

**Добролюбова Е.И.  
Южаков В.Н.**

**«КОМПЛЕКСНЫЙ МОНИТОРИНГ ПРАКТИКИ  
ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА  
ОТ 26 ДЕКАБРЯ 2008 ГОДА № 294-ФЗ  
"О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ  
И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ"  
В 2012 ГОДУ»: ИТОГИ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Закон № 294-ФЗ; ФЗ-294) является одним из ключевых законодательных актов, направленных на улучшение делового климата, на устранение факторов, препятствующих развитию предпринимательства, включая сокращение административного вмешательства государства в хозяйственную деятельность. Комплексный мониторинг правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ проводится уже четыре года. В обзоре его итогов в 2009, 2010 и 2011 гг., публиковавшемся журналом «Вопросы государственного и муниципального управления», отмечались как положительные результаты применения ФЗ-294, так и резервы действенности его применения. В настоящей статье представ-

лены основные результаты очередного, четвертого раунда мониторинга применения ФЗ-294, проведенного в 2012 г.\*.

## Основные итоги мониторинга

Предметом мониторинга стала практика применения положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля (надзора)» в 2012 г. в сравнении с данными о результатах его применения в 2009–2011 гг.

В ходе исследования были рассмотрены вопросы, связанные с оценкой исполнения и влияния указанного Федерального закона на состояние взаимоотношений публичной власти и субъектов предпринимательства России в области контроля и надзора за соответствием товаров, работ и услуг с целью нахождения оптимального баланса между ограничением административного вмешательства в предпринимательскую деятельность и обеспечением необходимого уровня защищенности интересов потребителей товаров, работ и услуг:

- по результатам комплексной оценки применения Закона № 294-ФЗ в 2012 г. органами государственной власти субъектами предпринимательской деятельности, проведенной в рамках мониторинга 2009–2011 гг., были подготовлены предложения по совершенствованию применения данного Федерального закона и его корректировке с целью повышения эффективности и стимулирования получения конечных результатов, запланированных и ожидаемых от его реализации;
- предметно изучены: административная и судебная практика, связанная с применением рассматриваемого Федерального закона, а также судебная практика по оспариванию иных смежных нормативных актов (суды общей юрисдикции), актов применения права (арбитражные суды) и нормативных актов на предмет соответствия Конституции РФ (Конституционный суд РФ); динамика этой практики с учетом результатов проведения аналогичного исследования, осуществленного в рамках мониторинга применения Закона № 294-ФЗ в 2009–2011 гг.;
- изучена практика организации и проведения федеральными органами исполнительной власти мониторинга эффективности федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;
- определены: эффективность правовых и иных мер, предпринятых для устранения административных ограничений предпринимательской деятельности в соответствии с Законом № 294-ФЗ; ее динамика с учетом результатов проведения аналогичного исследования, осу-

---

\* Мониторинг был проведен в октябре–ноябре 2012 г. Центром стратегических разработок в рамках государственного контракта с Управлением делами Президента Российской Федерации совместно с Центром экономического и финансового консалтинга.

ществленногов рамках мониторинга применения данного Федерального закона в 2009–2011 гг.;

- дана оценка хода исполнения и действенности Закона № 294-ФЗ в динамике с учетом результатов и рекомендаций мониторинга его применения, проведенного в 2009–2011 гг.;
- подготовлена база данных для последующего мониторинга данного Федерального закона.

Итоги мониторинга правоприменительной практики Закона № 294-ФЗ показывают, что его реализация в 2012 г. привела к ряду **положительных** изменений в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Положительные тенденции наблюдаются в отношении большинства аспектов правоприменительной практики и подтверждаются как данными статистического наблюдения, так и иными материалами федеральных органов исполнительной власти, данными мониторинга официальных сайтов органов, осуществляющих федеральный и региональный государственный контроль (надзор).

По данным федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции государственного контроля (надзора), административная практика осуществления государственного контроля (надзора) в целом соответствует положениям Закона № 294-ФЗ. Проводится активная работа по совершенствованию административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций и проведения проверок, в том числе с учетом изменений положений данного Закона.

Налажены система мониторинга осуществления государственного контроля (надзора) и оценки его эффективности на основе данных федерального государственного статистического наблюдения, а также система надзора за соблюдением законодательства в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей органами прокуратуры. На ежегодной основе органы государственного контроля (надзора), муниципального контроля подготавливают Доклады об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о их эффективности. Минэкономразвития России на ежегодной основе представляет в Правительство Российской Федерации сводный Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о его эффективности. По оценке Минэкономразвития России, прослеживается тенденция роста качества Докладов контролирующих органов, представленных в 2012 г. по сравнению с результатами оценки 2011 г.

Для обработки статистических данных, характеризующих контрольно-надзорную деятельность, Минэкономразвития России разработана и введена в эксплуатацию информационная система «Мониторинг», в рамках которой осуществляется свод статистических данных. По состоянию на 01.11.2012, в ИС «Мониторинг» представлены данные о контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также большинства субъектов Российской Федерации.

Статистические данные подтверждают востребованность упрощенной процедуры представления уведомлений о начале осуществления от-

дельных видов предпринимательской деятельности. По состоянию на 25.11.2012, в реестре уведомлений, опубликованном на официальном сайте Роспотребнадзора, содержалось более 135 тыс. таких уведомлений. С середины 2012 г. на Едином портале государственных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) реализована функция представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в электронном виде. Таким образом, дальнейшее расширение практики уведомительного порядка осуществления отдельных видов деятельности (в соответствии с изменениями, внесенными в Закон 294-ФЗ, данный перечень видов деятельности расширен до 37) будет способствовать улучшению делового климата и снижению административных барьеров в Российской Федерации.

По данным статистического наблюдения, за I полугодие 2012 г. наблюдается сокращение доли внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по сравнению с аналогичным периодом 2011 г. с 58% до 45%, что частично может быть обусловлено изменениями в методике расчета количества проведенных внеплановых проверок. Контрольно-надзорные мероприятия федеральных органов исполнительной власти в I полугодии 2012 г. были проведены в отношении 9,8% поднадзорных (подконтрольных) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (по полному кругу контрольно-надзорных органов). Наибольший охват проверками наблюдается у Минфина России (33,3%), МЧС России (12,6%) и Роспотребнадзора (11,4%). В целом охват поднадзорных юридических лиц остается на уровне 2011 г., что свидетельствует о стабилизации уровня административных издержек бизнеса, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Анализ административной и судебной практики показывает, что установленные в статье 13 Федерального закона № 294-ФЗ сроки проведения проверок в целом соблюдаются. При этом следует отметить активную позицию органов прокуратуры по осуществлению надзора за соблюдением прав предпринимателей как в части проведения проверок деятельности контролируемых органов, так и в части оспаривания противоречащих законодательству о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных актов. Всего за первое полугодие 2012 г. в сфере защиты прав предпринимателей прокурорами выявлено более 71 тыс. нарушений закона, в целях устранения которых внесено 12 тыс. представлений, опротестовано 10 тыс. незаконных правовых актов. В административном и дисциплинарном порядке наказано 9 тыс. должностных лиц, по инициативе прокурора возбуждено 24 уголовных дела.

По данным статистического наблюдения, в I полугодии 2012 г. повысилась результативность деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля (надзора): в рамках 50,2% проведенных ими проверок были выявлены нарушения. В то же время результативность федеральных контролируемых органов несколько снизилась по сравнению с уровнем 2011 г. и составила 49,7%.

Положительную тенденцию отражают и результаты анализа судебной практики правоприменения ФЗ-294 и смежных законов, в соответствии с которой наблюдается рост доли удовлетворенных исков по оспариванию ненормативных правовых актов, действий (бездействия) органов власти и местного самоуправления.

Мониторинг официальных сайтов федеральных и региональных органов государственного контроля (надзора), проведенный в 2012 г., также свидетельствует о росте открытости информации об осуществлении государственного контроля (надзора): средняя оценка открытости информации на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти выросла на 12% по сравнению с уровнем 2011 г. и составила 5,5 балла из 8; уровень доступности информации на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вырос на 31% по сравнению с результатами мониторинга 2011 г. и составил 3,5 балла.

В то же время результаты мониторинга правоприменительной практики в 2012 г. позволили обнаружить и ряд **негативных тенденций**.

Так, данные статистического наблюдения за I полугодие 2012 г. показали рост общего количества проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по сравнению с аналогичным периодом 2011 г. (на 2,5%)<sup>1</sup>. Таким образом, подтверждается вывод мониторинга правоприменительной практики о достижении предела роста экономического эффекта от реализации Закона № 294-ФЗ исключительно на основе сокращения числа проверок; впервые с 2009 г. статистические данные отражают рост количества контрольных мероприятий<sup>2</sup>.

Анализ административной практики правоприменения Закона № 294-ФЗ показывает, что наличие определенных пробелов в законодательстве ограничивает возможности применения всех положений Федерального закона. В частности, по состоянию на 01.11.2012 не утверждены порядки:

- представления документов в форме электронных документов (ч. 6 ст. 11 ФЗ-294);
- оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю расходов (подпункт 7 ст. 2 ФЗ-294).

Сохраняются проблемы в сфере координации деятельности органов государственного контроля (надзора) при планировании и проведении совместных проверок. Недостаточно развиты механизмы досудебного обжалования, что приводит к необходимости рассмотрения большинства жалоб на процедуры проведения и результаты проверок в судебном порядке.

В 2012 г. не была решена проблема, связанная с согласованием проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с органами прокуратуры. Наблюдаются существенные расхождения в данных о количестве направленных заявлений в органы прокуратуры и о количестве полученных согласований между статистическими данными органов государственного контроля (надзора) и данными Генеральной прокуратуры. В целом доля внеплановых проверок, согласованных с органами прокуратуры, составляет не более 1% от общего количества проведенных

внеплановых проверок. Таким образом, можно констатировать, что потенциал положений Закона № 294-ФЗ, ограничивающих возможности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении проведения выездных внеплановых проверок, используется далеко не в полной мере.

Анализ соотношения количества проверок, проведенных с нарушением требований законодательства о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) применены меры дисциплинарного наказания, и количества проверок, результаты которых были отменены по решению суда, органов прокуратуры или руководителя органа государственного контроля (надзора), показывает, что дисциплинарное наказание имеет место не более чем в 30% случаев отмены результатов проверок (в федеральных органах государственного контроля). Более того, выявлено определенное снижение данного показателя по сравнению с уровнем 2010 и 2011 гг. Учитывая, 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 Закона № 294-ФЗ.

Анализ судебной практики применения положений Закона также позволяет выявить ряд проблем, влияющих на эффективность его реализации в сфере ликвидации административных ограничений для развития предпринимательства.

Неопределенность в соотношении положений Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (в частности, требований статьи 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 ФЗ-294. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, выявлены случаи злоупотреблений контролирующими органами правом на проведение административных расследований в целях уклонения от процедур, требуемых в соответствии с Законом № 294-ФЗ.

Одной из проблем, выявленных по результатам анализа судебной практики в 2012 г., является недостаточно четкое определение требований к надлежащему уведомлению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для целей ФЗ-294. Нечеткость правовой нормы, предполагающей возможность *иных способов уведомления*, на практике приводит к отмене результатов проверок, о которых юридические лица, индивидуальные предприниматели были уведомлены посредством, например, факсимильной связи. В 2012 г. выявлено различное толкование арбитражными судами нормы Закона № 294-ФЗ, устанавливающей трехдневный срок направления уведомления юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю (выявлены три различные интерпретации данной нормы). Между тем

несвоевременное направление уведомления является грубым нарушением положений данного Закона и приводит к отмене результатов проверки. Органами прокуратуры также отмечаются случаи нарушения порядка уведомления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о проведении проверки.

Отсутствие четких положений, регулирующих периодичность проведения проверок в отношении филиалов (представительств) юридических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории нескольких субъектов Российской Федерации, приводит к различным толкованиям возможности включения в план проведения плановых проверок мероприятий по осуществлению плановых проверок деятельности филиалов (представительств) юридических лиц.

Несоразмерность величины ответственности руководителей предприятий и иных должностных лиц субъектов предпринимательской деятельности за уклонение от проведения проверок в отношении их деятельности и препятствование проведению проверок объему административных издержек, связанных с проведением контрольно-надзорных мероприятий, а также потенциальной административной ответственности юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в случае выявления нарушений нередко приводит к уклонению юридических лиц, индивидуальных предпринимателей от проведения проверок. Часто субъектам предпринимательства выгоднее уклониться от проведения проверки, чем выполнить требования законодательства.

В 2012 г. в рамках анализа судебной практики правоприменения Закона № 294-ФЗ выявлена неопределенность отнесения проверяемого юридического лица к субъектам малого предпринимательства, что может повлечь нарушение положений данного Закона в отношении сроков проведения проверок.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели испытывают сложности, защищая свои права и законные интересы при обжаловании результатов проверок, проведенных в рамках государственного надзора в сфере соблюдения трудового законодательства.

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. Действующая статистика деятельности арбитражных судов позволяет лишь приблизительно определить количество дел, при рассмотрении которых использовались положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Результаты проведенного анализа показывают, что отсутствие снижения общего административного бремени связано как с перечисленными выше проблемами в административной и судебной практике применения положений ФЗ-294, так и с объективными ограничениями, обусловленными выведением (полным либо частичным) существенного перечня видов государственного контроля (надзора) из-под действия рассматриваемого

Федерального закона. В настоящее время лишь 26% контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти полностью отнесены к сфере действия данного Закона; по 49% контрольно-надзорных функций могут устанавливаться особенности проведения проверок другими федеральными законами; 25% контрольно-надзорных функций полностью выведены за рамки действия Федерального закона. Анализ изменений, внесенных в Закон № 294-ФЗ в 2010–2012 гг., показывает, что перечень видов государственного контроля (надзора), к которым положения Закона не применяются (применяются в ограниченном объеме), имеет тенденцию к расширению.

Отсутствие изменений в практике осуществления этих видов государственного контроля (надзора) может существенно ограничить возможности по снижению уровня административных ограничений и издержек для развития предпринимательства в Российской Федерации.

В целом, по результатам оценки степени исполнения предписаний (решений, действий, запретов, предусмотренных ФЗ-294), в 2012 г. наблюдается снижение оценки достижения **конечных результатов (социально-экономического эффекта)** реализации указанного Федерального закона (с 50,35 до 28,72 балла). Положительное значение данного показателя отражает **улучшение ситуации** по сравнению с уровнем 2011 г. **при замедлении темпов роста социально-экономического эффекта** по сравнению с 2010–2011 гг. Таким образом, эффективность Закона № 294-ФЗ достигла своих пределов и ее дальнейший рост возможен только в случае решения проблем (минимизации факторов риска), выявленных в рамках мониторинга правоприменительной практики.

В частности, степень принятия предписанных ФЗ-294 решений в 2012 г. составила 78,3% (2011 г. – 78,3, 2010 г. – 65,2, 2009 г. – 52,2%). Степень выполнения предписанных Законом действий составила 36,8% (2011 г. – 30,2, 2010 г. – 25, 2009 г. – 7,6%). Степень соблюдения установленных ФЗ-294 запретов и ограничений выросла до 48,8% (2011 г. – 43,9, 2010 г. – 36,6%), но все еще остается ниже, чем в 2009 г. (50%).

## Рекомендации по итогам мониторинга

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

### 1. Рекомендации по внесению изменений в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ

В связи с выявленной в рамках анализа судебной практики применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ проблемы, связанной



с нечетким определением понятия дистанционного контроля, целесообразно обеспечить закрепление в Законе:

- а) его более четкого определения, которое бы расширяло и уточняло существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля;
- б) перечень видов дистанционного контроля.

Перечень видов дистанционного контроля может быть установлен прямой нормой Закона либо путем делегирования Правительству Российской Федерации права утверждать перечень видов дистанционного контроля.

Целесообразно обеспечить правовое закрепление возможности использования контрольных 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 осуществляющими данный контроль органами). Соответствующее правовое закрепление может быть осуществлено либо путем внесения дополнений в положения Закона № 294-ФЗ, либо путем внесения соответствующих дополнений в смежные федеральные законы.

Предусмотренные Законом 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 сами они 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 подпункт в) п. 2 ч. 2 ст. 10 ФЗ-294, изложив его в следующей редакции: «... в) нарушение прав потребителей и иных законных прав граждан, нарушенных в связи с деятельностью юридического лица и индивидуального предпринимателя (в случае обращения граждан, права которых нарушены)».

Для обеспечения единообразной судебной правоприменительной практики целесообразно уточнить норму, устанавливающую срок направления уведомления о проведении плановой проверки юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, заменив слова «не позднее чем в течение трех рабочих дней» на слова «не позднее чем за три рабочих дня» (ч. 12 ст. 9 ФЗ-294).

Целесообразно прямо установить в Законе № 294-ФЗ возможность проведения плановой проверки филиала (представительства) юридического лица по истечению трех лет с даты предыдущей проверки данного филиала (представительства) юридического лица безотносительно даты последней плановой проверки иных филиалов (представительств) юридического лица. Аналогичная норма содержится в ФЗ-294 в части установления сроков (продолжительности) проведения проверок филиалов (представительств) юридических лиц.

Для обеспечения единообразного правоприменения целесообразно включить в Закон № 294-ФЗ прямую норму, регулирующую возможность (невозможность) проведения проверки соблюдения иных требований законодательства в рамках проведения внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания.

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 частью 5 статьи 9 Закона) публикации на официальных сайтах органов, осуществляющих государственный контроль (надзор), муниципальный контроль, 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.

С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия при планировании проверок целесообразно установить в Законе № 294-ФЗ полномочия органов прокуратуры по согласованию сроков проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Необходимо уточнить способы уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении проверки (в дополнение к направлению уведомления по почте заказным письмом).

В целях улучшения сбора информации по рассматриваемому направлению было бы целесообразно внести в ФЗ-294 дополнения, которые бы возложили на ВАС РФ обязанность по осуществлению мониторинга рассмотрения споров в связи с применением данного Закона.

### **Рекомендации по внесению изменений в иные федеральные законы**

Целесообразно регламентировать порядок направления извещений и уведомлений в рамках административного производства, а также определить, в каких случаях уведомления признаются надлежащими (например, являются ли надлежащими уведомления, переданные посредством факсимильной связи).

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.

В связи с многочисленными фактами уклонения должностных лиц субъектов предпринимательской деятельности от проведения проверок целесообразно усилить их административную ответственность за уклонение и препятствование проведению проверки в рамках осуществления

государственного контроля (надзора), муниципального контроля путем внесения соответствующих дополнений в КоАП.

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

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

В связи с многочисленными фактами нарушения процедур согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, установленных в ст. 10 норм ФЗ-294, необходимо усилить контроль прокуратуры за исполнением данных положений Закона.

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.

С целью обеспечения возможности использования результатов мониторинга эффективности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля представляется необходимым изменить действующую форму статистического наблюдения (форму №1 – контроль) путем:

- 1) подготовки и утверждения перечня видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- 2) изменения действующей формы статистического наблюдения путем включения в нее:
  - детализации данных по видам государственного контроля (надзора);
  - сведений о количестве проверок, проведенных в рамках предлицензионного контроля (отдельно);
  - данных о количестве заявлений об обжаловании результатов проверок, административных расследований в административном и судебном порядке (отдельно по плановым, внеплановым проверкам и административным расследованиям).

Рекомендуется также обеспечить публикацию сводных данных Генеральной прокуратуры Российской Федерации о результатах работы прокуроров по надзору за соблюдением прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Необходимо разработать методические рекомендации (указания) для органов прокуратуры и арбитражных судов субъектов РФ, разъясняющие возможность (либо невозможность) органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля выявлять новые нарушения в рамках проведения проверок по контролю выполнения ранее выданных предписаний.

Направить результаты данного исследования в Правительственную комиссию по проведению административной реформы, федеральные органы исполнительной власти для учета их в работе по совершенствованию государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

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

С целью обеспечения повышения качества и полноты мониторинга правоприменительной практики ФЗ-294 дать поручение по представлению для нужд его проведения (в Минэкономразвития, а также в интересах мониторинга, проводимого Экспертным управлением Президента Российской Федерации) данных о количестве:

- согласований/отказов в проведении проверок в разрезе субъектов;
- требований прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов, по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям – в разрезе субъектов.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> По данным Генеральной прокуратуры общий рост числа проведенных проверок выше.

<sup>2</sup> По результатам мониторинга правоприменения ФЗ-294 в 2009 г. 50,8% юридических лиц и индивидуальных предпринимателей заявили о сокращении количества проверок; в 2010 г. об уменьшении числа проверок заявили 44% опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства. В 2011 г. отмечалось снижение количества проведенных проверок на 5%.

# COMPREHENSIVE MONITORING OF THE APPLICATION OF THE FEDERAL LAW 294-FL OF DECEMBER 26 “ON PROTECTION OF RIGHTS OF LEGAL PERSONS AND INDIVIDUAL ENTREPRENEURS AT CARRYING OUT STATE SUPERVISION AND MUNICIPAL CONTROL”

---

## **Dobrolyubova Elena I.**

CEO of the group of companies «Center for Economic and Financial Consulting»  
E-mail: dobrolyubova@cefc.ru

## **Yuzhakov Vladimir N.**

PhD, Professor, Director of the Center for Technology Governance IPEA, RANEPА.  
Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.  
82 Vernadsky Av., 119571 Moscow, Russian Federation.  
E-mail: yuzhakov-vn@rane.ru

## **Abstract**

To analyze and evaluate the dynamics of implementing the Federal law of 26.12.2008, FL-294 the Centre for strategic studies in collaboration with the Centre for economic and financial consulting and the Institute for social researches conducted a comprehensive monitoring of the enforcement of FL-294 in August-November of 2011.

Main results: results of the monitoring of the enforcement of the Federal law of 26.12.2008, FL-№294 confirm a positive dynamics in the bodies of state control (supervision) complying with FL-294 in 2009-2011. In 2011 positive trends were confirmed for the first time both by the analysis of statistical data and departmental information, and by the results of the survey of economic subjects. These positive trends cause the assessment growth of the degree of the execution of the requirements (decisions, actions, prohibitions stipulated by the law of 26.12.2008, FL-№294) as well as some growth of the estimation of the Act implementation final results (from 46.9 points in 2010 to 50.4 points in 2011). At the same time, the analysis of the administrative law enforcement practices of FL-294 shows that there are still some problems with the implementation of the Federal law related both to the limited scope of its application (provisions of FL-294 directly regulate the performance of only 26% of the Federal enforcement functions of control and survey), and to FL-294 requirements ratio and administrative investigations. Generally, risks of failure to achieve a full socio-economic effect from the implementation of FL-294 are estimated to be significant, according to the monitoring results.

**Keywords:** protection of rights; legal person; individual entrepreneur; judicial practice; State and municipal control; carry out control (testing).