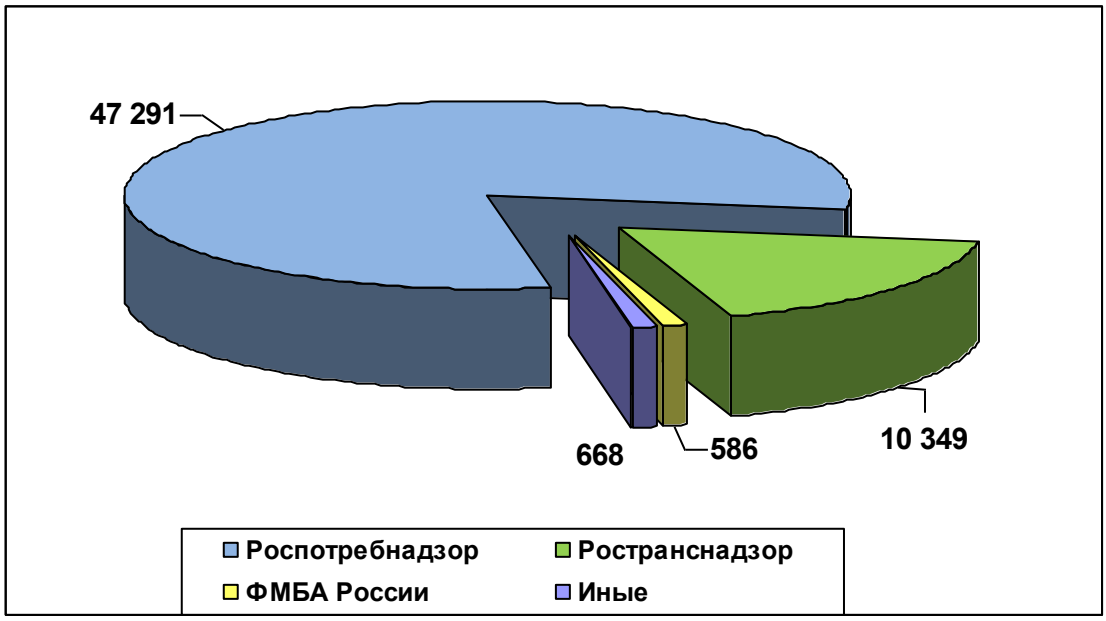


Рис. 3.6. **Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по количеству поданных уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности**

В заключение можно сделать вывод о том, что институт уведомительного порядка начала осуществления предпринимательской деятельности продолжает проходить период становления. Систематический рост количества поданных уведомлений свидетельствует о кредите доверия предпринимательского сообщества к данному порядку.

5. ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА ДОКЛАДОВ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2011 году, требования к которым утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (далее соответственно – постановление Правительства Российской Федерации № 215, доклады), представлены 30 федеральными органами исполнительной власти.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации № 215 доклад содержит следующие разделы (каждый из которых состоит из нескольких подразделов):

1) состояние нормативно-правового регулирования в соответствующей сфере деятельности;

2) организация государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

3) финансовое и кадровое обеспечение государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

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

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

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

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

Проведенный экспертный анализ докладов федеральных органов исполнительной власти на соответствие требованиям постановления Правительства

Российской Федерации № 215 с точки зрения полноты содержания и соответствия структуры разделов и подразделов докладов позволил сделать следующие выводы.

По результатам анализа докладов можно отметить следующие недостатки:

1) в докладе описана практика и результаты не всех, а только отдельных видов контроля, осуществляемых данным федеральным органом исполнительной власти;

2) в состав доклада включаются сведения, не относящиеся или слабо относящиеся к практике осуществления контрольно-надзорных полномочий;

3) представление исключительно или преимущественно статистических данных без проведения глубокого анализа таких данных;

4) отсутствие предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации № 215 показателей эффективности или представление по ним некорректных сведений – по одному показателю представляются отличные значения в форме № 1-контроль и докладе о контроле;

6. АВТОМАТИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА МОНИТОРИНГА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ «ИС «МОНИТОРИНГ» И «ИС «МОНИТОРИНГ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ»)

С целью автоматизации процесса мониторинга и оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти всех уровней в сфере проведения проверок субъектов предпринимательства (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), в том числе в рамках проведения лицензионного контроля, по заданию Минэкономразвития России были разработаны информационные системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» и «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности» (ИС «Мониторинг» и ИС «Мониторинг лицензирования»).

Обе системы зарегистрированы в реестре федеральных государственных информационных систем (электронный паспорт ИС «Мониторинг» № ФС-77110067 от 24 февраля 2011 г. и ИС «Мониторинг лицензирования» № ФС – 77120220 от 3 апреля 2012 г.).

Деятельность систем ИС «Мониторинг» и ИС «Мониторинг лицензирования» поддерживает реализацию следующих нормативных правовых актов:

- 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»;

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»;

- постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2012 г. № 52 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности»;

- приказ Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

- приказ Росстата от 30 марта 2011 г. № 103 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности».

Система ИС «Мониторинг» предназначена для автоматизации процесса мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов и позволяет осуществлять сбор данных о проводимых проверках, их результатах, с дальнейшей классификацией результатов деятельности контрольно-надзорных органов по определенным критериям и показателям эффективности.

Основной функционал системы ИС «Мониторинг» состоит из двух частей:

- подсистемы, предназначенной для аккумулирования представленной контрольными органами отчетности об осуществлении контрольно-надзорной деятельности, предусмотренной Законом № 294-ФЗ и подзаконными актами, включая форму № 1-контроль и ежегодный годовой доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора);

- аналитической подсистемы, направленной на обобщение представленной информации, расчет более 60 дополнительных показателей, характеризующих контрольно-надзорную деятельность органов власти, автоматическое рейтингование и отслеживание динамики значений показателей контрольной деятельности,

построение аналитических материалов в разрезе различных типов контрольных органов, проведение сопоставлений, расчет удельных показателей и показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности и многое другое.

Таким образом, для всех контрольных органов ИС «Мониторинг» фактически играет роль единого портала в сфере контроля и надзора, содержащего сведения об обновлениях нормативно-правовой базы, примеры лучшей практики организации исполнения контрольных полномочий, разъяснений о применении новых форм, обеспечивая возможность оперативной «обратной связи» с Минэкономразвития России.

Система ИС «Мониторинг» размещена по адресу: http://88.210.42.243/monitoring/.

Система «ИС «Мониторинг лицензирования» предназначена для автоматизации процесса мониторинга лицензирования отдельных видов деятельности, причем как в части выдачи лицензий, так и в части проведения лицензионного контроля, посредством сбора и анализа представленных лицензирующими органами власти отчетных документов. Отчетными документами в данном случае являются форма федерального статистического наблюдения № 1-лицензирование, а также ежегодные годовые доклады о лицензировании отдельных видов деятельности.

Разработанный программно-аппаратный комплекс позволяет без использования бумажного носителя в электронном виде загружать данные о лицензировании отдельных видов деятельности в ИС «Мониторинг лицензирования» как с использованием web-формы, так и путем прикрепления заполненного электронного файла, с последующей возможностью автоматического расчета показателей эффективности лицензирования, проведения автоматического рейтингования среди лицензирующих органов, выявления тенденций и динамики осуществления отдельных видов лицензируемой деятельности и формирования аналитических материалов.

Система ИС «Мониторинг лицензирования» размещена по адресу: http://silver.it.ru:8008/licensing/.

Разработанные информационные системы являются базой аналитического инструментария Минэкономразвития России в части мониторинга и оценки

эффективности контрольно-надзорной и лицензионной деятельности в Российской Федерации. В частности, все ежегодные доклады Минэкономразвития России в части оценки масштабов контрольно-надзорной деятельности подготовлены с использованием аналитической подсистемы ИС «Мониторинг» (с 2012 г. и с ИС «Мониторинг лицензирование»).

7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ПО ИЗМЕНЕНИЯМ НОРМАТИВНО ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО ВОПРОСАМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

7.1. Предложения федеральных органов исполнительной власти

В докладах федеральных органов исполнительной власти содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора), прежде всего, в части изменения нормативных правовых актов. По мнению Минэкономразвития России наиболее интересными из них являются следующие предложения.

ФНС России

1. Несовершенство законодательства в сфере регистрации и применения контрольно-кассовой техники.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом № 54-ФЗ налогоплательщик обязан соблюдать ряд требований, направленных на обеспечение некорректируемости фискальных данных (применение ЭКЛЗ, прохождение обязательного технического обслуживания с опломбированием ККТ и пр.). Проверить соблюдение налогоплательщиками требований Федерального закона № 54-ФЗ в части применения ККТ, а также полноты оприходования выручки в целях полноты и правильности исчисления налогов, возможно только при условии выхода к налогоплательщику по месту установки ККТ.

Вместе с тем, осуществление такого контроля (с выходом на место установки ККТ) сопряжено с избыточной административной нагрузкой на добросовестных налогоплательщиков и высокими трудозатратами налоговых органов. Учитывая, что в течение последних лет более 50% проводимых проверок стабильно выявляют нарушения в сфере применения ККТ, указанное ставит под сомнение эффективность действующей системы обеспечения некорректируемости фискальных данных.

Пунктом 12 плана мероприятий по совершенствованию нормативно-правового регулирования в целях противодействия уклонению от уплаты налогов, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 2250-р, предусмотрена разработка проекта федерального закона,

направленного на совершенствование порядка применения контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием платежных карт.

Законопроектом, разработанным Минфином России с участием ФНС России и иных ведомств и предусматривающим внесение изменений и дополнений в Федеральный закон № 54-ФЗ, предлагается установить правовой механизм применения ККТ, обеспечивающей передачу в электронном виде в режиме он-лайн в адрес налоговых органов некорректируемых данных о наличных денежных расчетах и (или) расчетах с применением платежных карт в момент оплаты товаров, работ или услуг.

Реализация соответствующего правового механизма позволит упростить порядок предоставления государственной услуги по регистрации ККТ, исключить необоснованные проверки налогоплательщиков с выходом на место установки ККТ с одновременным повышением их эффективности и сокращением трудозатрат налоговых органов и налогоплательщиков за счет автоматизированного мониторинга и анализа полноты учета выручки (доходов) в целях выявления зон риска совершения правонарушений.

Предложенные меры позволят изменить принцип проведения проверок в сфере применения ККТ и полноты учета выручки и снизить административную нагрузку на бизнес, что в конечном итоге позволит сократить объем неучтенного оборота наличных денежных средств, повысить уровень прозрачности расчетов и увеличить поступления налогов в бюджет.

2. Несовершенство законодательства в сфере госрегулируемых видов деятельности, в частности, в области регулирования отношений по организации и проведению азартных игр и лотерей.

В этой связи представляется целесообразным:

- внести в Федеральный закон от 11 ноября 2003 г. № 138-ФЗ «О лотереях» изменения, касающиеся ограничения количества лиц (операторов лотереи), участвующих в проведении лотереи от имени и по поручению организатора лотереи, с установлением для них дополнительной ответственности в случае нарушения ими обязательных требований при проведении лотереи; установления финансовых требований к организаторам лотереи в виде минимального размера уставного

капитала юридического лица - организатора лотереи; направления целевых отчислений от проведения лотереи не на цели, указанные организатором лотереи в условиях лотереи, а в федеральный бюджет либо бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования; установлении требований к юридическим лицам - операторам всероссийских государственных лотерей, а также к учредителям (участникам) таких юридических лиц, обязывающих их являться резидентами Российской Федерации, зарегистрированными на территории Российской Федерации;

- внести изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ в части исключения из сферы его действия государственного надзора в области организации и проведения азартных игр;

- внести изменения в законодательство, регулирующее деятельность по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах в части ужесточения лицензионных требований, а также устранения наступления тяжких последствий как обязательного основания при квалификации осуществления указанной деятельности с грубым нарушением лицензионных требований.

Росреестр

В целях совершенствования государственного земельного надзора необходимо:

- внесение изменений в статью 71 Земельного кодекса Российской Федерации в части уточнения предмета государственного земельного надзора;

- внесение в соответствующие статьи КоАП изменений, предусматривающих увеличение размеров административных штрафов за нарушения земельного законодательства и установление их размеров в зависимости от кадастровой стоимости земельного участка;

- изменение положений КоАП в части уточнения составов нарушений земельного законодательства, законодательное определение надлежащего уведомления лица о совершении процессуальных действий;

- установление возможности осуществления государственного земельного надзора путем проведения обследований земельных участков, в том числе методами дистанционного зондирования;

- внедрение современных технологий при проведении проверок соблюдения земельного законодательства, в том числе проведение проверок с использованием дистанционных методов, при проведении проверок необходимо использовать результаты аэро- и космической съемки.

Выводы и предложения по результатам государственного контроля (надзора) в сфере саморегулируемых организаций.

Для повышения эффективности государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций арбитражных управляющих и надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков необходимо в КоАП установить полномочия должностных лиц Росреестра по составлению протоколов об административных правонарушениях в отношении саморегулируемых организаций и (или) их должностных лиц, а также составы соответствующих административных правонарушений, предусматривающие ответственность не только за выявленные в результате проведенных проверок нарушения требований законодательства о саморегулируемых организациях, но и за фактическое их неустранение или допущение впредь после того, как саморегулируемая организация представила документы об исполнении предписания.

В Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассматривается проект федерального закона № 136871-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения информационной открытости саморегулируемых организаций», который предусматривает установление административной ответственности саморегулируемых организаций и (или) их должностных лиц только за неисполнение ими установленного порядка по информационной открытости деятельности саморегулируемой организации.

Необходимо отметить, что выявляемые в ходе проверок неустранимые нарушения носят эпизодический характер и, как правило, касаются не только нарушения сроков и порядка размещения информации, подлежащей размещению саморегулируемыми организациями на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», но и несоблюдения правил рассмотрения обращений, проведения стажировки, ведения реестра членов саморегулируемой

организации, представления в арбитражный суд информации о кандидатуре арбитражного управляющего и т.д.

В силу части 5 статьи 22 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в случае нарушения в течение года более двух раз требований Федерального закона о саморегулируемых организациях, требований других федеральных законов в отношении саморегулируемой организации, если эти нарушения не устранены или носят неустранимый характер, орган по контролю (надзору) вправе обратиться в суд с требованием об исключении сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций.

Учитывая, что выявляемые нарушения по степени тяжести не сопоставимы с установленной санкцией (исключение сведений о некоммерческой организации из государственного реестра саморегулируемых организаций), представляется необходимым также внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности саморегулируемой организации за неоднократное неисполнение и (или) ненадлежащее исполнение саморегулируемой организацией требований, установленных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, федеральными стандартами, регулирующими ее деятельность.

Роспотребнадзор

Дополнить часть 12 статьи 16 Закона № 294 порядком и сроками рассмотрения возражений в случае несогласия юридического лица, индивидуального предпринимателя с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений

Внести следующие изменения и дополнения в Федеральный закон № 184-ФЗ «О техническом регулировании»:

1. Часть 2 статьи 39 Закона № 184-ФЗ предусматривает полномочия органа государственного контроля проверять соблюдение сроков, указанных в программе мероприятий по предотвращению причинения вреда, в тоже время в части 2 статьи 10 Федерального закона № 294 указанное основание для проведения внеплановой проверки отсутствует;

2. В статье 40 необходимо учесть, что принудительный отзыв продукции неприменим для скоропортящейся продукции.

Ростехнадзор

Наработанная Ростехнадзором практика применения статей КоАП, содержащих дисквалификацию в виде санкции, позволяет констатировать, что в большинстве случаев рассмотрение дел об административных правонарушениях осложняется низкой квалификацией и недостаточным статусом мировых судей, поскольку должностными лицами, привлекаемыми к ответственности, часто являются директора крупных заводов и коммерческих компаний, имеющие возможность пользоваться высококвалифицированной юридической помощью и обладающие высоким общественным статусом в месте осуществления деятельности таких предприятий. Ввиду этого на практике решение вопроса о назначении таким должностным лицам административного наказания в виде дисквалификации часто не достаточно проработано и аргументировано.

В связи с изложенным, Ростехнадзор считает целесообразным также отнесение всех дел об административных правонарушениях, влекущих дисквалификацию должностных лиц (в том числе должностных лиц коммерческих организаций), к исключительной компетенции судей районных судов.

Росздравнадзор

Предложения по реализации и дальнейшему совершенствованию деятельности контрольно-надзорных органов:

1. Разработать и утвердить единые общероссийские методики (методические подходы) по определению:

- финансовых расходов на проведение мероприятий по государственному контролю, в том числе в расчете на объем исполненных в отчетный период контрольных функций;

- средней нагрузки на одного работника по фактическому выполненному в отчетный период объему функций по контролю, с учетом комиссионного принципа проведения контрольных мероприятий, а также с учетом выполнения одним и тем же работником контрольных функций относительно субъектов как подпадающих, так и

не подпадающих под сферу действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

2. Разработать Стандарт общих критериев компетентности контролирующих органов и критериев независимости контроля. При этом следует отметить, что истинное определение эффективности деятельности контролирующего органа возможно при наличии у контролирующего органа достаточного количества постоянного персонала с соответствующим уровнем компетентности для выполнения его обычных функций.

В настоящее время в основном рассматривается эффективность деятельности контролирующих органов только с точки зрения эффективности использования бюджетных средств. Росздравнадзор полагает, что к общим критериям эффективности контроля следует отнести также результативность, действенность, экономичность и определение конечного результата. Под конечным результатом в данном случае следует понимать совокупность объективных последствий контроля: соотношение достигнутого контролирующим органом результата к поставленной цели и сокращение количества и объемов правонарушений в конкретной сфере деятельности.

3. В настоящее время в рамках Закона № 294-ФЗ проекты планов проверок хозяйствующих субъектов согласовываются федеральными органами исполнительной власти с Генеральной прокуратурой Российской Федерации в целях согласования сроков проведения совместных проверок различными органами контроля. Генеральная прокуратура Российской Федерации вносит свои предложения по согласованию планов всех федеральных органов исполнительной власти. Однако механизм определения точных сроков проведения совместных проверок при наличии разногласий ведомств отсутствует.

В связи с этим предлагаем внести в закон дополнительное положение, позволяющее Генеральной прокуратуре Российской Федерации самостоятельно устанавливать конкретные сроки проведения совместных проверок хозяйствующих субъектов для федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность.

ФМБА России

В целях учета специфики проведения контрольно-надзорных мероприятий в сфере донорства крови и ее компонентов считаем целесообразным внести следующие изменения и дополнения в Закон № 294-ФЗ:

- в статье 18 Закона № 294-ФЗ необходимо предусмотреть последовательность действий должностных лиц, уполномоченных осуществлять государственный надзор, в случае надлежащего уведомления руководителя юридического лица или индивидуального предпринимателя о проведении проверки, и невозможности начать проведение проверки из-за отсутствия руководителя юридического, иного уполномоченного лица, индивидуального предпринимателя в день начала проведения проверки лица (пример: в результате болезни);

- необходимо рассмотреть вопрос о внесении изменений в Закон № 294-ФЗ в части возможного переноса срока проведения ежегодной плановой проверки, при возникновении обстоятельств непреодолимой силы со стороны проверяемого лица, а именно болезнь или выезд по уважительной причине в отпуск руководителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, а так же в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя);

- предусмотреть возможность приостановки течения общего срока проведения документарной проверки в случае направления мотивированных запросов о предоставлении необходимых документов.

Роскомнадзор

Взаимодействие органов власти при осуществлении контроля (надзора) в большинстве случаев носит только информационный характер. Вопросы взаимодействия контрольно-надзорных органов при планировании и проведении проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей регламентированы рамочно. Вместе с тем законодательное определение такого порядка позволит существенно сократить административную нагрузку на субъектов предпринимательства.

Законодательством о контроле и надзоре предусмотрены ограничения при проверке субъектов малого предпринимательства, однако процедура отнесения тех

или иных лиц к субъектам малого предпринимательства не определена, отсутствует база данных таких лиц. В связи с этим имеет смысл говорить не только о неэффективности государственного контроля (срыв проверок, командировок, нарушение сроков), но и о нарушении прав проверяемых лиц.

Закон № 294-ФЗ в целом не применяется к проведению проверок в отношении государственных органов. Однако потенциально государственные органы могут осуществлять виды деятельности, соблюдение обязательных требований к которым подлежит проверке. Вместе с тем, порядок осуществления контроля в их отношении не установлен.

Отсутствие обращения (жалобы) гражданина в качестве общего основания для внеплановой проверки существенно снижает эффективность защиты нарушенных прав и законных интересов граждан.

Росстандарт

Необходимо более четко разграничить полномочия органов государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Федеральным законом №184-ФЗ «О техническом регулировании» статьей 3 установлено положение о недопустимости одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

В тоже время, в технических регламентах «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта», «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта», «О безопасности железнодорожного подвижного состава» надзорные функции возложены на несколько надзорных органов и отсутствует разграничение сфер государственного контроля (надзора).

7.2. Предложения региональных органов исполнительной власти

В докладах региональных органов исполнительной власти содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора), прежде всего, в части изменения нормативных правовых актов. По мнению Минэкономразвития России наиболее интересными из них являются следующие предложения.

1. В сфере охраны объектов животного мира, с целью повышения эффективности осуществления государственного надзора, а так же обеспечения законности пользования природными ресурсами и выполнения международных обязательств российской Федерации по сохранению биологического разнообразия, охране редких и исчезающих видов животных целесообразно принять следующие меры:

- разработать и утвердить на федеральном уровне Правила оборота на территории Российской Федерации продукции, получаемой от объектов животного мира;

- внести статью в КоАП, предусматривающую ответственность за нарушение указанных Правил.

2. В целях повышения эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, осуществляющих государственный надзор в области использования и охраны водных объектов необходимо ужесточить санкции, предусмотренные законодательством Российской Федерации в отношении нарушителей водного законодательства.

Так, например, в соответствии со статьей 7.6 КоАП самовольное занятие водного объекта или пользование им с нарушением установленных условий влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 300 до 500 рублей; на должностных лиц – от 500 до 1000 рублей; на юридических лиц – от 5 тысяч до 10 тысяч рублей. При таких обстоятельствах субъекту хозяйственной деятельности проще и менее затратно нарушать, а не соблюдать требования в области использования и охраны водных объектов.

3. Статьей 2 Федерального закона № 294-ФЗ в ходе проверки предусматривается отбор образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды, а также проведение их исследований, испытаний. Пунком 4 статьи 15 указанного Федерального закона запрещает отбирать образцы продукции, пробы обследования объектов окружающей среды без оформления протоколов об отборе указанных образцов, проб по установленной форме. Предлагается утвердить форму и порядок отбора в ходе проверки образцов продукции, объектов окружающей среды, объектов производственной среды.

4. Закон № 294-ФЗ допускает широту дискреционных полномочий. Так, отсутствие в Федеральном законе подлежащего проверке периода деятельности лица (критериев определения периода) дает должностному лицу, уполномоченному на проведение проверки, широкие пределы для свободного усмотрения. Федеральным законом не определено какой период подлежит проверке - деятельность на момент проверки, деятельность с даты последней проверки или иной период. Предлагается внести изменения в данный закон в части уточнения периода, подлежащего проверке.

5. Предложение по дополнению Закона № 294-ФЗ нормой о недопустимости запроса органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля общедоступных сведений

Согласно статье 11 Федерального закона № 294-ФЗ мероприятия по контролю (надзору) могут проводиться в форме документарной проверки, предметом которой являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля. В процессе проведения документарной проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля в первую очередь рассматриваются документы, имеющиеся в его распоряжении. В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля имеют право запросить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы.

Согласно части 5 статьи 11 Закона № 294-ФЗ запрошенные документы направляются в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в течение десяти рабочих дней со дня получения юридическим лицом,

индивидуальным предпринимателем запроса. При этом часть 11 статьи 11 Закона № 294-ФЗ запрещает требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, а также сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

Таким образом, орган государственного контроля (надзора), муниципального контроля имеет право требовать в том числе документы, являющиеся, например, размещенными в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В целях защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых осуществляются мероприятия по контролю (надзору), предлагается дополнить перечень документов, которые не вправе требовать органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля при проведении документарной проверки, изложив часть 11 статьи 11 Закона № 294-ФЗ в следующей редакции:

«11. При проведении документарной проверки орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя:

1) сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки;

2) сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля;

3) общедоступные сведения и документы, размещённые в соответствии с законодательством в сети «Интернет».».

6. Учитывая, что периодичность проведения плановых проверок не может быть чаще, чем 1 раз в 3 года, а значительная часть объектов культурного наследия находится в ветхом и аварийном состоянии и за такой продолжительный промежуток времени может подвергнуться повреждению и разрушению, предлагается сократить периодичность проведения проверок, учитывая, что предметом контроля являются не юридические лица и индивидуальные предприниматели, а объекты культурного наследия.

7. Для эффективного осуществления контроля в сфере архивного дела назрела необходимость в совершенствовании законодательства. Работа осложняется тем, что

Основные правила работы архивов организаций, которыми в своей деятельности должны руководствоваться юридические лица, не имеют статуса нормативного акта - они одобрены решением коллегии Росархива 6 февраля 2002 г., поэтому привлечь к ответственности за невыполнение требований данного документы невозможно. При составлении актов реагирования приходится руководствоваться положениями морально устаревшего нормативного акта – Основные правила работы ведомственных архивов, утверждены приказом Главархива СССР от 5 сентября 1985 г. № 263.

Совершенствованию контроля за исполнением архивного законодательства может способствовать:

- утверждение перечня нарушений в области архивного дела, по которым составляются протоколы об административных правонарушениях;

- придание Основным правилам работы архивов организаций, одобренных решением коллегии Росархива 6 февраля 2002 г., статуса нормативного акта (регистрация в Минюсте России);

- увеличение размеров штрафов за правонарушения в области архивного дела;

- проведение обучающих мероприятий по вопросам осуществления государственного контроля в целом и архивного дела в частности для государственных гражданских служащих.

8. Для повышения эффективности государственного контроля (надзора) необходимо продолжение работы по совершенствованию законодательства в сфере ветеринарии. Так, необходимо привести Закон Российской Федерации от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии» и постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706 «Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации» в соответствие с требованием правовых актов Таможенного Союза в связи с вступлением России в ВТО. Также необходимо проведение практических семинаров по вопросам осуществления государственного надзора с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

9. Предлагается включить в статью 8 Закона № 294-ФЗ дополнение, обязывающее индивидуального предпринимателя, юридическое лицо уведомить о начале осуществления предпринимательской деятельности в сфере ветеринарии в

уполномоченный, Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере, федеральный орган исполнительной власти. Это позволит контролировать объем поднадзорных объектов и отражать реальную картину планируемых проверок. Как уже упоминалось, многие предприниматели отказывают в проверке, аргументируя это тем, что они не осуществляют предпринимательскую деятельность в сфере ветеринарии. Выяснить данный факт не представляется возможным.

7. Для совершенствования механизмов муниципального контроля представляется необходимым подготовить методические материалы по вопросу применения Закона № 294-ФЗ. Кроме того целесообразно:

- федеральным органам государственной власти, уполномоченным на осуществление контрольных функций, организовать в регионах проведение систематических обучающих семинаров по вопросам осуществления различных видов контроля;

- своевременно вносить необходимые изменения в действующие федеральные нормативные правовые акты в связи с изменениями российского законодательства.

- организовывать проведение обучающих семинаров для специалистов, осуществляющих муниципальный контроль, для правильного применения на практике положений действующего федерального законодательства в области проведения муниципального земельного контроля;

- установить наиболее четкое взаимодействие с органом государственного контроля, органами прокуратуры, в целях более эффективной реализации функций в области муниципального контроля.

Кроме того, необходимо повышать статус муниципального служащего. В последнее время, наиболее ощутимо стало несоответствие оплаты труда и требований муниципальной службы к качеству профессиональной подготовки специалистов, особенно это касается сельских поселений.

Законодательство не позволяет получать муниципальным служащим иные доходы помимо основного места работы, заработная плата является главным средством их материального обеспечения.

Крайне низкий уровень оплаты труда муниципальных служащих обусловливает сложность в привлечении на службу квалифицированного персонала, соответствующего возрастающим требованиям, случаи негативного отбора кадров,

нежелание молодых специалистов работать в органах местного самоуправления, поэтому в настоящее время, вопрос сохранения и обновления кадрового состава муниципальных служащих становится наиболее острым

7.3. Предложения органов местного самоуправления

В докладах органов местного самоуправления содержится ряд предложений, направленных на совершенствование системы муниципального контроля. С целью совершенствования осуществления контрольных функций органами местного самоуправления и повышения эффективности муниципального контроля предлагается:

1. Исключить из сферы компетенции муниципальных образований муниципальный лесной контроль в связи с отсутствием муниципального лесного фонда.

2. Передать полномочия по муниципальному земельному контролю из сферы ведения поселений в компетенцию муниципальных районов из-за ограниченности бюджетных средств и отсутствия соответствующих специалистов в поселениях.

3. наделить должностных лиц органов местного самоуправления правом составления протоколов об административных правонарушениях в соответствии с КОАП для повышения результативности контрольных мероприятий.

4. Для ускорения разработки и принятия органами местного самоуправления административных регламентов исполнения контрольных функций необходимо включить в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» положения, устанавливающие обязанность органов местного самоуправления разработать и принять административные регламенты исполнения функций муниципального контроля.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ РОССИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

На основании настоящего доклада представляется целесообразным дать следующие поручения федеральным органам исполнительной власти.

Наименование мероприятий	Срок представления в Правительство Российской Федерации	Ответственные исполнители
1. Подготовка проекта федерального закона "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", предусматривающего: а) приведение законодательных актов Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в соответствие с Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"; б) уточнение регламентации особенностей государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности, регулируемых в том числе специальными законами; в) прекращение государственного контроля (надзора) в отношении тех видов деятельности, которые лицензируются и подлежат государственному лицензионному контролю; г) корректировка положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, в том числе предусматривающую его осуществление исключительно в рамках выполнения функций специализированных видов федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;	Внесение в Правительство РФ в IV квартале 2013 г.	Минэкономразвития России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти

д) запрещение с 1 января 2014 г. применения органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении проверок требований нормативных правовых актов и технических документов, установленных не зарегистрированными и не опубликованными в установленном порядке нормативными правовыми актами и техническими документами, а также ведомственными нормативными правовыми актами и техническими документами, утвержденными органами исполнительной власти СССР и РСФСР; е) прекращение полномочий органов местного самоуправления сельских поселений по осуществлению всех видов муниципального контроля; ж) переход к системе планирования контрольно-надзорной деятельности, основанной на результатах оценки рисков причинения вреда при осуществлении хозяйственной и профессиональной деятельности, классификации потенциальной опасности конкретных видов деятельности и используемых при ее осуществлении объектов и определении дифференцированных показаний (критериев) для организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов; з) упорядочение проведения проверок при назначении административных расследований и проверок выполнения ранее данных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля предписаний; и) установление перечня информации о результатах проведенных проверок и примененных мер реагирования по фактам выявленных нарушений законодательства Российской Федерации, подлежащей обязательному размещению на сайтах органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сети Интернет; к) установление запрета требовать документы, если они имеются в других или		

этом же органе исполнительной власти; л) введение в отдельных сферах категорирования обязательных требований по степени тяжести их нарушения. 4. Подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации "Об утверждении Положения об организации и проведения уполномоченными федеральными органами исполнительной власти проверок исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации".	IV квартал 2013 г.	Минрегион России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
5. Подготовка доклада в Правительство Российской Федерации о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации в 2012 году с проектом распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных функций, в том числе предусматривающих: а) оптимизацию контрольно-надзорных функций исполнительных органов государственной власти, имея в виду прекращение полномочий по проведению проверок хозяйствующих субъектов, органов государственной власти и органов местного самоуправления, не предусмотренных законами Российской Федерации и законами субъектов Российской Федерации, укрупнение функций по государственному контролю (надзору) в соответствующих сферах государственного регулирования; б) завершение до 1 января 2014 г. размещения ведомственных нормативных правовых актов и технических документов в сети Интернет; в) проведение работы по актуализации ведомственных нормативных правовых актов и технических документов, устанавливающих обязательные требования к деятельности хозяйствующих субъектов, имеющих срок действия более 10 лет, признание утратившими силу таких актов, установленных органами исполнительной власти СССР и РСФСР;	IV квартал 2013 г.	Минэкономразвития России заинтересованные федеральные органы исполнительной власти

Приложения

Приложение № 1.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, представивших в Минэкономразвития России доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)

(V-представлено, X-не представлено)

№	Наименование органа контроля	Разместили во ФГИС «Мониторинг»[1[1]]	Представили на бумажном носителе	Срок представления[2[2]]
1	МВД России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 1/2239
2	МЧС России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 43-1110-19
3	Минюст России	V	V	письмо от 02.04.2013 г. № 15/28844-АС
4	Росреестр	V	V	письмо от 21.03.2013 г. № 18-исх/02458-НА/13
5	ФАС России	V	V	письмо от 19.03.2013 г. № ЦА/10337-ПР/13
6	ФСКН России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № НА-1084
7	Роспотребнадзор	V	V	письмо от 14.03.2013 г. №01/2791-13-23
8	Роструд	V	V	письмо от 18.03.2013 г. № 900-ТЗ
9	Рособрнадзор	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 11-16
10	Минпромторг России	X	V	письмо от 15.03.2013 г. № КИ-3100/14
11	Росстандарт	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № АЗ-101-26/2013
12	Роспатент	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 01/23-150/09
13	Росприроднадзор	V	X	
14	ФСТ России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № ДС-2498/4
15	Росфинмониторинг	V	V	письмо от 13.03.2013 г. № 01-01-26/822
16	Росфиннадзор	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 43-01-04-23/921

[1[1]] В соответствии с постановлением Правительства РФ № 215 размещение докладов во ФГИС «Мониторинг» является обязательным.

[2[2]] В соответствии с постановлением Правительства РФ № 215 срок представления докладов в Минэкономразвития России – 15 марта 2013 г. Красным цветом выделены ведомства, представившие доклады по истечении указанного срока.

17	Россельхознадзор	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № ФС-СД-4/2976
18	Ространснадзор	V	V	письмо от 12.03.2013 г. № АК-10/7-0367
19	Минфин России	V	V	письмо от 27.02.2013 г. № 07-03-21/5740
20	ФНС России	V	V	письмо от 14.03.2013 г. № АС-18-2/260
21	Росрыболовство	V	V	письмо от 21.03.2013 г. № 1248-АФ/У02
22	Росгидромет	X	V	письмо от 13.03.2013 г. № 140-01329/13и
23	Ростехнадзор	V	V	письмо от 14.03.2013 г. № 00-01-22/103
24	Роскомнадзор	V	V	письмо от 06.03.2013 г. № 03ПА-5494
25	ФСТЭК России	V	V	письмо от 14.03.2013 г. №240/32/876дсп
26	Росздравнадзор	V	V	письмо от 21.03.2013 г. № 16-4325/13
27	ФМБА России	V	V	письмо от 14.03.2013 г. № 32-03/337
28	ФТС России	X	X	
29	Минкультуры России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 938-01-49-НМ
30	ФМС России	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № АК-1/2/1-3176
31	Росаккредитация	V	V	письмо от 15.03.2013 г. № 1868/03-2-СШ

Приложение 2.

Перечень субъектов Российской Федерации, представивших в Минэкономразвития России доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)

№	Наименование субъекта Российской Федерации	Сводный доклад по региональному контролю (надзору) ФГИС «Мониторинг»	Сводный доклад по контролю (надзору) ОМСУ ФГИС «Мониторинг»	Сводный доклад по региональному контролю (надзору) на бумажном носителе	Сводный доклад по контролю (надзору) ОМСУ на бумажном носителе
1	Республика Адыгея (Адыгея)	V	V	Письмо от 13.03.2013 г. № 08-704	**Письмо от 13.03.2013 г. № 08-704**
2	Республика Алтай	V	X	X	X
3	Республика Башкортостан	V	V	Письмо от 15.03.2013 № 13-1508	Письмо от 15.03.2013 № 13-1508
4	Республика Бурятия	V	V	Письмо от 18.03.2013 г. № 01-и015-1496	**Письмо от 18.03.2013 г. № 01-и015-1496**
5	Республика Дагестан	X	X	Письмо от 27.03.2013 № 02-02-13/293	X
6	Кабардино-Балкарская Республика	X	X	Письмо от 18.03.2013 г. № 01-07/10358*	X
7	Карачаево-Черкесская Республика	X	X	Письмо от 15.03.2013 г. № 178	X
8	Республика Карелия	V	V	Письмо от 05.03.2013 г. № 1526/16.1-11/МЭРи	**Письмо от 14.03.2012 № 1693/16.1-11/МЭРи**
9	Республика Коми	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 05-05/306	**Письмо от 15.03.2013 г. № 05-05/306**
10	Республика Марий Эл	V	V	Письмо от 07.03.2013 г. № 02-1243	**Письмо от 14.03.2013 г. № 02-1361**
11	Республика Мордовия	X	X	Письмо от 26.03.2013 г. № 10-47	**Письмо от 26.03.2013 г. № 10-47**
12	Республика Саха (Якутия)	V	X	Письмо от 18.03.2013 г. № И-03-2420	**Письмо от 18.03.2013 г. № И-03-2420**
13	Республика Татарстан	X	X	Письмо от 10.04.2013 № 01-51/2463	**Письмо от 10.04.2013 № 01-51/2463**

14	**Удмуртская Республика**	V	V	Письмо от 14.03.2013 г. № 17-04/1019	**Письмо от 14.03.2013 г. № 17-04/1019**
15	**Республика Хакасия**	V	V	Письмо от 13.03.2013г. № 050-2/366-ТК	**Письмо от 15.03.2013 г. № 050-2/383-050**
16	**Чеченская Республика**	V	V	X	X
17	**Чувашская Республика Чувашия**	V	V	Письмо от 15.02.2013 г. № 01/24-1977	**Письмо от 21.03.2013 г. №01/25-2134**
18	**Алтайский край**	V	V	X	X
19	**Забайкальский край**	V	V	Письмо от 14.03.2013 г. №07-03/2-706	**Письмо от 14.03.2013 г. №07-03/2-706**
20	**Камчатский край**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 10.02/94	**Письмо от 15.03.2013 г. № 10.02/94**
21	**Краснодарский край**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. №210-954/13-05-01/12	**Письмо от 15.03.2013 г. №210-954/13-05-01/12**
22	**Красноярский край**	V	V	Письмо от 07.03.2013 г. № 881	**Письмо от 14.03.2013 г. № 960**
23	**Ставропольский край**	V	V	Письмо от 15.03.2013 № МЭР-07/1550	Письмо от 15.03.2013 № МЭР-07/1550
24	**Хабаровский край**	V	V	X	X
25	**Амурская область**	V	V	Письмо от 14.03.2013 г. № 843-01	**Письмо от 14.03.2013 г. № 843-01**
26	**Архангельская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 02-07/48	**Письмо от 15.03.2013 02-07/48**
27	**Астраханская область**	X	X	Письмо от 13.03.2013 г. № 11-К-5/0980	**Письмо от 13.03.2013 г. № 11-К-5/0980**
28	**Белгородская область**	V	X	Письмо от 20.03.2013 7-61/1061	X
29	**Брянская область**	X	X	Письмо от 13.03.2013 г. № 10-1600и	**Письмо от 13.03.2013 г. № 10-1600и**
30	**Владимирская область**	V	V	X	**Письмо от 14.03.2013 г. № ДРПТ-439-04-02**
31	**Волгоградская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 02э-13м/4683	**Письмо от 15.03.2013 г. № 02э-13м/4683**
32	**Вологодская**	V	V	Письмо от	**Письмо от**

	область			15.03.2013 614/09-15	**15.03.2013 г. №747/09-15***
33	**Воронежская область**	X	V	X	X
34	**Иркутская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 02-13-534/13	**Письмо от 15.03.2013 г. № 02-13-534/13**
35	**Калининградская область**	X	X	Письмо от 05.03.2013 г. № 1045/08*	X
36	**Калужская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 11/ПРФ-11	Письмо от 15.03.2013 г. № 11/ПРФ-11
37	**Кемеровская область**	V	V	Письмо от 13.03.2013 г. № 16-7/1256	**Письмо от 13.03.2013 г. № 16-7/1256**
38	**Кировская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 2295-13-04	X
39	**Курганская область**	X	X	Письмо от 15.03.2013 г. № 07-794	X
40	**Курская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 08.1-01-20/418	**Письмо от 15.03.2013 г. № 08.1-01-20/418**
41	**Липецкая область**	V	V	Письмо от 12.03.2013 г. № 481-ЮБ	**Письмо от 12.03.2013 г. № 481-ЮБ**
42	**Магаданская область**	X	X	Письмо от 06.03.2013 г. № 276	X
43	**Московская область**	V	V	Письмо от 14.03.2013 г. № 29исх-345	**Письмо от 14.03.2013 г. № 29исх-345**
44	**Нижегородская область**	V	V	Письмо от 14.03.2013 г. № 305-10-1127/13	**Письмо от 14.03.2013 г. № 305-10-1127/13**
45	**Новгородская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 № КФ-413-и	**Письмо от 15.03.201 № КФ-413-и**
46	**Новосибирская область**	V	V	Письмо от 15.03.2013 г. № 461-09/8	**Письмо от 15.03.2013 г. № 461-09/8**
47	**Омская область**	V	V	Письмо от 22.04.2013 г. №ИСХ-13/ПР-1724/17	Письмо от 22.04.2013 г. №ИСХ-13/ПР-1724/17
48	**Орловская область**	X	X	Письмо от 18.03.2013 г. № 818-3	X
49	**Пензенская область**	V	X	Письмо от 15.03.2013 г. № 3/4/704*	X

50	**Псковская область**	**V**	**X**	Письмо от 13.03.2013 г. №МЖ-02-1023	**Письмо от 13.03.2013 г. № МЖ-02-1023**
51	**Ростовская область**	**V**	**V**	Письмо от 14.03.2013 №20/513	**Письмо от 14.03.2013 №20/513**
52	**Рязанская область**	**V**	**V**	Письмо от 15.03.2013 г. № ОБ/2-839	**Письмо от 15.03.2013 г. № ОБ/2-839**
53	**Самарская область**	**X**	**V**	Письмо от 14.03.2013 г. № 7-21/124	**Письмо от 14.03.2013 г. № 7-21/124**
54	**Саратовская область**	**V**	**V**	Письмо от 28.02.2013 г. № 16-3-145/13	**Письмо от 18.03.2013 г. № 01-03/1180***
55	**Сахалинская область**	**V**	**V**	**X**	**X**
56	**Свердловская область**	**V**	**V**	Письмо от 15.03.2013 г. № 01-01-86/3923	**Письмо от 15.03.2013 г. № 01-01-86/3923**
57	**Смоленская область**	**V**	**V**	Письмо от 14.03.2013 г. № 0898/07-01	**X**
58	**Тамбовская область**	**V**	**V**	Письмо от 13.03.2013 г. № 1.7-01/432	**Письмо от 15.03.2013 г. № 1.6-01/441**
59	**Тверская область**	**V**	**X**	Письмо от 13.03.2013 № 1042/04	**Письмо от 15.03.2013 г. № 1088/04***
60	**Тульская область**	**V**	**X**	**X**	**X**
61	**Тюменская область**	**V**	**V**	Письмо от 19.03.2013 г. № 30/1576-13	**Письмо от 19.03.2013 г. № 30/1576-13**
62	**Ульяновская область**	**V**	**V**	Письмо от 15.03.2013 г. № 73-ИОГВ-28-01/741исх	**Письмо от 15.03.2013 г. 73-ИОГВ-28-01/742исх**
63	**Челябинская область**	**V**	**V**	Письмо от 15.03.2013 № 01-892	**Письмо от 22.03.2013 г. № 02-2-10/818**
64	**Ярославская область**	**X**	**X**	Письмо от 15.03.2013 г. № ИХ-01-02493/13	**Письмо от 15.03.2013 г. № ИХ-01-02493/13**
65	**Москва**	**V**	**X**	Письмо от 08.04.2013 № 01-14-664/3	**X**
66	**Санкт-Петербург**	**X**	**X**	Письмо от 15.03.2013 г. № 13/1919	**X**
67	**Еврейская**	**V**	**X**	Письмо от 06.03.2013 г.	**Письмо от 06.03.2013 г.**

	автономная область			№ 03-29/833	**№ 03-29/833**
68	**Ненецкий автономный округ**	**X**	**X**	Письмо от 13.03.2013 № 01-31/2199	Письмо от 13.03.2013 № 01-31/2199
69	**Ханты-Мансийский автономный округ - Югра**	**V**	**V**	Письмо от 22.03.2013 № 22-исх-2011	**Письмо от 22.03.2013 22-исх-2014**
70	**Ямало-Ненецкий автономный округ**	**V**	**V**	Письмо от 22.04.2013 № 1301-12/815	**Письмо от 22.04.2013 № 1301-12/815**

*Доклады субъектов Российской Федерации, представленные в некорректной сводной форме.

Приложение 3.

Перечень субъектов Российской Федерации, не представивших в Минэкономразвития России доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)

№	Наименование субъекта Российской Федерации
1.	Республика Ингушетия
2.	Республика Калмыкия
3.	Республика Северная Осетия-Алания
4.	Республика Тыва (Тува)
5.	Пермский край
6.	Приморский край
7.	Ивановская область
8.	Костромская область
9.	Ленинградская область
10.	Мурманская область
11.	Оренбургская область
12.	Томская область
13.	Чукотский автономный округ

Приложение № 4

ПОЛОЖЕНИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ КОНТРОЛЮ (НАДЗОРУ)

№	Ответственные исполнители	Наименование проекта	Фактическое стояние подготовки
1	ФМС России	Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре (контроле) в сфере миграции	Постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162
2	Минтруд России	Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за соблюдением законодательства о труде и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 сентября 2012 г. № 875
3	Минтранс России	Об утверждении Положения о федеральном государственном транспортном надзоре	Постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 г. № 236
		О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 1998 г. № 1272
		Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности	Не принят
4	Ростехнадзор	Об утверждении Положения о федеральном государственном энергетическом надзоре	Не принят
		Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2012 г. № 1108

		гидротехнических сооружений	
		Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области использования атомной энергии	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября № 1044
		Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2012 г. № 1170
		О государственном строительном надзоре в Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54
		-О мерах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2010 г. № 103
		Об утверждении Положения о государственном надзоре за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами (горный надзор)	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2010 г. № 39
5	МВД России	Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения	Не принят
6	Минфин России	Об утверждении Положения о государственном надзоре в области организации и проведения азартных игр	Постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2013 г. № 75
		Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением всероссийских лотерей	Постановление Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2012 г. № 913

		Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области обращения драгоценных металлов и драгоценных камней	Подготовка постановления может быть осуществлена только после принятия изменений в Федеральный закон «Об обращении драгоценных металлов и драгоценных камней»
7	ФСБ России	Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле за обеспечением защиты государственной тайны	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1205
8	Минсельхоз России	Об утверждении Положения о федеральном государственном фитосанитарном карантинном надзоре	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 г. № 69
		Об утверждении Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 1394
		Об утверждении Положения о государственном ветеринарном надзоре в Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. № 706
		Об утверждении Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 1998 г. № 1269
9	Минрегион России	Об утверждении Положения о государственном жилищном надзоре	Не принят
10	Минприроды России	Об утверждении Положения о государственном надзоре в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 1391

	Об утверждении Положения о федеральном государственном охотничьем надзоре	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 г. № 29
	Об утверждении Положения о государственном надзоре за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 1999 г. № 946
	Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного лесного надзора (лесной охраны)	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2007 г. № 394
	Об утверждении Положения об осуществлении федерального государственного пожарного надзора в лесах	Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2010 г. № 595
	Об утверждении Положения о государственном контроле за охраной атмосферного воздуха	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 января 2001 г. № 31
	Об утверждении Положения об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2006 г. № 801
	Об утверждении Положения о государственном контроле в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания	Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 2008 г. № 843
	Об утверждении Положения о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (геологический надзор)	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 мая 2005 г. № 293

		Об осуществлении государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля)	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 53
11	Минздрав России	Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) в сфере обращения лекарственных средств	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1205
		Об утверждении Положения о государственном контроле за обращением медицинских изделий	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2012 г. № 970
		Об утверждении Положения о государственном контроле за качеством и безопасностью медицинской деятельности	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 г. № 1152
		О государственном контроле за медицинскими иммунобиологическими препаратами	Постановление Правительства Российской Федерации от 18 декабря 1995 г. № 1241
12	ФАС России	Об утверждении Положения о государственном надзоре в сфере рекламы	Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2012 г. № 1346
13	ФСТЭК России	Об утверждении Правил организации и проведения проверок российских участников внешнеэкономической деятельности требований, установленных законодательством Российской Федерации в области экспортного контроля	Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июня 2012 г. № 582
14	ФСТ России	Об утверждении Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов)	Не принят
15	Минюст России	Об утверждении Положения о федеральном	Постановление Правительства Российской

		государственном надзоре за деятельностью некоммерческих организаций	Федерации от 11 июля 2012 г. № 705
16	Минэкономразвития России	Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций	Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 1202
		О федеральном государственном надзоре в области геодезии и картографии	Постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1435
		Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства	Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 1061
		Об утверждении Правил осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 г. № 318
		О государственном земельном контроле	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. № 689
17	Минобр России	Об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере образования	Постановление Правительства Российской Федерации от 11 марта 2011 г. № 164
18	МЧС России	О федеральном государственном пожарном надзоре	Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290
		Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 305
		Об утверждении Положения о государственном надзоре	Постановление Правительства Российской

		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	Федерации от 1 декабря 2005 г. № 712
19	Минпромторг России	Об осуществлении государственного метрологического надзора	Постановление Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2011 г. № 246
20	Минкомсвязь России	Об утверждении Порядка осуществления государственного надзора за деятельностью в области связи	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2005 г. № 110
21	Роспотребнадзор	О Положении об осуществлении государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2005 г. № 569
		О государственном надзоре и контроле в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов	Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2000 г. № 987
		Об утверждении положения о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей	Постановление Правительства Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 412
22	Минкультуры России	Об утверждении Положения о государственном контроле в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации	Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 1204