

**Южаков В.Н.  
Добролюбова Е.И.**

**ИТОГИ КОМПЛЕКСНОГО МОНИТОРИНГА  
ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО  
ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ  
ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ ПРИ  
ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)  
И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ»  
ОТ 26.12.2008 № 294-ФЗ В 2011 Г.**

---

**С**тратегической целью социально-экономического развития страны является повышение эффективности российской экономики. Одним из ведущих направлений по достижению этой стратегической цели признано улучшение предпринимательского климата, предусматривающего устранение факторов, препятствующих развитию предпринимательства, повышение конкурентоспособности и создание благоприятных условий хозяйствования, включая сокращение административного вмешательства государства в хозяйственную деятельность.

Для достижения поставленной цели в 2001–2010 гг. был осуществлен ряд мер по упорядочению процедур государственной регистрации хозяйствующих субъектов, лицензирования и государственного контроля (надзора), направленных на упрощение порядка входа участников хозяйственной деятельности на рынок, в том числе получения права на занятие отдельными видами деятельности, сокращение объемов лицензирования и государственного контроля (надзора), обеспечение прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при реализации в отношении них государственными органами контрольно-надзорных функций.

На достижение этой цели направлен и Федеральный закон от 26.12.2008 № 294 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимате-



лей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее также – ФЗ-294; Закон). С его принятием сформирована правовая основа, обеспечивающая гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного (муниципального) контроля (надзора).

Главными новеллами Закона стали:

- а) введение уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности в некоторых сферах;
- б) проведение внеплановых проверок субъектов малого бизнеса только по согласованию с органами прокуратуры Российской Федерации;
- в) существенное сокращение оснований для проведения внеплановых проверок;
- г) признание недействительными результатов проверок в случае грубых нарушений при их проведении.

Мониторинг применения Закона, проведенный в сентябре–ноябре 2009 г. и в сентябре–ноябре 2010 г., выявил, с одной стороны, существенные положительные изменения в сторону сокращения административных барьеров для бизнеса при организации государственного контроля и проведении проверок, а с другой – недостаточно высокие показатели исполнения государственными органами предписаний Закона, а значит и существенные резервы действенности его применения. В целях анализа и оценки динамики реализации Закона в августе–ноябре 2011 г. Центром стратегических разработок совместно с Центром экономического и финансового консалтинга и Институтом социальных исследований был проведен комплексный мониторинг правоприменительной практики ФЗ-294, основные результаты которого представлены в настоящей статье.

## Общие итоги мониторинга

Итоги мониторинга правоприменительной практики Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (далее – ФЗ-294) подтверждают положительную динамику в сфере исполнения предписаний ФЗ-294 органами государственного контроля (надзора) в 2009–2011 гг. В 2011 г. впервые положительные тенденции были подтверждены как результатами анализа статистических данных и ведомственной информации, так и результатами социологического опроса хозяйствующих субъектов.

Указанные **положительные тенденции** обуславливают рост оценки степени исполнения предписаний (решений, действий, запретов, предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ), а также некоторый рост оценки достижения **конечных результатов (социально-экономического эффекта)** реализации указанного Федерального закона (с **46,9** балла в 2010 г. до **50,4** балла в 2011 г.).

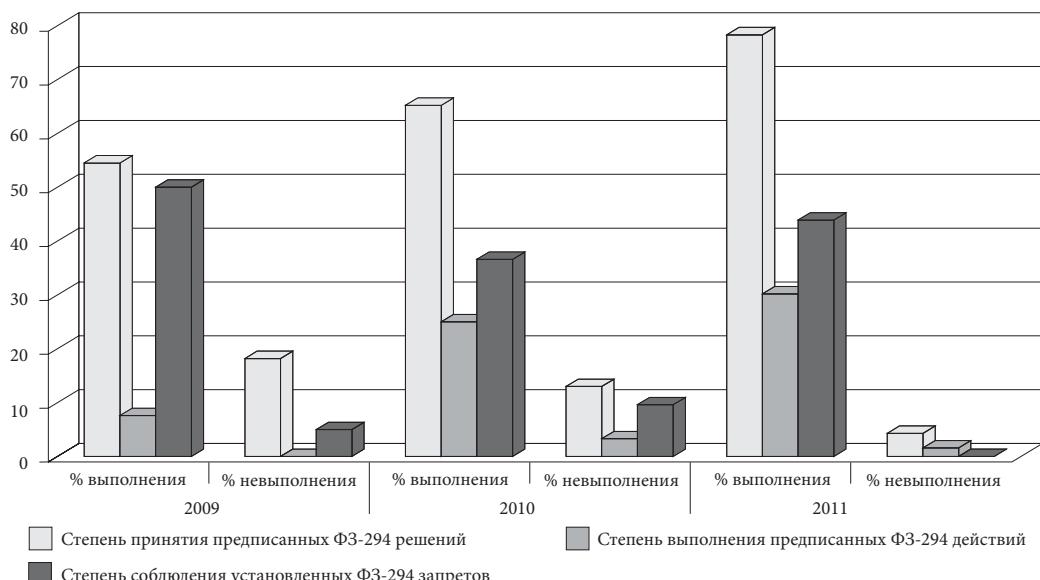
В частности, степень принятия предписанных ФЗ-294 решений в 2011 г. составила 73,3% (в 2010 г. – 65,2%, 2009 г. – 52,2%). Степень выполнения предписанных ФЗ-294 действий составила 30,2% (в 2010 г. – 25%, в 2009 г. – 7,57%). Степень соблюдения установленных ФЗ-294 запретов и ограничений выросла до 43,9% по сравнению с уровнем 2010 г. (36,6%), но остается ниже, чем в 2009 г. (см. рис. 1).



В то же время анализ административной практики правоприменения ФЗ-294 показывает, что сохраняются отдельные проблемы реализации Федерального закона, связанные как с ограничениями сферы его применения (положения ФЗ-294 напрямую регулируют исполнение лишь 26% федеральных контрольно-надзорных функций), так и с соотношением требований ФЗ-294 и административных расследований. В целом, риски недостижения полного социально-экономического эффекта от реализации ФЗ-294 по результатам мониторинга оцениваются как значительные. Снижение данных рисков потребует корректировки отдельных положений ФЗ-294 и внесения поправок в смежные законодательные акты, а также совершенствования административной практики правоприменения Закона, обеспечения единообразного толкования норм Закона судебными органами.

Рисунок 1

### Степень выполнения предписаний 294-ФЗ



### Итоги мониторинга: положительные тенденции

По данным федеральных органов исполнительной власти, административная практика осуществления государственного контроля (надзора) в целом соответствует положениям Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ. Проводится активная работа по совершенствованию административных регламентов исполнения контрольно-надзорных функций и проведения проверок, в том числе с учетом положений Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ, в котором установлены особенности осуществления государственного контроля (надзора) по ряду видов государственного контроля (надзора), а также внесены отдельные изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

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 федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, подготовлены доклады об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) за 2010 г. Таким образом, можно говорить о становлении системы регулярного мониторинга и оценке эффективности деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Как показывает проведенный в рамках настоящего исследования анализ эффективности организации мониторинга государственного контроля (надзора), в 2011 г. достигнут существенный прогресс в данной сфере. Подготовленные федеральными органами исполнительной власти доклады в целом отвечают предъявляемым к ним требованиям (средняя оценка качества подготовки докладов составляет 3,9 из 5 возможных баллов).

Рисунок 2

**Оценка качества подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) федеральных органов исполнительной власти за 2010 г.**



Наибольшие проблемы при подготовке докладов об осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности возникали при подготовке разделов, связанных с оценкой эффективности и



результативности государственного контроля (надзора) в отчетном году и формированием плановых значений показателей эффективности осуществления государственного контроля (надзора) на очередной год.

Статистические данные и опросы предпринимателей подтверждают *действенность упрощенной процедуры представления уведомлений о начале предпринимательской деятельности*. В 2011 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 по сравнению с уровнем 2010 г. на 30%.

Данные статистического наблюдения за I–II кварталы 2011 г. показывают некоторое *снижение общего количества проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей* по сравнению с аналогичным периодом 2010 г. (на 5,4%). Таким образом, снижение общего количества проверок наблюдается уже третий год подряд<sup>1</sup>. Снижение общего количества контрольно-надзорных мероприятий подтверждается и данными проведенного в рамках настоящей работы социологического обследования: 37,6% опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства отмечают снижение общего числа проверок, и лишь 9,4% респондентов отмечают его рост. Особенно заметным является сокращение количества плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (на 7,6% по сравнению с уровнем 2010 г.<sup>2</sup>). Представляется, что данная тенденция является прямым следствием реализации положений ФЗ-294, 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 статье 13 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ сроки проведения проверок в целом соблюдаются*. По сравнению с результатами мониторинга 2010 г., количество средних и малых предприятий, индивидуальных предпринимателей, указавших, что продолжительность проведенных проверок их деятельности превысила 20 рабочих дней, сократилось в 3,2 раза (с 8,9 до 2,8% опрошенных). По данным статистического наблюдения, в I полугодии 2011 г. средний срок проведения проверок составил 5,5 дней. Таким образом, в 2009–2011 гг. прослеживается общая тенденция сокращения доли случаев несоблюдения контрольно-надзорными органами сроков проведения проверок: если в 2009 г. 10,8% представителей малого и среднего бизнеса отмечали факты нарушения установленных сроков проведения проверок, то в 2010 г. о нарушениях заявили 8,9%, а в 2011 г. – 2,8% опрошенных.

По результатам проведенного мониторинга зафиксировано *снижение финансовых издержек хозяйствующих субъектов, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля*. В 2011 г. по сравнению с 2010 г. в три раза (до 5%) сократилась доля хозяйствующих субъектов, оплачивающих те или иные мероприятия по проведению государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Вдвое (до 12,1% респондентов) сократилось количество субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих неформальные платежи при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

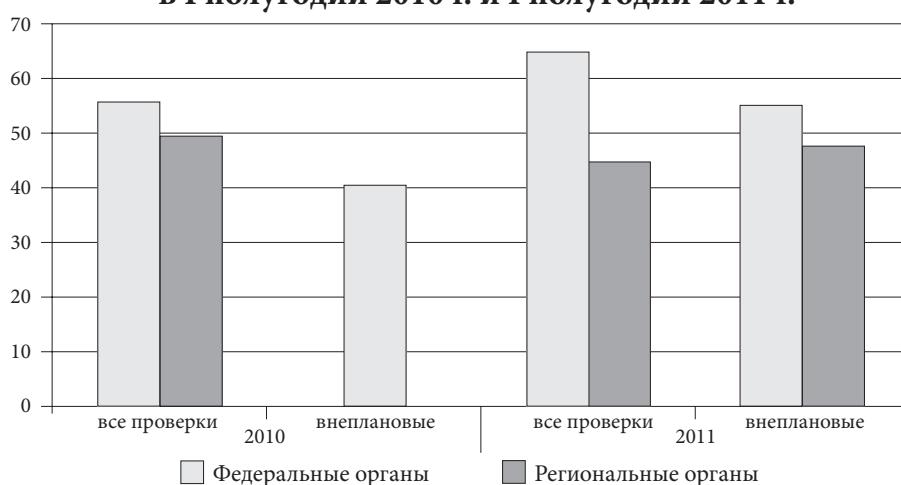


По результатам социологического опроса, положительные оценки влияния результатов контрольно-надзорных мероприятий на развитие бизнеса, повышение качества и безопасности, улучшение условий труда преобладают над отрицательными оценками, хотя большинство представителей малого и среднего бизнеса по-прежнему не отмечают существенного влияния проверок на свою производственную деятельность, качество производимой ими продукции.

По данным статистического наблюдения в 2011 г., *повысилась результативность федерального государственного контроля (надзора)*, выросла доля плановых и внеплановых проверок, по результатам которых выявлены нарушения, что свидетельствует о росте качества планирования контрольно-надзорной деятельности (рис. 3). В то же время при общей тенденции к росту результативности контрольно-надзорных мероприятий сохраняется отставание органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации от федеральных органов государственного контроля (надзора) по уровню результативности проверок. Наиболее высокая результативность проверок отмечается в Костромской области (по итогам 80,4% проверок выявлены нарушения), Республике Калмыкия (77,9%), Хабаровском крае (70,2%), Тюменской области (69,7%), Чеченской Республике (68,6%), Нижегородской области (65%). Низкая результативность контрольно-надзорной деятельности отмечена в Новосибирской области (12,6%), Кемеровской области (19,3%), Мурманской области (21,6%), г. Москве (21,0%), Архангельской области (24,0%).

Рисунок 3

**Доля проверок, по результатам которых выявлены нарушения, в общем числе проведенных проверок в I полугодии 2010 г. и I полугодии 2011 г.**



Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах от общего числа проверок, в результате которых выявлены правонарушения), в I полугодии 2011 г. составила 88,8% на федеральном уровне и 53,8% – на региональном уровне. Среди федеральных органов исполнительной власти наиболее часто возбуждаются дела об административных правонарушениях по результатам проверок ФМС России, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзора, МЧС России, Росфинмониторинга и ФНС России (более чем

в 90% случаев). Наименее часто дела об административных правонарушениях возбуждаются в случаях, если правонарушения выявлены по результатам проверок Минюста России (менее 5%), ФСТЭК (2%), Росздравнадзора (28,9%).

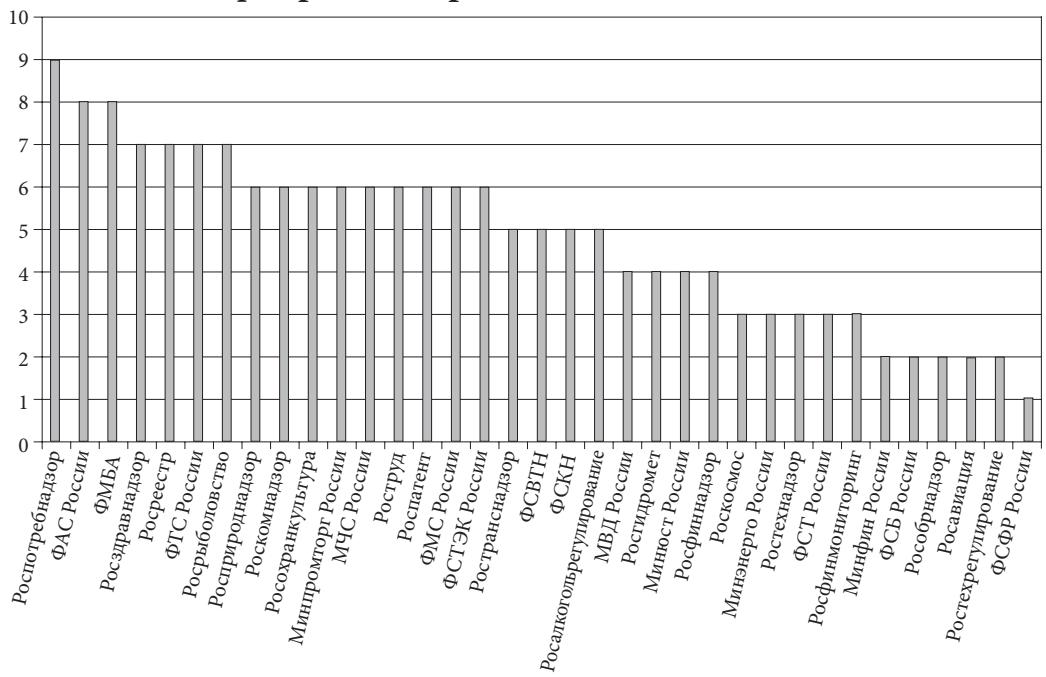
Мониторинг официальных сайтов федеральных и региональных органов государственного контроля (надзора), проведенный в 2011 г., также свидетельствует о *росте открытости информации об осуществлении государственного контроля (надзора)*.

Уровень доступности информации об осуществлении федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора), полностью или частично регулируемого положениями ФЗ-294, вырос в 1,5 раза по сравнению с уровнем 2010 г. и составил 6,85 балла (максимальное значение составляет 9 баллов; оценка в 2010 г. составила 4,5 баллов). Наиболее открытым с точки зрения доступности информации остается Роспотребнадзор: на официальном сайте данного ведомства представлены все основные данные о проведении государственного контроля (надзора), представлен доклад об осуществлении и об эффективности государственного контроля (надзора). Широкий спектр информации представлен на официальных сайтах ФАС России и Федерального медико-биологического агентства. Большая часть информации опубликована на официальных сайтах Росздравнадзора, Росреестра, ФТС России и Росрыболовства.

Наименее доступной является информация о контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы по финансовым рынкам (в части лицензионного контроля), Ростехрегулирования, Росавиации, Рособрнадзора, ФСБ и Минфина России (рис. 4).

Рисунок 4

#### Оценка доступности информации о контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти в 2011 г.



Источник: Мониторинг официальных сайтов ФОИВ



Уровень доступности информации на официальных сайтах органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации вырос на 18% по сравнению с результатами мониторинга в 2010 г. Наиболее доступной является информация об осуществлении государственного контроля (надзора) в Московской области, Ставропольском крае, Республике Марий Эл, Ульяновской области, Республике Хакасия (более 4 баллов). 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 (менее 1 балла), а также в Тульской и Курской областях, Чукотском автономном округе (менее 1,5 баллов).

## Итоги мониторинга: проблемы и риски

Наряду с полученными положительными результатами мониторинг правоприменительной практики Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в 2011 г. выявил ряд проблем и рисков, ограничивающих социально-экономический эффект от реализации Закона.

Анализ административной практики правоприменения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ показывает, что *наличие определенных пробелов в законодательстве ограничивает возможности применения всех положений Федерального закона*. В частности, по состоянию на 01.11.2011 не утверждены порядки:

- представления документов в форме электронных документов (ч. 6 ст. 11 ФЗ-294);
- проведения проверок, в том числе отдельных мероприятий по контролю при его осуществлении (ч. 2 ст. 13.1 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. На практике проведение совместных проверок осуществляется зачастую не *одновременно*, как это предусматривалось законодателем, а *последовательно*. В этой связи возникают проблемы согласования сроков проведения проверки каждого отдельного органа в рамках совместной проверки, а федеральные органы исполнительной власти (в том числе Росздравнадзор) предлагают устанавливать конкретные сроки для проведения проверки одним контролирующим органом.

Положение усугубляется тем фактом, что из ФЗ-294 были исключены положения, устанавливающие полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) по разработке административных

регламентов межведомственного взаимодействия (изменения внесены в п. 3 ч. 2 ст. 4 ФЗ-294), в то время как полномочия по взаимодействию при организации и проведении проверок федеральных органов исполнительной власти в части принятия административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора) при осуществлении государственного контроля (надзора) сохранены (п. 5 ч. 1 ст. 7 ФЗ-294). Данные противоречия усложняют межведомственное взаимодействие в процессе осуществления государственного контроля (надзора).

*Недостаточно развиты механизмы досудебного обжалования*, что приводит к необходимости рассмотрения большинства жалоб на процедуры проведения и результаты проверок в судебном порядке (судом отменены результаты от 70 до 80% проверок в общем количестве проверок, результаты которых отменены).

Анализ данных статистического наблюдения и данных Минэкономразвития России по мониторингу реформы государственной службы показывает, что в 2011 г. *сохраняются существенные различия в нагрузке государственных служащих федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих различные виды государственного контроля (надзора)*. Например, в Роспотребнадзоре на одного государственного служащего, занятого осуществлением контрольно-надзорных функций, в I полугодии 2011 г. приходилось 10,1 проверка, в Роструде – 30,7, а в Росохранкультуре – 1,8 проверки. На одного государственного служащего, осуществляющего государственный контроль (надзор), может приходиться от 6 до более 3 тыс. поднадзорных (подконтрольных) объектов. Таким образом, даже с учетом специфики сферы проведения государственного контроля (надзора), существуют значительные диспропорции в кадровом обеспечении осуществления государственного контроля (надзора).

Для снижения данных диспропорций и повышения качества и эффективности осуществления контрольно-надзорных функций целесообразно обеспечить проведение расчета трудозатрат на осуществление государственного контроля (надзора) по видам и сферам его проведения на основе анализа административных регламентов осуществления контрольно-надзорных функций. Такой расчет впоследствии может быть использован при принятии решений о финансовом обеспечении деятельности соответствующих органов государственного контроля (надзора).

В 2011 г. не была решена проблема, связанная с согласованием проведения внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с органами прокуратуры. В 2009–2011 гг. наблюдается тенденция постоянного снижения количества заявлений о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, представляемых в органы прокуратуры. Если в мае–августе 2009 г. таких заявлений было около 23 тыс., в I полугодии 2010 г. – 22,4 тыс., то в I полугодии 2011 г. – около 16 тыс.

В I полугодии 2011 г. по основаниям, требующим в соответствии с ФЗ-294 согласования проверок с органами прокуратуры, федеральными органами исполнительной власти было проведено 29,5 тыс. внеплановых выездных проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 1,4 тыс. таких проверок. Доля таких проверок в общем количестве внеплановых проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти, составляет 5,6%, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – 1,5% от общего количества проведенных внеплановых проверок. 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.

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, а также 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 46% случаев отмены результатов проверок. Более того, выявлено определенное снижение данного показателя по сравнению с уровнем 2010 г. (53%). 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.

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 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (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 нечетким определением дистанционного контроля, данного в Законе № 294-ФЗ, положения, относящиеся к дистанционному контролю, применяются к контролю, который дистанционным не яв-



ляется. 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, контроля за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции.

Одной из проблем, выявленных по результатам анализа судебной практики в 2011 г., является недостаточно четкое определение требований к надлежащему уведомлению юридических лиц и индивидуальных предпринимателей для целей Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ. 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.

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 ответственности должностных лиц, юридических лиц за проведение проверок, препятствование их проведению, а также стоимости контрольно-надзорных мероприятий и потенциальной административной ответственности юридических лиц (индивидуальных предпринимателей) в случае выявления нарушений приводят к частым случаям уклонения юридических лиц, индивидуальных предпринимателей от проведения проверок.

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, в рамках рассмотрения которых использовались положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Неоднозначны перспективы повышения социально-экономического эффекта от реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в контексте проводимой в настоящее время работы по оптимизации



контрольно-надзорных функций и сокращению необоснованного государственного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов в рамках реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации в 2011–2013 гг.

В рамках реализации планов по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг в ближайшее время будет проведена оптимизация 9% функций по осуществлению государственного контроля (надзора), выполняемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с положениями ФЗ-294. По данным статистического наблюдения за I полугодие 2011 г., на виды государственного контроля (надзора), подлежащие оптимизации в рамках реализации указанных планов, приходится около 20% проверок, в том числе около 17% внеплановых проверок<sup>3</sup>.

В целом наибольшее снижение административных барьеров в связи с реализацией указанных планов ожидается в сфере сельского хозяйства, государственного надзора за деятельностью СМИ, контроля и надзора за осуществлением международных автомобильных перевозок. В то же время оптимизация контрольно-надзорных функций не охватывает деятельность федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного контроля (надзора), проводящих наибольшее количество проверок, полностью или частично регулируемых положениями ФЗ-294: МЧС России (более 500 тыс. проверок ежегодно), Роструда (более 165 тыс. проверок ежегодно), большинства контрольно-надзорных функций Ространснадзора.

Вместе с тем, по данным проведенного социологического опроса, наибольшие административные барьеры для развития *малого и среднего предпринимательства* связаны с осуществлением тех видов государственного контроля (надзора), в отношении которых оптимизация осуществления контрольно-надзорных функций не планируется. К таким видам государственного контроля (надзора) по результатам опроса юридических лиц и индивидуальных предпринимателей относятся налоговый контроль (более 50% опрошенных считают, что данный вид государственного контроля создает наибольшие административные барьеры для их деятельности), противопожарный контроль (44,1%), контроль (надзор) в сфере здравоохранения, санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере охраны труда (33,6%), контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (21%), миграционный контроль (15%). Таким образом, планируемая оптимизация контрольно-надзорных функций не окажет существенного влияния на снижение административных барьеров, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) для малых и средних предприятий, а также для индивидуальных предпринимателей. Основные усилия по оптимизации контрольно-надзорной деятельности будут направлены либо на решение локальных проблем, имеющих значимость для ограниченной

дели российских хозяйствующих субъектов, либо на снижение административных барьеров для *крупного бизнеса* (например, в части оптимизации деятельности по осуществлению государственного контроля (надзора) Ростехнадзором).

В рамках комплексного мониторинга выявлены существенные межрегиональные различия в оценках уровня административных издержек, вызванных контрольно-надзорной деятельностью федеральных и региональных органов государственного контроля (надзора). Например, в среднем по России отметили затруднения, связанные с контролем (надзором) в сфере здравоохранения, санитарным надзором и контролем в сфере потребительского рынка, 33,6% опрошенных. А среди обследованных респондентов в Ставропольском крае доля отметивших затруднения составляет 58,2%, в г. Санкт-Петербурге – 60,7%, в Красноярском крае – 65,9%. Аналогично, в 2 раза чаще, чем в среднем по выборке, отмечали возникающие трудности при осуществлении контроля (надзора) в сфере строительства в Нижегородской области и в 3 раза – в Самарской области.

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) 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 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ; по 49% контрольно-надзорных функций могут устанавливаться особенностями проведения проверок другими федеральными законами; 25% контрольно-надзорных функций полностью выведены за рамки действия Федерального закона № 294-ФЗ. 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.

## Оценка достижения конечных результатов (социально-экономического эффекта) реализации ФЗ-294 в 2011 г.

По итогам оценки 2011 г., уровень достижения конечных результатов (социально-экономического эффекта) от реализации ФЗ-294 составил **50,4** балла, что несколько выше результатов оценки уровня достижения конечных результатов от реализации ФЗ-294 в 2010 г. (**46,9** балла). Реализация ФЗ-294 в 2011 г. может быть признана *частично результативной*.



Оценка достижения конечных результатов реализации ФЗ-294 в 2011 г. была проведена на основе анализа динамики основных и вспомогательных показателей, характеризующих социально-экономический эффект от внедрения ФЗ-294, по сравнению с 2010 г. (табл. 1).

Как следует из проведенной оценки, определенный прогресс по сравнению с 2010 г. достигнут по всем показателям социально-экономического эффекта от реализации ФЗ-294, но темпы улучшений остаются недостаточными. Наибольший социально-экономический эффект достигнут за счет снижения общего количества и частоты проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В целом положительные тенденции в реализации ФЗ-294 согласуются с результатами опроса представителей малого и среднего бизнеса, проведенного в рамках настоящего исследования. Несмотря на то что значительная часть опрошенных не отмечает существенных изменений в осуществлении контрольно-надзорной деятельности, среди респондентов, указывающих на наличие таких изменений, доля положительных оценок значительно превосходит долю отрицательных.

Оценка результативности ФЗ-294 юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями тесно связана со степенью осведомленности хозяйствующих субъектов об основных положениях Федерального закона. Так, среди тех, кто знает все основные положения ФЗ-294, 52,4% респондентов отмечают изменения к лучшему в действиях государственных контрольно-надзорных органов; среди респондентов, практически не знающих положений Федерального закона, таких только 11,1% (в среднем изменения к лучшему в действиях органов государственного контроля (надзора) отмечают 33,7% опрошенных).

Таблица 1  
**Основные показатели социально-экономического эффекта от реализации ФЗ-294 в 2011 г.**

№	Основные показатели социально-экономического эффекта	Вес	Значение показателя в I–III кв. 2010 г.	Значение показателя в I–III кв. 2011 г.	Оценка результативности в отчетном году**
1.	Уровень административных издержек хозяйствующих субъектов, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (в % к общей выручке хозяйствующих субъектов в год) ( <i>основной показатель</i> )	0,2	Рассчитанный по результатам опроса уровень административных издержек составляет 26,8 млрд. руб. и не превышает 0,2% от оборота субъектов малого и среднего предпринимательства <sup>1</sup>	По результатам опроса уровень административных издержек хозяйствующих субъектов снизился. В то же время опросы ОПО-РБ России показывают сохраняющуюся высокую долю административных издержек, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора)	20



2.	Частота проведения проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля <i>(основной показатель)</i>	0,15	44% респондентов отмечают снижение частоты проверок	37,6% респондентов отмечают снижение частоты проверок. Статистические данные подтверждают снижение общего количества проверок, регулируемых положениями ФЗ-294 на 11,3%	100
3.	Общая продолжительность проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля <i>(основной показатель)</i>	0,15	67,4% респондентов отмечают, что сроки проведения проверок не превышают 20 дней	81,2% респондентов отмечают, что сроки проведения проверок не превышают 20 дней	69
4.	Количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля <i>(вспомогательный показатель)</i>	0,1	980357	841240 <sup>2</sup>	56,5
5.	Доля внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в общем количестве проведенных проверок <i>(вспомогательный показатель)</i>	0,1	53,46	58,0	42,5
6.	Доля внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, согласованных с органами прокуратуры, в общем количестве проведенных внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей <i>(вспомогательный показатель)</i>	0,1	2,4%	6,6% выездных внеплановых проверок, проведенных по основаниям, требующим согласования с прокуратурой, проведены без такого согласования	20



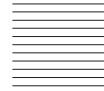
7.	Количество уведомлений о начале предпринимательской деятельности, поданных в соответствии со ст. 8 ФЗ-294 <i>(вспомогательный показатель)</i>	0,1	Среднемесячный показатель 3738	Среднемесячный показатель 4894,8 (по Роспотребнадзору)	31
8.	Доля заявлений об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц в связи с осуществлением ими государственного (муниципального) контроля (надзора) на основании ФЗ-294, представленных в арбитражные суды, по которым были вынесены решения в пользу заявителя <i>(вспомогательный показатель)</i>	0,1	30,7	Количество удовлетворенных судом заявлений выросло с 875 в I полугодии 2010 г. до 1880 в I полугодии 2011 г.	60
<b>Итоговая оценка</b>					<b>50,35</b>

<sup>1</sup> Расчет административных издержек приведен в Примечании к Оценке социально-экономического эффекта реализации ФЗ-294.

<sup>2</sup> Без учета Росреестра. Данные по федеральным органам исполнительной власти за I полугодие соответственно 2010 г. и 2011 г.

В целом положительное влияние мер государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов отмечают 39,2% опрошенных, отрицательное – 12,3% респондентов; 39,9% респондентов не отмечают какого-либо влияния данных мер на свою деятельность. Наименьшее влияние меры государственного контроля (надзора) оказывают на деятельность индивидуальных предпринимателей (46,5% опрошенных индивидуальных предпринимателей не отмечают какого-либо влияния мер государственного контроля (надзора) на свою деятельность, 34% отмечают положительное влияние, 11,4% – отрицательное влияние). Среди опрошенных представителей малых предприятий положительное влияние мер по государственному контролю (надзору) отмечают 40,1% (отрицательное – 12,8%, отсутствие влияния – 36,5%). Наибольшее положительное влияние меры государственного контроля (надзора) оказывают на деятельность средних предприятий: их отмечают 52,8% (отрицательное влияние отмечают 12,1% опрошенных средних предприятий, отсутствие влияния – 27,2%).

Наибольшее воздействие на повышение качества и безопасности продукции, улучшение условий труда оказывают контроль (надзор) в



сфере здравоохранения, санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (28,8% респондентов), противопожарный надзор (24,1% респондентов) и надзор в сфере охраны труда (21,5%). При этом индивидуальные предприниматели чаще отмечают влияние контроля (надзора) в сфере здравоохранения, санитарного надзора, контроля (надзора) в сфере потребительского рынка (33% опрошенных индивидуальных предпринимателей), малые предприятия – противопожарного надзора (29,9% опрошенных малых предприятий), средние предприятия – надзора в сфере охраны труда (35,6% опрошенных средних предприятий).

В целом положительное влияние реализации ФЗ-294 на деятельность своей организации (свою деятельность как индивидуального предпринимателя) отмечают 20,5% опрошенных, отрицательное – 2,9%. Большинство респондентов (58,1%) не отмечают какого-либо влияния реализации ФЗ-294 на деятельность своих организаций. В оценках влияния реализации ФЗ-294 на деятельность хозяйствующих субъектов выявлены значительные межрегиональные различия<sup>4</sup>. Наибольшее положительное влияние ФЗ-294 на деятельность хозяйствующих субъектов отмечается в Самарской области (отмечают 43,7% респондентов), наименьшее – в Воронежской, Иркутской и Нижегородской областях (2,5% респондентов и менее). На уровень безопасности товаров, работ, услуг в наибольшей степени положительно влияет контрольно-надзорная деятельность, осуществляемая в Хабаровском крае (это отмечают 41,4% опрошенных), г. Москве (40,9%), Волгоградской и Самарской областях (38,4% и 39,7% соответственно). В среднем положительное влияние реализации ФЗ-294 на уровень безопасности товаров, работ и услуг отмечают 28,7% респондентов (отрицательное влияние отмечают 0,7% опрошенных).

Важным фактором, определяющим оценку влияния проверок в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля на деятельность проверяемых хозяйствующих субъектов, являются *трудозатраты персонала* хозяйствующего субъекта, связанные с осуществлением контрольно-надзорных мероприятий. 53,4% респондентов, отмечающих снижение трудозатрат по сравнению с 2010 г., считают, что контрольно-надзорные мероприятия оказывают в той или иной степени положительное влияние на их деятельность (в среднем по выборке доля таких опрошенных составляет 39,2%); среди хозяйствующих субъектов, отмечающих рост трудозатрат, 38% респондентов отмечают положительное влияние мер по государственному контролю (надзору). При этом *частота контрольно-надзорных мероприятий* (количество проверок в год), согласно результатам опроса, не является существенной при оценке респондентами влияния государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Важно отметить, что *факт официальной оплаты* тех или иных действий в рамках проведения проверок не влияет на общую оценку влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов: более того, среди хозяйствующих субъектов, которые



понесли такие затраты, доля опрошенных, отмечающих положительную роль контрольно-надзорных мероприятий в деятельности их организаций, выше, чем среди хозяйствующих субъектов, не оплачивавших мероприятия по контролю (надзору).

Материальные затраты бизнеса, связанные с осуществлением проверок, в соответствии с проведенным опросом, могут быть оценены в 38,5 млрд. руб. ежегодно (рассчитано исходя из среднего уровня затрат малых предприятий, определенного по результатам социологического опроса, и данных об общем количестве контрольно-надзорных мероприятий в год (в отношении всех субъектов предпринимательской деятельности), без учета неформальных платежей). При этом необходимо отметить, что респонденты *не воспринимают указанные затраты как существенные*, не считают, что их размер значительно влияет на осуществление ими хозяйственной деятельности.

Таким образом, наиболее значимым фактором, определяющим оценку контрольно-надзорных мероприятий на деятельность хозяйствующих субъектов, являются *трудозатраты персонала*, связанные с проведением проверок. Другие факторы (финансовые затраты, связанные с проведением проверок, частота проведения проверок, факт официальной оплаты тех или иных мероприятий по контролю) не являются существенными при оценке респондентами влияния мер государственного контроля (надзора), муниципального контроля на деятельность хозяйствующих субъектов.

Видами государственного контроля (надзора), создающими наибольшие административные барьеры, по мнению хозяйствующих субъектов, являются налоговый контроль (50,6% опрошенных); противопожарный надзор (44,1%, особенно высокие административные барьеры в данной сфере отмечают представители среднего бизнеса); контроль (надзор) в сфере здравоохранения, санитарный надзор, контроль (надзор) в сфере потребительского рынка (33,6%). Для средних предприятий значимыми являются административные барьеры, связанные с надзором в сфере охраны труда (28,8% опрошенных средних предприятий), миграционным контролем (21,5%), надзором в сфере строительства (18,3%).

## Обеспечение защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: рекомендации по результатам 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 положений данного Закона о снижении 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. Ряд рекомендаций, сформулированных по итогам мониторинга 2010 г., также сохраняют свою актуальность.

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

1.1. В связи с выявленной в рамках анализа судебной практики применения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ проблемами, связанными 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 определения 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.

1.2. 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 органами, осуществляющими государственный контроль (надзор), муниципальный контроль). Соответствующее правовое закрепление может быть осуществлено либо путем внесения дополнений в положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, либо путем внесения соответствующих дополнений в смежные федеральные законы.

1.3. Для устранения внутренней правовой коллизии, связанной с неоднозначностью трактовки положений Федерального закона в отношении распространения его норм на осуществление государственного контроля (надзора) за деятельность 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 деятельность 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 деятельность арбитражных управляющих.

1.4. 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 пред-



принимателей 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 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, изложив его в следующей редакции: «в) нарушение прав потребителей и иных конституционных прав граждан, нарушенных в связи с деятельностью юридического лица и индивидуального предпринимателя (в случае обращения граждан, права которых нарушены)».

1.5. 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.

1.6. 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.

1.7. В связи с неопределенностью в части отнесения мероприятий по контролю за соблюдением законодательства по контролю за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции к сфере действия ФЗ-294 целесообразно внести соответствующие дополнения в ФЗ-294 (либо путем исключения данного вида государственного контроля из сферы действия ФЗ-294, либо путем включения его в перечень видов государственного контроля, осуществляемого с особенностями, устанавливаемыми другими федеральными законами).

1.8. Отсутствие четких положений, регулирующих периодичность проведения проверок в отношении филиалов (представительств) юриди-

ческих 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. Для решения данной проблемы целесообразно прямо установить в ФЗ-294 возможность проведения плановой проверки филиала (представительства) юридического лица по истечению 3 лет с даты предыдущей проверки указанного филиала (представительства) юридического лица безотносительно к дате последней плановой проверки в отношении иных филиалов (представительств) данного юридического лица.

1.9. С целью повышения эффективности межведомственного взаимодействия при планировании проверок целесообразно установить в ФЗ-294 полномочия органов прокуратуры по согласованию сроков проведения совместных плановых проверок органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

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

1.11. 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.

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

2.1. 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».

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

2.3. 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 государ-



ственного контроля (надзора), муниципального контроля и их должностных лиц за нарушение положений ст. 10 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

2.4. В связи с многочисленными фактами уклонения должностных лиц, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей от проведения проверок целесообразно усилить административную ответственность за уклонение и препятствование проведению проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля путем внесения соответствующих дополнений в КоАП.

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

3.1. 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.

3.2. 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 допускающие использование результатов проверок, проведенных с грубым нарушением норм Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ в качестве допустимого доказательства совершения административного правонарушения.

3.3. 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.

3.4. 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.

3.5. 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:

- включения в нее детализации данных по видам государственного контроля (надзора);
- дополнения формы путем выделения данных о проверках возможности выполнения лицензионных требований и условий (проверках соискателей лицензий);



- дополнения формы данными о количестве заявлений об обжаловании результатов проверок, административных расследований в административном и судебном порядке (отдельно по плановым, внеплановым проверкам и административным расследованиям);
- дополнения формы данными, необходимыми для расчета всех показателей эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации.

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

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

3.7. С целью повышения уровня информированности субъектов среднего и малого бизнеса об основных положениях ФЗ-294, а также соблюдения требований данного Федерального закона Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, общественными организациями, представляющими интересы бизнеса, провести информационную разъяснительную кампанию, направленную на информирование хозяйствующих субъектов о положениях ФЗ-294, а также о предписаниях Федерального закона в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (в частности, это касается ответственности за уклонение от проведения проверок, ведения журналов проверок и т.д.).

3.8. Направить результаты данного исследования в Правительственную комиссию по проведению административной реформы, федеральные органы исполнительной власти для учета в работе (в том числе для выявления причин межрегиональных различий в оценках значимости тех или иных видов государственного контроля (надзора) как источников административных барьеров).

3.9. Правительственной комиссии по проведению административной реформы в первоочередном порядке разработать планы по совершенствованию контрольно-надзорных функций в тех сферах, где административные барьеры для бизнеса наиболее высоки (где представители малого и среднего предпринимательства отмечают наиболее высокий уровень административных барьеров, в том числе по видам государственного контроля (надзора), в рамках которых проводится наибольшее количество контрольно-надзорных мероприятий).

3.10. 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.

3.11. С целью обеспечения повышения качества и полноты мониторинга правоприменительной практики ФЗ-294 дать поручение Генеральной Прокуратуре Российской Федерации представлять для нужд мониторинга применения ФЗ-294 (в Минэкономразвития и в Экспертное управление Президента Российской Федерации) данные о:

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

3.12. Провести очередной мониторинг правоприменительной практики ФЗ-294 и смежных федеральных законов в 2012 г.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</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. о снижении проверок заявили 44% опрошенных субъектов малого и среднего предпринимательства.

<sup>2</sup> В рамках мониторинга правоприменения ФЗ-294 в 2010 г. также отмечалось существенное снижение количества плановых проверок по сравнению с уровнем 2009 г.

<sup>3</sup> Без учета проверок, проводимых МВД России, ФНС России, ФТС России, ФСФР, Росфиннадзором, Росфинмониторингом, так как все виды государственного контроля (надзора) (либо их большая часть), осуществляемые данными федеральными органами исполнительной власти, не входят в сферу регулирования Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии со ст. 3 указанного Закона.

<sup>4</sup> Опрос проводился в Красноярском, Ставропольском и Хабаровском краях, Волгоградской, Воронежской, Иркутской, Курганской, Нижегородской, Самарской, Москве, Санкт-Петербурге, Ханты-Мансийском автономном округе.