

Добролюбова Е.И.
Южаков В.Н.

КОМПЛЕКСНЫЙ МОНИТОРИНГ
ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО
ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ
ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ
(НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО
КОНТРОЛЯ» В 2010 ГОДУ:
ИТОГИ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Комплексный мониторинг правоприменительной практики Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294 от 26.12.2008) был проведен в октябре–ноябре 2010 г. Центром стратегических разработок в рамках государственного контракта с Управлением делами Президента Российской Федерации совместно с Центром экономического и финансового консалтинга и Социологическим центром Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации*.

* Статья подготовлена на основе отчета по итогам проведенного Центром стратегических разработок мониторинга ФЗ № 294 от 26.12.2008 с учетом замечаний и предложений к содержащимся в отчете рекомендациям, высказанных на обсуждении результатов мониторинга, состоявшемся в ЦСР 16 февраля 2011 г.

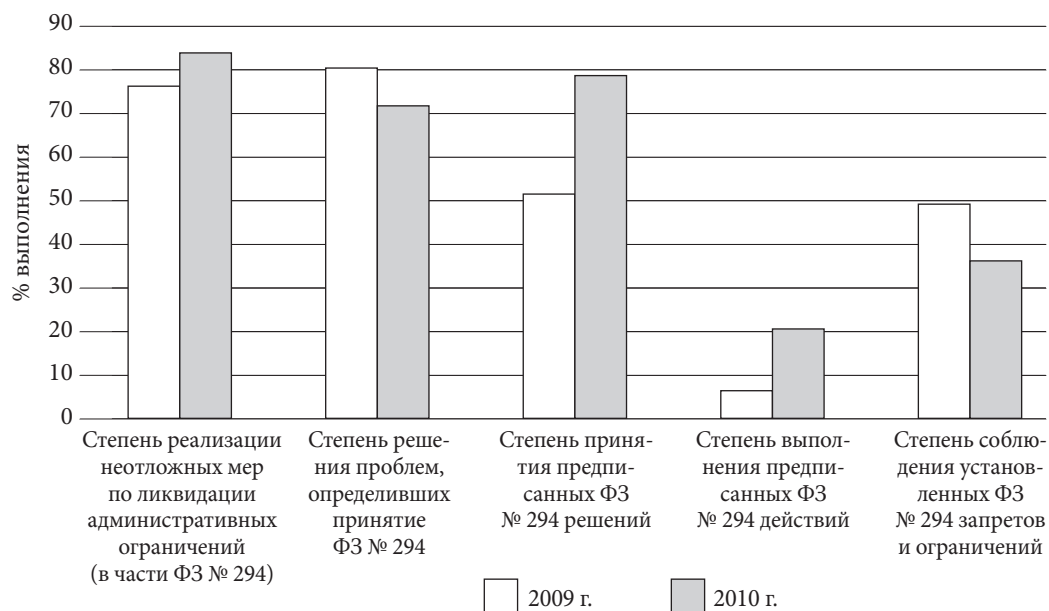
Общие итоги мониторинга

Итоги мониторинга правоприменительной практики ФЗ № 294 от 26.12.2008 показывают, что его реализация в 2010 г. привела к ряду положительных изменений в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. В то же время в рамках мониторинга правоприменительной практики выявлены существенные проблемы, снижающие социально-экономический эффект ФЗ № 294 от 26.12.2008, а общий уровень рисков недостижения конечных целей Федерального закона оценивается как значительный.

Положительные тенденции отмечены в части реализации неотложных мер по ликвидации административных ограничений развития предпринимательства, в принятии федеральными органами власти решений, предписанных ФЗ № 294 от 26.12.2008, выполнении предписанных данным Федеральным законом действий. В то же время реализация ФЗ № 294 от 26.12.2008 не позволила решить все проблемы, определившие принятие данного Федерального закона, а степень соблюдения установленных ФЗ № 294 от 26.12.2008 запретов и ограничений снизилась по сравнению с уровнем 2009 г. (рис. 1). Таким образом, если в сфере разработки и принятия нормативных правовых актов (решений) по реализации ФЗ № 294 от 26.12.2008 наблюдается существенный прогресс, то в соблюдении предписаний данного Федерального закона в практической деятельности органов государственной власти достижения не столь очевидны.

Рисунок 1

Общие итоги мониторинга практики применения ФЗ № 294 от 26.12.2008 в 2010 г.



Источник: Результаты комплексного мониторинга практики применения ФЗ № 294 от 26.12.2008 в 2009 г. и 2010 г.

Основные итоги комплексного мониторинга практики применения ФЗ № 294 от 26.12.2008 в 2010 г. приведены в Таблице 1.

Итоги мониторинга: основные достижения

Значимым достижением в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей явилось распространение действия положений данного Закона на всех юридических лиц, а не только на субъекты малого и среднего предпринимательства. Благодаря соответствующим изменениям, внесенным в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ, установлены единые принципы и процедуры защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей независимо от их размера, организационно-правовой формы и вида собственности.

Важную роль в обеспечении реализации положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ сыграли Постановление Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» и распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 538-р «О внесении изменений в Федеральный план статистических работ, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р». На основе данных документов организовано статистическое наблюдение за осуществлением контрольно-надзорной деятельности, подготовлен первый Доклад Минэкономразвития России «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации». В целом, несмотря на необходимость дальнейшего совершенствования и развития системы мониторинга контрольно-надзорной деятельности (в частности, осуществления мониторинга не только в разрезе контрольно-надзорных органов, но и по видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, автоматизации обработки данных и т.д.), прогресс, достигнутый в данной сфере по сравнению с 2009 г., весьма значителен.

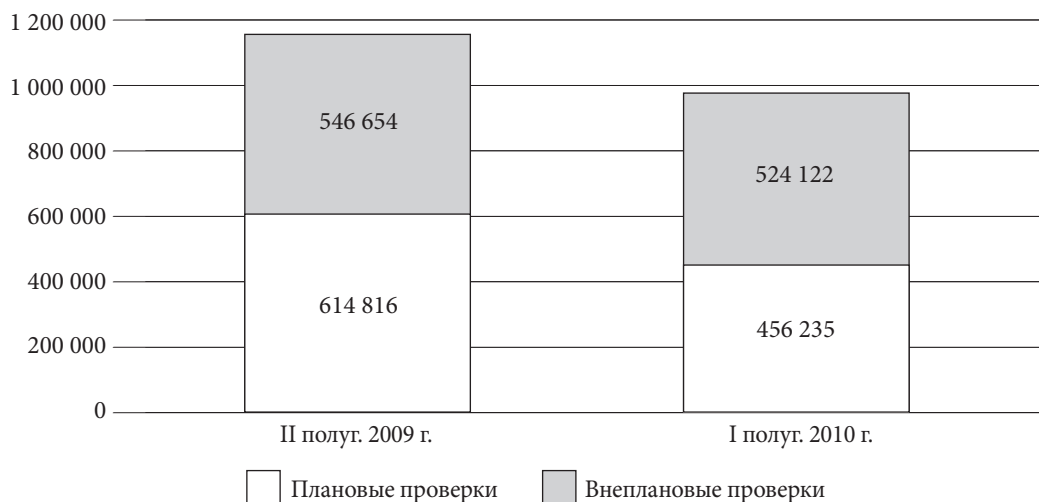
Статистические данные и опросы предпринимателей подтверждают действенность упрощенной процедуры представления уведомлений о начале предпринимательской деятельности. В 2010 г., в том числе благодаря расширению видов предпринимательской деятельности, начало которой осуществляется в уведомительном порядке, количество ежемесячно представляемых уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности выросло на 32% по сравнению с уровнем 2009 г.¹ Согласно результатам опроса ОПОРЫ России, проведенного в 2010 г., 84,5% субъектов среднего и малого предпринимательства считают уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности простым и понятным². В то же время оценка значимости данного механизма ограничивается отсутствием анализа перечня видов предпринимательской деятельности, на которых потенциально мог бы быть распространен

данный механизм, и соответственно, доли видов деятельности, на которые распространен уведомительный порядок, в общем количестве видов предпринимательской деятельности, на которые уведомительный порядок потенциально может быть распространен.

Данные статистического наблюдения за I–II кварталами 2010 г. показывают существенное – на 15,4%³ – снижение общего количества проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по сравнению с III–IV кварталами 2009 г. (рис. 2). Снижение общего количества контрольно-надзорных мероприятий подтверждается и данными проведенного в рамках настоящей работы социологического обследования: 44% опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства отмечают снижение общего количества проверок. В то же время данные, представленные субъектами Российской Федерации, свидетельствуют о том, что количество проверок, проведенных в рамках регионального контроля (надзора), сохраняется на уровне 2009 г.⁴

Рисунок 2

**Количество плановых и внеплановых проверок
юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
федеральными органами исполнительной власти
во II полугодии 2009 г. – I полугодии 2010 г.**



Источник: Данные Минэкономразвития России (II полугодие 2009 г.) и данные статистической отчетности федеральных контрольно-надзорных органов (I полугодие 2010 г.).

На федеральном и региональном уровнях отмечается сокращение количества плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Представляется, что данная тенденция является прямым следствием реализации положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, устанавливающих процедуры разработки и согласования с органами прокуратуры ежегодных планов проведения плановых проверок.

Данные статистического наблюдения и результаты социологического обследования хозяйствующих субъектов показывают, что установленные

в ст. 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ сроки проведения проверок в целом соблюдаются. Вместе с тем, по результатам социологического обследования, в ряде случаев были отмечены факты нарушения установленных сроков проведения проверок. 10,7% малых предприятий и 6,4% индивидуальных предпринимателей указали, что срок проведения проверок составил более 20 рабочих дней, тогда как Закон устанавливает пониженные сроки проведения проверок для данных категорий хозяйствующих субъектов (50 час. – для малого предприятия, 15 час. – для микропредприятия в год).

Итоги мониторинга: основные проблемы и риски

Наряду с определенными положительными результатами мониторинг правоприменительной практики Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ выявил ряд существенных проблем, в значительной мере ограничивающих социально-экономический эффект от реализации Закона.

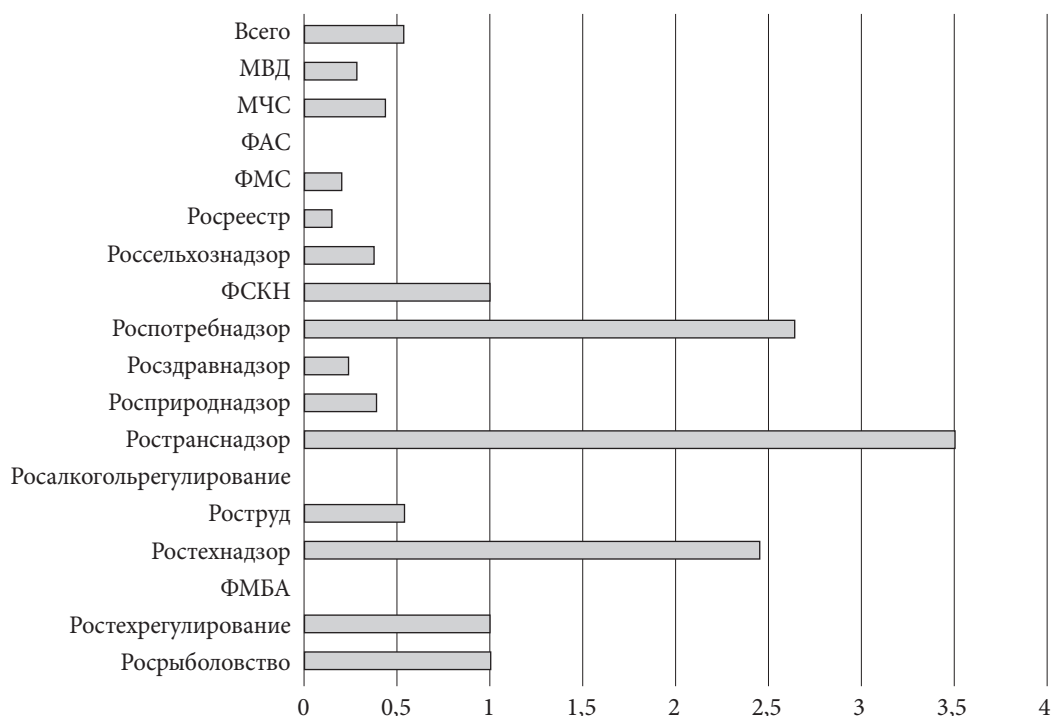
По данным статистического наблюдения и информации, представленной субъектами Российской Федерации, введение Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ **не привело к сокращению количества внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей**. Так, по данным 21 федерального органа исполнительной власти, число внеплановых проверок, проведенных в I полугодии 2010 г., практически не изменилось по сравнению со II полугодием 2009 г. На региональном уровне оно возросло в I–III кварталах 2010 г. по сравнению с аналогичным периодом 2009 г. на 28%⁵. Лишь 2,4% внеплановых проверок хозяйствующих субъектов проводится на основе предварительного согласования с органами прокуратуры. Таким образом, можно констатировать, что потенциал положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, ограничивающих возможности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении проведения выездных внеплановых проверок, используется далеко не в полной мере.

Не полностью преодолена проблема взимания с предпринимателей платы за проведение контрольно-надзорных мероприятий. По данным социологического обследования, 12,5% предпринимателей в той или иной степени оплачивали мероприятия по контролю. Чаще всего такая практика наблюдается в столицах субъектов Российской Федерации при проведении муниципального контроля (19,5% опрошенных), а также при проведении государственного контроля (надзора) за деятельностью малых предприятий (16,5%).

Анализ соотношения количества проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам федеральных органов государственного контроля (надзора) применены меры дисциплинарного наказания, и количества проверок, результаты которых были отменены по решению суда, органов прокуратуры или руководителя контрольно-надзорного органа («**коэффициент ответственности за нарушения**»), показывает, что лишь в половине случаев отмены результатов проверок имеет место дисциплинарное наказание (рис. 3).

Рисунок 3

Коэффициент ответственности за нарушения требований законодательства о проведении проверок



Источник: Данные статистического наблюдения за I–II кварталами 2010 г.

С учетом того, что далеко не все проверки, проведенные с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, отменяются на практике, такое положение дел не мотивирует должностных лиц органов государственного контроля (надзора) к неукоснительному соблюдению требований Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

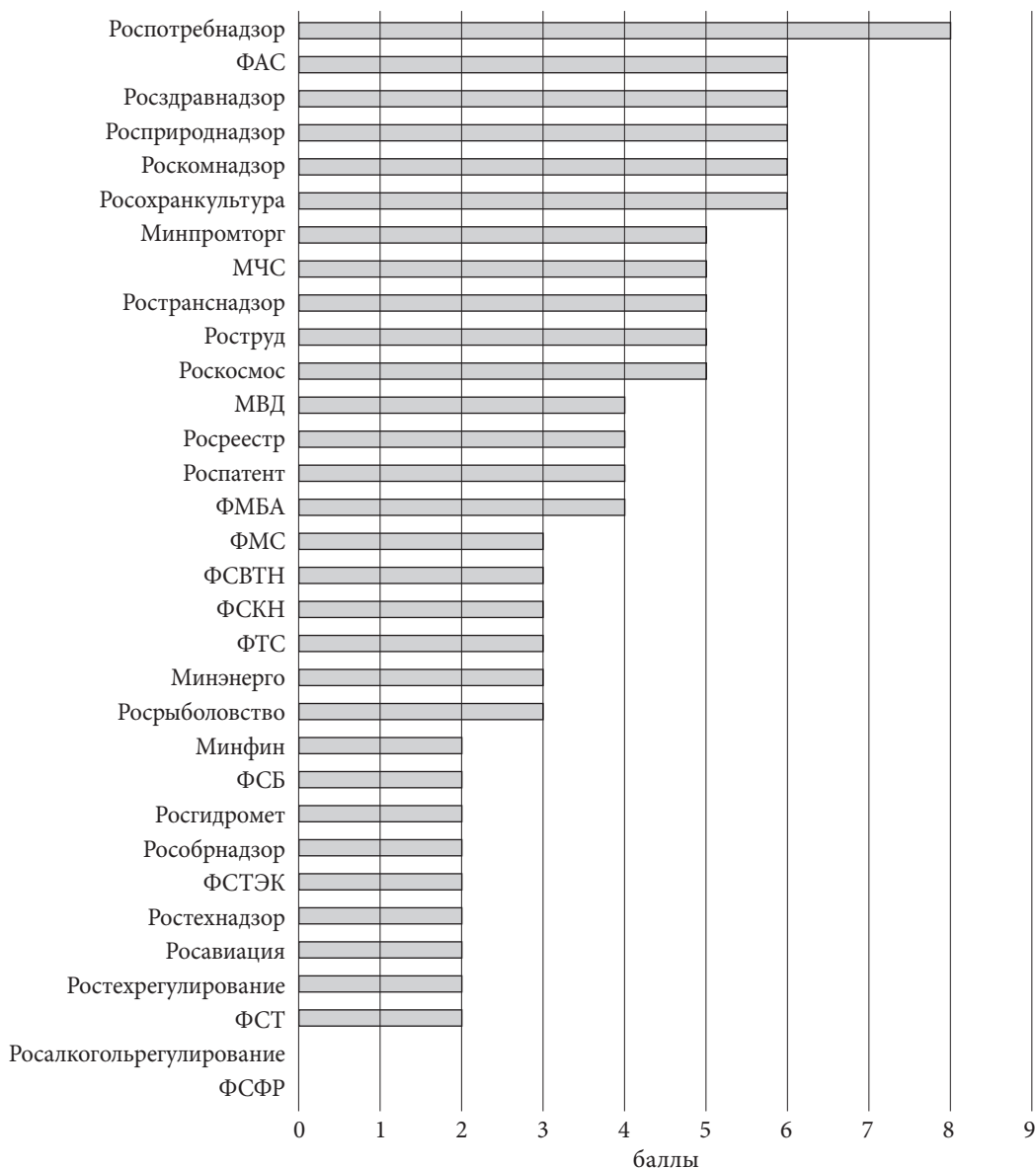
Проведенное в рамках настоящей работы обследование официальных сайтов федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), показывает, что уровень доступности информации о контрольно-надзорной деятельности является недостаточным и существенно варьируется в зависимости от органа исполнительной власти и субъекта Российской Федерации. На официальных сайтах федеральных и региональных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), зачастую отсутствуют ежегодные планы проведения плановых проверок и административные регламенты осуществления контрольно-надзорных функций. Анализ результатов осуществления государственного контроля (надзора) публикуется крайне редко.

На федеральном уровне наибольшей информационной открытостью контрольно-надзорной деятельности характеризуется официальный сайт Роспотребнадзора, ФАС России, Росздравнадзора, Росприроднадзора, Роскомнадзора и Росохранкультуры, наименьшей – деятельность Росалкогольрегулирования и ФСФР (рис. 4). На региональном уровне наиболее доступ-

ной является информация об осуществлении государственного контроля (надзора) в Кировской области (3,92), Республике Хакасия (3,9), Тамбовской (3,82), Московской (3,56) и Волгоградской (3,5) областях. Отсутствует информация об осуществлении государственного контроля (надзора) на официальных сайтах органов исполнительной власти Республики Ингушетия, Чеченской Республики, Ненецкого автономного округа. Крайне низкий уровень информационной открытости зафиксирован в Республиках Тыва и Северная Осетия – Алания, а также в Хабаровском крае.

Рисунок 4

Оценка доступности информации о контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти



Источник: Мониторинг официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти, проведенный Центром экономического и финансового консалтинга в октябре–ноябре 2010 г.

Анализ ежегодных планов проведения плановых проверок федеральных органов исполнительной власти показывает низкий уровень межведомственного взаимодействия в части планирования и проведения совместных проверок различными органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль. Вместе с тем повышение доли совместных проверок позволило бы, с одной стороны, снизить административные издержки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в связи с осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а с другой – повысить результативность контрольно-надзорных мероприятий.

Данные, обобщенные в рамках комплексного мониторинга, позволяют сделать вывод о том, что потенциал повышения эффективности и результативности осуществления контрольно-надзорных мероприятий как на федеральном, так и на региональном уровне существует. Согласно данным статистического наблюдения и данным субъектов Российской Федерации, 55,7% проверок федеральных контрольных органов и 49,5% проверок, проведенных в рамках регионального контроля, выявляют нарушения. В то же время, согласно результатам проведенного социологического обследования, лишь 24,7% опрошенных представителей среднего и малого предпринимательства считают, что проведенные контрольно-надзорные мероприятия повысили качество выпускаемой ими продукции (товаров, работ, услуг), тогда как подавляющее большинство респондентов (62,9%) изменений в качестве продукции не отмечают. Таким образом, общий социально-экономический эффект от деятельности контрольно-надзорных органов, заключающийся в росте качества и обеспечении безопасности продукции, по меньшей мере ограничен.

Анализ судебной практики применения положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ также позволяет выявить ряд проблем, влияющих на эффективность реализации данного Закона в сфере ликвидации административных ограничений для развития предпринимательства.

Неопределенность в соотношении положений ФЗ № 294 от 26.12.2008 (в частности, требований ст. 20) и законодательства, регулирующего административное расследование, приводит к тому, что в судебной практике меры административной ответственности применяются даже в случае, если факт административного правонарушения был выявлен в рамках осуществления государственного контроля (надзора) с грубым нарушением положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ. В связи с этим доля заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц в связи с осуществлением ими государственного (муниципального) контроля (надзора) на основании положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, представленных в арбитражные суды, по которым были вынесены решения в пользу заявителя, составляет менее трети в общем количестве таких заявлений.

В связи с нечетким определением дистанционного контроля, данным в Законе № 294-ФЗ, положения, относящиеся к дистанционному контро-

лю, применяются к видам контроля (надзора), которые таковыми не являются. Сложившаяся судебная практика расширительного толкования дистанционного контроля снижает эффективность положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, в том числе требований к срокам, периодичности и порядку проведения проверок.

Сохраняется неопределенность в отношении распространения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля за деятельностью арбитражных управляющих, не являющихся индивидуальными предпринимателями, при проведении проверок в рамках гражданско-правовых договоров, осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов, а также в случаях, когда проверки осуществлялись и оформлялись органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля по требованию органов прокуратуры (неопределенность связана с возможностью отнесения таких проверок к прокурорскому надзору).

В контексте анализа судебной практики необходимо отметить недостаточность статистических данных. Анализ официального сайта Высшего арбитражного суда Российской Федерации выявил отсутствие данных, позволяющих оценить результативность правоприменительной практики в арбитражных судах. Существующая статистика деятельности арбитражных судов позволяет лишь приблизительно определить количество дел, в рамках рассмотрения которых использовались положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

В административной практике правоприменения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ также возникают проблемы, связанные с определением надлежащего уведомления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о проведении плановых и внеплановых проверок, зафиксированы случаи уклонения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от получения таких уведомлений.

Общие выводы и рекомендации

В целом, проведенная оценка достижения конечных результатов Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ показывает, что реализация данного Закона в 2010 г. может быть признана **частично результативной**.

Несмотря на то что последствия финансово-экономического кризиса отодвинули для предпринимателей проблемы административных издержек бизнеса в связи с проведением государственного контроля (надзора), муниципального контроля на второй план, тем не менее реализация Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2010 г. не привела к существенному снижению административных издержек юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Лишь 5,9% опрошенных субъектов малого и среднего бизнеса отмечают сокращение времени своего персонала, затрачиваемого в связи с осуществлением государственного контро-

ля (надзора) и муниципального контроля, по сравнению с 2009 г., тогда как 64,1% опрошенных не отмечают каких-либо изменений. По данным обследования, проведенного РСПП, прямые и косвенные издержки промышленных предприятий, вызванные необходимостью обеспечения требований контрольно-надзорных органов (без учета выполнения контролируемых требований законодательства как таковых), доходят до 3% общего объема издержек предприятий. При этом такие издержки крайне неравномерно распределяются между предприятиями разной величины и особенно тяжелы для небольших промышленных предприятий⁶.

Результаты проведенного анализа показывают, что отсутствие снижения общего административного бремени связано как с перечисленными выше проблемами в административной и судебной практике применения положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, так и с объективными ограничениями, обусловленными выведением (полным либо частичным) значительного перечня видов государственного контроля (надзора) из-под действия рассматриваемого Федерального закона. Отсутствие изменений в практике осуществления этих видов государственного контроля (надзора) может серьезно уменьшить возможности по снижению уровня административных ограничений и издержек для развития предпринимательства в Российской Федерации.

По итогам проведенного мониторинга, анализа административной и судебной практики применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, а также на основе оценки действенности положений данного Закона по снижению административных ограничений для развития предпринимательства были сформированы следующие **рекомендации по изменению положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, смежных федеральных законов и практики их применения.**

1. В связи с выявленной в рамках анализа судебной практики применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ проблемой, связанной с нечетким определением понятия дистанционного контроля, целесообразно обеспечить закрепление в Законе более четкого определения дистанционного контроля, которое бы расширяло и уточняло существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля, а также определение перечня видов дистанционного контроля. Перечень видов дистанционного контроля может быть определен в качестве прямой нормы Закона либо путем делегирования Правительству Российской Федерации права утверждать перечень видов дистанционного контроля.

2. Целесообразно обеспечить правовое закрепление возможности использования контрольных (проверочных) закупок при проведении определенных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля (при условии закрепления видов такого контроля и надзора и требований к документированию результатов контрольных закупок органами, осуществляющими государственный контроль (надзор), муниципальный контроль). Соответствующее правовое закрепление может быть осуществлено либо путем внесения дополнений в положения Феде-

рального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, либо путем внесения соответствующих дополнений в смежные федеральные законы.

3. С учетом сложившейся судебной практики целесообразно напрямую вывести из-под действия положений настоящего Федерального закона контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов путем внесения соответствующих изменений в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

4. Для устранения внутренней правовой коллизии, связанной с неоднозначностью трактовки положений Федерального закона в отношении распространения его норм на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих, не являющихся индивидуальными предпринимателями, необходимо:

- либо прямо установить, что положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ распространяются на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих;
- либо исключить ч. 2.1 ст. 27, предполагающую распространение положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих.

5. Предусмотренные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ основания проведения внеплановой выездной проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на основе обращений граждан не всегда позволяют проводить такие проверки в случаях, если права обращающихся граждан нарушены, но данные граждане не являются потребителями товаров, работ и услуг, производимых (оказываемых) соответствующими юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Таким образом, защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в ряде случаев может обеспечиваться за счет снижения защищенности прав других лиц.

В этой связи представляется целесообразным уточнить пп. в) п. 2 ч. 2 ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, изложив его в следующей редакции: «в) нарушение прав потребителей и иных законных прав граждан в связи с деятельностью юридического лица и индивидуального предпринимателя (в случае обращения граждан, права которых нарушены)».

6. С учетом того, что в ряде случаев установленные Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ сроки не позволяют осуществлять отдельные виды государственного контроля (надзора), представляется необходимым рассмотреть возможность введения нормы, разрешающей приостановление проведения проверки в исключительных случаях на основании решения руководителя (заместителя руководителя) органа государственного контроля (надзора), муниципального контроля, но не более чем на 20 дней. В случае приостановления и последующего возобновления проведения проверки установить, что общий срок проведения

проверки не превышает сроков, установленных ч. 1 и ч. 2 ст. 13 ФЗ-294, а также к таким проверкам не применяется возможность продления сроков их проведения, предусмотренная ч. 3 ст. 13 ФЗ-294. Целесообразность внесения данного изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ может потребовать дополнительных исследований, в том числе проведения оценки регулирующего воздействия.

7. Для обеспечения доступности ежегодных планов проведения плановых проверок целесообразно рассмотреть возможность изменения положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ с целью определения в них *обязанности* (а не возможности, как это предусмотрено в настоящее время ч. 5 ст. 9 Закона) публикации на официальных сайтах органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль в сети Интернет, ежегодных планов проведения плановых проверок. В случае отсутствия официальных сайтов в сети Интернет ежегодные планы проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей должны публиковаться в официальных изданиях соответствующих публично-правовых образований.

8. В целях улучшения сбора информации по рассматриваемому направлению целесообразно внести в ФЗ-294 дополнения, которые бы возложили на Высший арбитражный суд Российской Федерации обязанность по осуществлению мониторинга рассмотрения споров в связи с применением данного закона.

Рекомендации по внесению изменений в иные федеральные законы

1. В связи с выявленными проблемами в определении соотношения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ и административного разбирательства представляется целесообразным внести изменения в ст. 26.2 КоАП РФ («Доказательство»), дополнив ее частью 4 следующего содержания:

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

2. Целесообразно регламентировать порядок направления извещений и уведомлений в рамках административного производства, а также законодательно закрепить понятие надлежащего уведомления.

Проект федерального закона № 432575-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления градостроительной деятельности» содержит норму о внесении в КоАП изменений в части дополнения гл. 28 КоАП статьей 28.10

«Извещение». В настоящее время данный законопроект принят в первом чтении. Для эффективного осуществления государственного контроля (надзора) целесообразно принять данные поправки в КоАП в первоочередном порядке.

3. В связи с многочисленными фактами нарушения процедур согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры внести изменения в КоАП, предусматривающие усиление административной ответственности соответствующих органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и их должностных лиц за нарушение положений ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Рекомендации по корректировке правоприменительной практики Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ

1. Необходимо прояснить выявленную неопределенность в отношении применения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в случаях, когда проверки осуществлялись и оформлялись органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля по требованию органов прокуратуры (неопределенность связана с возможностью отнесения таких проверок к прокурорскому надзору) и направить соответствующие разъяснения в арбитражные суды первой инстанции и прокурорам.

2. В связи с выявленными проблемами в определении соотношения норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ и административного разбирательства необходимо подготовить разъяснения Высшего арбитражного суда Российской Федерации нижестоящим судам по данному вопросу, не позволяющие использование результатов проверок, проведенных с грубым нарушением норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, в качестве допустимого доказательства совершения административного правонарушения.

3. В связи с многочисленными фактами нарушения процедур согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, установленных в ст. 10 норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, необходимо усилить контроль прокуратуры за исполнением данных положений Закона.

4. Целесообразно расширить практику проведения совместных проверок органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также разработку и принятие совместных регламентов осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

5. Для повышения действенности мониторинга и контроля за соблюдением положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ целесообразно обеспечить подготовку и утверждение актом Правительства Российской Федерации перечня видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в отношении которых осуществляется мониторинг эффективности.

6. В целях обеспечения возможности использования результатов мониторинга эффективности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля представляется необходимым изменить действующую форму статистического наблюдения (форму № 1-контроль) путем:

- включения детализации данных по видам государственного контроля (надзора);
- выделения данных о проверках возможности выполнения лицензионных требований и условий (проверках соискателей лицензий);
- дополнения данными о количестве заявлений об обжаловании результатов проверок, административных расследований в административном и судебном порядке (отдельно по плановым, внеплановым проверкам и административным расследованиям).

Также необходимо разработать методические указания по расчету всех показателей, включенных в форму статистического наблюдения, во избежание различий в их интерпретации.

7. Ввиду большого объема обрабатываемой информации в целях оперативного использования результатов статистического наблюдения целесообразно обеспечить автоматизацию процесса обработки (в том числе аналитической обработки) представляемых данных и разработать аналитические критерии оценки эффективности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на основе данных статистического наблюдения. Необходимо обеспечить автоматизированную обработку статистической информации, характеризующей как федеральный контроль, так и контрольно-надзорную деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов муниципального контроля.

8. С целью повышения открытости органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля целесообразно определить перечень сведений, в обязательном порядке размещаемых на официальных сайтах указанных органов в сети Интернет.

9. С учетом комплексного характера проведенного мониторинга, основанного на использовании различных источников данных (статистических, социологических), проведении анализа административной и судебной практики применения ФЗ № 294 от 26.12.2008, позволяющего оценить как конечные, так и непосредственные результаты и риски реализации рассматриваемого Федерального закона, представляется целесообразным продолжить использование методологии комплексного мониторинга практики применения ФЗ № 294 от 26.12.2008 в 2011–2012 гг.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Впоследствии при оценке эффективности данной меры целесообразно проводить оценку доли уведомлений в общем объеме уведомлений и разрешений для начала осуществления предпринимательской деятельности.
- ² Результаты опроса размещены на официальном сайте ОПОРЫ России в сети Интернет www.opora.ru.
- ³ По данным Минэкономразвития России, общее снижение количества проверок с момента вступления ФЗ № 294 составило 33% (презентация Э.С. Набиуллиной на международной конференции «Развитие государственного управления в России. Настоящее и перспективы» 3 декабря 2010 г.). Различия в оценках могут быть вызваны тем, что в рамках настоящего исследования в качестве базы для сравнения использовались данные III–IV кварталов 2009 г., когда ФЗ № 294 уже вступил в силу, в связи с отсутствием данных за 2009 г. в целом и за I–II кварталы 2009 г. в частности.
- ⁴ Рассчитано по данным, представленным 35 субъектами Российской Федерации.
- ⁵ По данным, представленным 35 субъектами Российской Федерации.
- ⁶ Комитет РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров. Доклад «Совершенствование контрольно-надзорной деятельности и устранение административных барьеров в сфере промышленности». 2010 г. <http://www.goskontrol-rspp.ru/2010-06-11-08-10-55.html>.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

**Итоги комплексного мониторинга практики применения
ФЗ №294 от 26.12.2008 в 2010 г.**

№	Контролируемый параметр	Показатели аналогичного предшествующего периода (III-IV кварталы 2009 г.)	Результат ¹ (показатели I-II кварталов 2010 г.)	Изменение показателей (%)
1	Количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных контрольными (надзорными) федеральными органами исполнительной власти	1161470	980357	84,41
2	Количество плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных контрольными (надзорными) федеральными органами исполнительной власти	614816	456235	74,21
3	Количество выездных внеплановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенных контрольными (надзорными) федеральными органами исполнительной власти ²	546654	524122	95,88
4	Количество заявлений о согласовании проведения выездных внеплановых проверок субъектов малого и среднего предпринимательства, направленных в органы прокуратуры	23000 ³	22428 ⁴	64,6 ⁵
5	Число заявлений (%) о согласовании органами прокуратуры выездных внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей федеральными органами исполнительной власти, по которым получено согласование	52%	58,6%	112,7

№	Контролируемый параметр	Показатели аналогичного предшествующего периода (III–IV кварталы 2009 г.)	Результат ³ (показатели I–II кварталов 2010 г.)	Изменение показателей (%)
6	Соблюдение запрета на превышение среднего срока проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12 ФЗ № 294 (не может превышать 20 рабочих дней)	По результатам мониторинга, 60,6% предпринимателей сообщили, что при проведении проверок сроки, установленные законом, не нарушались ⁶ . По результатам мониторинга, только 10,8% предпринимателей сообщили, что сроки, установленные законом, при проведении проверок нарушались ⁷	2,98 суток ⁸ . По результатам опроса, 67,4% предпринимателей сообщили, что сроки проведения проверок не превышали 20 дней; 8,9% предпринимателей сообщили о превышении срока в 20 дней (в том числе 10,7% представителей малого бизнеса, 6,4% индивидуальных предпринимателей)	111,2
7	Уведомление о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности (представляется юридическим лицом в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти после государственной регистрации и постановки на учет в налоговом органе)	За период с августа по декабрь 2009 г. представлено 14157 уведомлений	В I полугодии 2010 г. представлено 22428 уведомлений	132,0 ⁹
8	Соблюдение запрета на взимание платы с юридических лиц и предпринимателей за мероприятия по контролю (надзору)	По результатам опроса 18,7% предпринимателей ответили о том, что от них требовали в той или иной форме обязанности оплаты мероприятий по контролю ¹⁰	11% опрошенных юридических лиц и ИП отметили, что документы, содержащие обязательные требования по проведению государственного контроля (надзора), предлагаются за плату; 59,4% – что на бесплатной основе. 12,2% респондентов отметили, что им приходилось оплачивать мероприятия по государственному контролю; 13,2% – по муниципальному контролю	58,8
9	Степень выполнения неотложных мер по ликвидации административных ограничений (в части ФЗ № 294)	77%	84,6%	–
10	Степень решения проблем, определенных в части ФЗ № 294	80,77%	72%	–
11	Степень принятия предписанных ФЗ № 294 решений	52,2%	79,2%	–

№	Контролируемый параметр	Показатели аналогичного предшествующего периода (III–IV кварталы 2009 г.)	Результат ¹ (показатели I–II кварталов 2010 г.)	Изменение показателей (%)
12	Степень выполнения предписанных ФЗ № 294 действий	7,57%	21,2%	–
13	Степень соблюдения установленных ФЗ № 294 запретов и ограничений	50%	36,6%	–
14	Оценка предпринимателями динамики количества проверок	По результатам опроса, 50,8% предпринимателей и юридических лиц заявили о сокращении количества проверок в период действия ФЗ № 294	По результатам опроса, 44% респондентов заявили о сокращении проверок в 2010 г.	–
15	Оценка предпринимателями сроков соблюдения проверок	По результатам опроса, 60,6% предпринимателей сообщили, что при проведении проверок сроки, установленные законом, не нарушались	По результатам опроса, 67,4% предпринимателей сообщили, что сроки проведения проверок не превышали 20 дней, 8,9% предпринимателей сообщили о превышении срока в 20 дней	112
16	Оценка предпринимателями затрат при проведении контрольных (надзорных) мероприятий	Вдвое снизилось число респондентов, утверждающих, что поборы для них обременительны (результаты ноябрьского мониторинга ОПОРы России по состоянию малого и среднего бизнеса России в условиях кризиса)	По данным социологического опроса, у большинства предприятий временные затраты персонала при проведении контрольно-надзорных мероприятий не изменились (64,1%). 12,5% респондентов указали, что оплачивали контрольные мероприятия; негласно выплачивали денежное вознаграждение и дарили подарки 23,4% респондентов	–

¹ В наличии имеются данные Министерства экономического развития России только за III квартал 2009 г. Указаны данные по проверкам, проводимым органами государственной власти, участвующими в реализации ФЗ № 294.

² Представлены данные по количеству внеплановых проверок.

³ По данным Генеральной Прокуратуры Российской Федерации за май–август 2009 г.

⁴ По данным 22 федеральных органов исполнительной власти (включая МВД России) и 40 субъектов Российской Федерации.

⁵ Исходя из среднего количества согласований в месяц.

⁶ Данные опроса ОПОРы России.

⁷ Данные опроса ОПОРы России.

⁸ По данным 22 федеральных органов исполнительной власти.

⁹ В пересчете на среднее количество уведомлений в месяц.

¹⁰ Данные опроса ОПОРы России.