



**Российский союз промышленников
и предпринимателей**

*Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной
деятельности и устранению административных барьеров*



**Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»**

Центр анализа деятельности органов исполнительной власти



**Министерство экономического
развития Российской Федерации**

*Департамент государственного
регулирования в экономике*



КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД – 2012

Российский союз
промышленников и предпринимателей

Комитет по совершенствованию
контрольно-надзорной деятельности
и устранению административных барьеров

Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти

Министерство экономического
развития Российской Федерации

Департамент
государственного регулирования в экономике

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад – 2012



МОСКВА – 2013

УДК 342.9
ББК 67.401
К64

Авторский коллектив:

*Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В.
Максимова С.И., Плаксин С.М., Полесский Е.А., Толстых Н.И.,
Ханова Е.П., Чаплинский А.В.*

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации:
К64 Аналитический доклад – 2012. – М.: МАКС Пресс, 2013. – 148 с.
ISBN 978-5-317-04410-7

Доклад подготовлен Комитетом РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров совместно с Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» и Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России с использованием результатов опроса предпринимателей, проведенного РСПП при участии Ассоциации менеджеров России.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-317-04410-7

© Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В.,
Максимова С.И., Плаксин С.М., Полесский Е.А., Толстых Н.И.,
Ханова Е.П., Чаплинский А.В., 2013
© Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной
деятельности и устранению административных барьеров РСПП, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	4
1. Регулирование и проблемы исполнения контрольно-надзорных функций	7
1.1. Обзор изменений в нормативно-правовом регулировании государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, 2011 – 2012 гг.	7
1.2. Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти	22
1.3. Обжалование решений государственного и муниципального контроля.....	51
1.4. Привлечение субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности	58
2. Отдельные актуальные вопросы контроля и надзора	70
2.1. Поиск вопросов: опрос предпринимателей.....	70
2.2. Административные барьеры в области технического регулирования.....	74
2.3. Административное регулирование в сфере промышленной безопасности	98
2.4. Природопользование и охрана окружающей среды.....	103
3. Основные проблемы в сфере использования и охраны лесных ресурсов и пути их решения	119
Заключение. Предлагаемые изменения нормативно-правовой базы	123

ВСТУПЛЕНИЕ

Предлагаемый Доклад о контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации продолжает серию ежегодных публикаций Минэкономразвития России и РСПП, посвященных проблематике совершенствования в этой важнейшей сфере взаимоотношений государства и бизнеса.

В Докладе за 2012 год мы не ограничились традиционным обзором последних изменений в нормативно-правовой базе и описанием злободневных проблем, возникающих у бизнеса в контрольно-надзорной сфере. Можно сказать, что Доклад содержит наиболее полное количественное описание контрольно-надзорной сферы. Кроме того, при участии Ассоциации менеджеров России был проведен экспресс-опрос предпринимательского сообщества с целью выявления наиболее актуальных вопросов, волнующих бизнес. Каждой из тем, названной большинством респондентов, посвящен отдельный раздел Доклада.

В рамках работы мы по-прежнему ориентировались на изменения, произошедшие в системе регулирования контрольно-надзорной деятельности в связи с принятием и внедрением в практику Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294, Закон № 294-ФЗ). Важной и удачной характеристикой Закона № 294-ФЗ, устанавливающего общие принципы и базовые требования к процедурам осуществления контрольно-надзорной деятельности, является его рамочный характер. В результате любые новации регулирования в той или иной степени находят в нем свое отражение или пристокают из изменений его положений.

В последние два года была проделана довольно большая работа по корректировке и детализации правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий, позволившая восполнить ряд пробелов, существовавших еще с 1990-х годов и отрицательно сказывавшихся как на уровне защиты прав подконтрольных субъектов, так и на качестве контроля (надзора). Однако не все произошедшие изменения можно оценить положительно, а определенная часть существующих проблем пока не решена. Так, например, нашли свое полное или частичное разрешение такие проблемы, как осуществление государственного контроля (надзора) государственными учреждениями; коллизия, согласно которой внеплановая проверка, проводимая органом контроля (надзора) на основании материалов, поступивших из прокуратуры, подлежала согласованию в органах прокуратуры; необходимость уточнения периодичности и продолжительности проведения проверок в отношении юридических лиц с развитой филиальной сетью; практика использования доказательств по делу об административном правонарушении, полученных в ходе проверок с нарушением закона; необходимость активной регламентации порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора).

Существующие проблемы можно разделить на две группы:

- I – проблемы, связанные с теми или иными недостатками проверяемых обязательных требований (проблемы материального права);
- II – проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы).

Наибольшие затруднения субъекты предпринимательской деятельности испытывают от непрозрачности, устаревания, избыточности и противоречивости проверяемых обязательных требований, что подтверждается результатами опросов. В практике имеются случаи, когда административные и судебные органы применяют при наложении санкций за нарушения, выявленные в ходе проведения проверок, официально неопубликованные акты, отсутствующие в открытом доступе¹. Случаются и еще более курьезные случаи, когда при вменении в качестве нарушения того или иного обязательного требования лицу, в отношении которого проводилась проверка, не могут предъявить акт, в котором установлены соответствующие требования. Вот почему в качестве первого специального сюжета для подробного рассмотрения в докладе выбрана проблематика установления обязательных требований и административных барьеров в сфере технического регулирования.

К сожалению, в нашей стране не установлен доказательственный и системно-целевой подход к установлению мер технического регулирования. В настоящее время при принятии технических регламентов не учитываются отклонения объектов технического регулирования, форм и процедур оценки соответствия от международных документов (в том числе и документов, принятых органами Европейского союза).

Наши предложения в этой сфере не отличаются новизной, но представляются нам совершенно необходимыми: создание механизма определения видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию на основе доказательств, предусматривающих оценку рисков; сокращение количества видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию, приведение их в соответствие с международными документами; оптимизация обязательных требований к продукции, подлежащей оценке соответствия; оптимизация форм и процедур оценки соответствия; совершенствование системы государственного контроля (надзора), повышение открытости и доступности информации в области технического регулирования.

В качестве второго специального сюжета рассматривается чрезвычайно актуальный, в том числе по результатам опросов, вопрос о взаимодействии субъектов проверки и контролирующих органов уже после того, как проверка завершилась и решение вынесено: обжалование, попытка понять на основании каких причин за одинаковые нарушения устанавливаются разные наказания, стремление найти способ сокращения возможности административного усмотрения за счет повышения прозрачности.

Отсутствие независимости, пристрастность при рассмотрении жалобы, отсутствие публичности процедуры рассмотрения жалобы, низкая квалификация лиц, рассматривающих жалобы, недостаток времени на обстоятельное разрешение жалобы – все указанные факторы «работают» на неэффективность процедур обжалования. Предлагается дальнейшее развитие регламентаций процедур обжалования, комиссионное открытое рассмотрение жалоб с возможностью оспаривания решения по жалобе, а также резкое повышение открытости процедур, связанных с рассмотрением жалобы.

Еще два специальных сюжета являются «профессиональными» для всех производственных предприятий страны – речь идет о таких сложных проблемах, как государственный надзор в сфере промышленной безопасности и в сфере природопользования и экологии.

¹ Примерами могут служить Решение Верховного суда Удмуртской Республики по делу № 12-56/2012 и Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7.11.2011 по делу № А13-6771/2011, а также несколько десятков других решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов, в которых суды подтверждают правомерность назначения административного наказания за нарушение Ветеринарно-санитарных правил для специализированных свиноводческих предприятий (утв. Главным управлением ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4.11.1986), которые не были официально опубликованы.

Сфера государственного регулирования в области промышленной безопасности представляет собой одну из самых масштабных областей регулирования, охватывающей огромное количество субъектов хозяйственной деятельности по всей России из всех базовых отраслей развития экономики, характеризующейся большим разнообразием как видов объектов регулирования, так и способов регулирования, связанных со значительными издержками предпринимателей и одновременно практической невозможностью для органов государственного надзора осуществления необходимого и достаточного контроля соблюдения всех действующих норм в силу чрезмерной избыточности объектов и методов регулирования.

В целях устранения проблем в области административного регулирования в сфере промышленной безопасности с нашей точки зрения должны быть решены задачи, связанные с внедрением подхода к регулированию в данной сфере на основании принципов оценки рисков (существенное сокращение количества объектов государственного регулирования в сфере промышленной безопасности, установление форм и процедур оценки соответствия) и международная гармонизация (количества объектов государственного регулирования, форм и процедур оценки соответствия с международными документами ЕС), устранение избыточных административных барьеров при осуществлении государственного надзора в области промышленной безопасности.

Вопросы регулирования в сфере природопользования и охраны окружающей среды структурированы по таким направлениям, как охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, использование и охрана недр, использование и охрана лесных ресурсов.

В разделе анализируются положения принятого в первом чтении Государственной думой проекта Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», рассматриваются проблемы предоставления и использования участков недр, неурегулированность вопроса о возможности многоцелевого использования одного участка несколькими лесопользователями и ряд других.

Минэкономразвития России и РСПП планируют на постоянной основе продолжать работу по совершенствованию контроля и надзора в Российской Федерации и приглашают желающих к конструктивному взаимодействию.

1. РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ

1.1. Обзор изменений в нормативно-правовом регулировании государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, 2011–2012 гг.

Анализируя изменения нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществленные в последние два года, необходимо отметить, что в указанный период была проделана довольно большая работа по корректировке и детализации правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий, позволившая восполнить ряд пробелов, существовавших еще с 1990-х годов и отрицательно сказывавшихся как на уровне защиты прав подконтрольных субъектов, так и на качестве контроля (надзора). Однако не все произошедшие изменения можно оценить положительно, а определенная часть существующих проблем пока не решена.

Общая характеристика

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют базовый Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и около 100 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды контроля (надзора).

Подзаконная нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля также имеет общую и специальную (отраслевую) часть. Общую часть образуют 6 базовых постановлений Правительства РФ², приказ Минэкономразвития России³ и 2 приказа Генеральной прокуратуры России⁴.

² Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности»;
Постановление Правительства РФ от 20.08.2009 № 689 «Об утверждении Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю»;
Постановление Правительства РФ 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)»;
Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 «Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
Постановление Правительства РФ от 27.12.2012 № 1443 «Об утверждении Правил формирования и ведения федеральной государственной информационной системы “Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов”»;
Постановление Правительства РФ от 15.12.2012 № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю».

³ Приказ Минэкономразвития России от 30.04.2009 № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществ-

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

В течение последних 2 лет нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела довольно сильные изменения. Их анализ позволяет выделить следующие 7 основных направлений корректировки соответствующих нормативных правовых актов.

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

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

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

Данная тенденция имела место и в 2011–2012 годах.

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

В первую группу можно включить виды контроля, которые ранее в законодательстве отсутствовали и сразу после нормативного установления были исключены из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ. К ним относятся:

- надзор в национальной платежной системе;

лении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвердивший типовые формы документов, используемых в рамках контроля (надзора).

⁴ Приказ Генпрокуратуры России от 11.08.2010 № 313 «О порядке формирования органами прокуратуры ежегодного сводного плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;

Приказ Генпрокуратуры России от 27.03.2009 № 93 «О реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ “О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”».

- государственный контроль за осуществлением деятельности по проведению организованных торгов⁵.

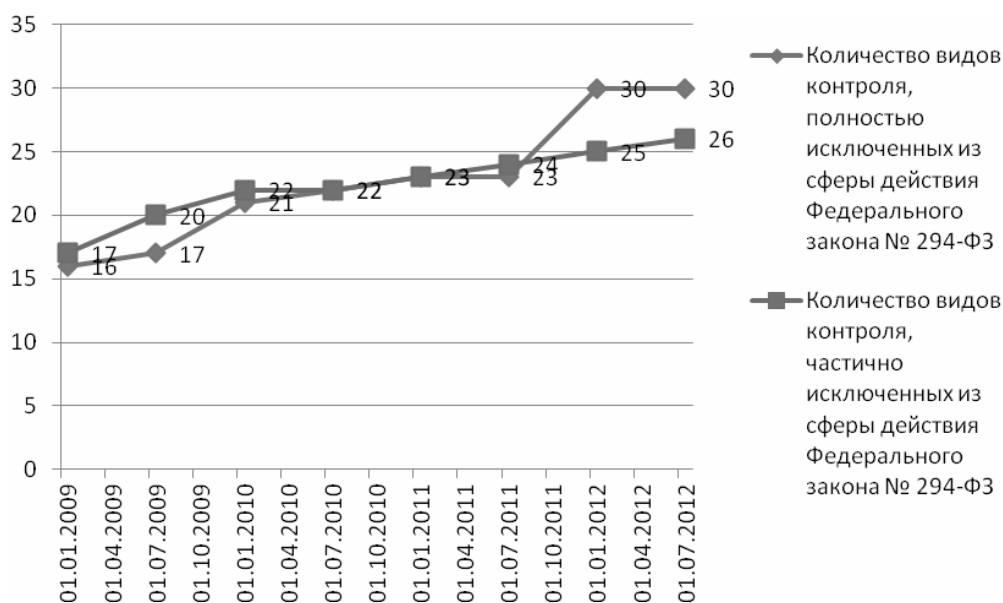


Рис. 1.1. Количество видов контроля (надзора), исключенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ

Во вторую группу входят виды контроля, на которые ранее в полной мере формально распространялся Федеральный закон № 294-ФЗ и которые в настоящее время полностью выведены из-под действия данного закона. К данным видам контроля относятся:

- государственный портовый контроль;
- контроль за соблюдением законодательства о размещении заказов⁶.

К третьей группе можно отнести виды контроля, которые были переведены из разряда контроля, частично исключенного из общих правил, в категорию контроля, полностью выведенного из сферы Федерального закона № 294-ФЗ. В данную группу входит только один вид контроля: таможенный контроль⁷.

К четвертой группе относятся виды контроля, на которые ранее в полном объеме распространялся Федеральный закон № 294-ФЗ и которые в настоящее время частично изъяты из общих правил:

- федеральный государственный пожарный надзор;
- государственный контроль на территории особой экономической зоны;
- государственный контроль в сферах естественных монополий;
- государственный надзор в области организации и проведения азартных игр;
- государственный надзор за проведением лотерей;

⁵ Изменения внесены Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ и Федеральным законом от 21.11.2011 № 327-ФЗ.

⁶ Изменения внесены Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

⁷ Изменения внесены Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

- федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций;
- региональный государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль⁸.

В пятую группу входят виды контроля, переведенные из перечня видов контроля, частично изъятых из общих правил, в категорию видов контроля, на которые в полном объеме распространяется Федеральный закон № 294-ФЗ:

- контроль в области обращения и защиты информации;
- контроль за соблюдением стандартов раскрытия информации организациями коммунального комплекса;
- контроль за оборотом оружия, боеприпасов и патронов к нему;
- контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ⁹.

Наличие перечня отдельных видов контроля, полностью или частично исключенных из правил Федерального закона № 294-ФЗ, является обоснованным, т.к. за термином «государственный (муниципальный) контроль» скрываются разнообразные по своему содержанию правовые институты. Попытка уложить все виды контроля в прокрустово ложе Федерального закона № 294-ФЗ, предусматривающего только периодическое проведение контрольных мероприятий, может лишить отдельные виды контроля смысловой нагрузки (например, виды контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу РФ) либо неоправданно повысить риск наступления опасных последствий из-за нарушения обязательных требований (к примеру, надзор в области промышленной безопасности).

Вместе с тем нужно отметить, что постоянное расширение данных перечней снижает уровень гарантий подконтрольных лиц. Как правило, отраслевыми федеральными законами сокращается периодичность проверок, увеличиваются сроки их проведения, исключается необходимость уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения таких проверок с органами прокуратуры¹⁰.

В связи с этим представляется желательным сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, или хотя бы сохранение данных перечней в существующем объеме в будущем. Сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из общих правил, можно осуществлять следующим образом: постепенно распространять на отдельные виды контроля в полном объеме правила, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ, с постоянным сбором и анализом статистики о количестве случаев причинения вреда в соответствующей сфере. При наблюдении роста случаев причинения вреда в отношении вида контроля могут быть возвращены особые правила.

⁸ Изменения внесены Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ и Федеральным законом от 25.06.2012 № 93-ФЗ.

⁹ Изменения внесены Федеральным законом от 18.07.2011 № 242-ФЗ.

¹⁰ Например, согласно ст. 27 Федерального закона от 7.07.2003 № 126-ФЗ «О связи» в рамках федерального государственного надзора в области связи плановые проверки могут проводиться с периодичностью 2 года, а среди оснований проведения внеплановых проверок числится выявление органом государственного надзора в результате систематического наблюдения, радиоконтроля нарушений обязательных требований.

2. Расширение сферы действия уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

В соответствии с ч. 1 ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны уведомить о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора). Перечень таких видов деятельности постоянно увеличивался на протяжении всего периода действия данного закона, что проиллюстрировано на рисунке 1.2

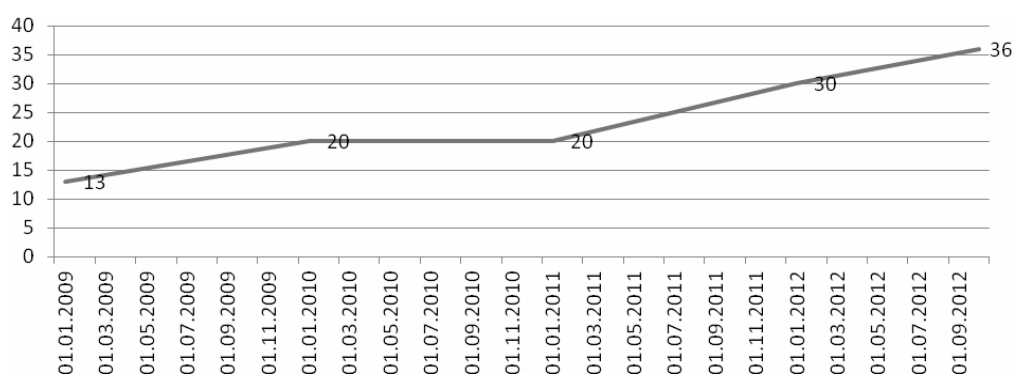


Рис. 1.2. Количество видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых необходимо уведомлять уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора)

В течение последних 2 лет перечень видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых необходимо уведомлять уполномоченный орган, увеличился почти в 2 раза (с 20 до 37 позиций). Виды деятельности, внесенные в данный перечень, указаны в таблице 1.1.

Соответствующие изменения были внесены (или вносятся в настоящее время) в утвержденный Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 Перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление. В течение 2011–2012 годов указанный перечень увеличился с 43 до 68 позиций.

Помимо этого, Федеральным законом от 28.07.2012 № 131-ФЗ был изменен один из видов предпринимательской деятельности, о начале которой необходимо подавать уведомление. Ранее уведомительный порядок действовал в отношении предоставления услуг по перевозкам грузов автомобилями грузоподъемностью свыше 2,5 тонн. В настоящее время уведомление требуется в отношении предоставления услуг по перевозкам грузов транспортными средствами, общая масса (т.е. собственная масса и масса груза) которых составляет свыше 2,5 тонн.

Указанное расширение сферы действия уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности может быть оценено двояко.

Виды предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых необходимо уведомлять уполномоченный в соответствующей сфере деятельности орган государственного контроля (надзора)

Вид деятельности	Законодательный акт
1) управление многоквартирными домами; 2) оказание услуг и (или) выполнение работ по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах	Федеральный закон от 04.06.2011 № 123-ФЗ «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
3) производство эталонов единиц величин, стандартных образцов и средств измерений; 4) производство тары и упаковки; 5) производство мебели; 6) производство средств индивидуальной защиты; 7) производство пожарно-технической продукции; 8) производство низковольтного оборудования; 9) производство строительных материалов и изделий; 10) оказание социальных услуг;	Федеральный закон от 18.07.2011 № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 242-ФЗ)
11) турагентская деятельность;	Федеральный закон от 03.05.2012 № 47-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»
12) перевозки морским транспортом грузов (за исключением опасных грузов); 13) перевозки внутренним водным транспортом грузов (за исключением опасных грузов); 14) перевозки железнодорожным транспортом грузов (за исключением опасных грузов); 15) перевозки железнодорожным транспортом грузобагажа; 16) перевозки грузов (перемещение грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования, за исключением уборки с железнодорожных выставочных путей прибывших вагонов, их возврата на железнодорожные выставочные пути;	Федеральный закон от 28.07.2012 № 131-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»
17) демонстрация кинофильмов.	Федеральный закон от 12.11.2012 № 191-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Соответствующие изменения были внесены в утвержденный Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 Перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление. В течение 2011-2012 годов указанный перечень увеличился с 43 до 73 позиций.

Помимо этого, Федеральным законом от 28.07.2012 № 131-ФЗ был изменен один из видов предпринимательской деятельности, о начале которой необходимо подавать уведомление. Ранее уведомительный порядок действовал в отношении предоставления услуг по перевозкам грузов автомобилями грузоподъемностью свыше 2,5 тонн. В настоящее время уведомление требуется в отношении предоставления услуг по перевозкам грузов транспортными средствами, общая масса (т.е. собственная масса и масса груза) которых составляет свыше 2,5 тонн.

Указанное расширение сферы действия уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности может быть оценено двояко.

С одной стороны, внедрение данного режима государственного регулирования является оправданным в случае замены им разрешительного порядка начала осуществления предпринимательской деятельности. Примером может служить введение уведомительного порядка в отношении перевозок грузов морским, внутренним водным, железнодорожным транспортом (за исключением опасных грузов), перевозок железнодорожным транспортом груза багажа, перевозок грузов (перемещение грузов без заключения договора перевозки) по железнодорожным путям общего пользования. Ранее указанные виды деятельности подлежали лицензированию. В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» с 3 ноября 2011 г. лицензирование данных видов деятельности отменено.

С другой стороны, имеют место случаи введения уведомительного порядка начала отдельных видов деятельности в условиях, когда ранее для начала осуществления данного вида от индивидуального предпринимателя или юридического лица не требовалось обращаться в орган власти, уполномоченный в соответствующей сфере. В качестве примера можно привести введение уведомительного порядка в отношении производства мебели.

В отдельных случаях, когда существует необходимость последующего контроля за деятельностью индивидуального предпринимателя или юридического лица, введение уведомительного порядка может быть оправдано. Однако определение перечня видов деятельности, для начала которых необходима подача уведомления, должно осуществляться на основе четких критериев, а не произвольно (по предложениям ведомств), как это происходит сейчас.

Помимо расширения сферы действия уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, допускающие возможность подачи соответствующего уведомления через многофункциональные центры предоставления государственных услуг.

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

3.1 Федеральным законом № 242-ФЗ внесены изменения, уточняющие возможность осуществления контроля (надзора) государственными учреждениями.

Согласно пп.1 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ отдельные полномочия по осуществлению федерального государственного лесного надзора, федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области использования и охраны особо охраняемых природных территорий, государственного портового контроля в соответствии с федеральными законами могут осуществляться государственными учре-

ждениями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов РФ.

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

Данное изменение можно оценить положительно, поскольку оно подтверждает общее правило о запрете осуществления государственного контроля (надзора) государственными учреждениями, что исключает возможный конфликт интересов между публично-властной и хозяйственной (в форме оказания платных услуг) деятельностью таких учреждений. При этом перечень исключений из данного общего правила четко зафиксирован на уровне закона.

Необходимо особо отметить, что в данный перечень исключений не вошли:

- федеральный пробирный надзор (до вступления в силу Федерального закона № 294-ФЗ осуществлялся федеральным казенным учреждением «Российская государственная пробирная палата при Министерстве финансов Российской Федерации»);
- государственный ветеринарный надзор (на уровне субъектов РФ иногда осуществлялся государственными учреждениями субъектов РФ «Станции по борьбе с болезнями животных»).

3.2. Федеральным законом № 242-ФЗ в пп.7 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ, посвященный участию в контроле аккредитованных экспертов, внесены дополнения о том, что оплата услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещение понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю расходов производится в порядке и размерах, установленных Правительством РФ.

Данное изменение можно оценить положительно, так как теперь на законодательном уровне регламентирована оплата услуг экспертов и экспертных организаций, что позволит добиться в будущем прозрачности этого рынка. Положение об оплате услуг экспертов и экспертных организаций, а также о возмещении понесенных ими расходов в связи с участием в мероприятиях по контролю, проводимых при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, утверждено Постановлением Правительства РФ от 15.12.2012 № 1311 «О порядке оплаты услуг экспертов и экспертных организаций, а также возмещения расходов, понесенных ими в связи с участием в мероприятиях по контролю».

3.3. Были расширены пределы муниципального контроля. Ранее муниципальный контроль подразумевал осуществление проверок соблюдения требований, установленных только муниципальными правовыми актами. В соответствии с изменениями, внесенными Федеральным законом № 242-ФЗ, в настоящее время в ходе осуществления муниципального контроля может проверяться соблюдение требований, установленных не только муниципальными правовыми актами, но и федеральными законами, законами субъектов РФ в случаях, если соответствующие виды контроля, осуществляемого ОМСУ, относятся к вопросам местного значения.

Данное изменение оправдано, т.к. требования к объектам муниципального контроля устанавливаются не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях и комплексная проверка повышает качество контроля и позволяет обеспечить надлежащий уровень выполнения обязательных требований. Вместе с тем это порождает проблему дублирования отдельных видов государственного надзора и муниципального

контроля. Так, например, нормы законодательства о земельном и жилищном контроле, являющихся наиболее массовыми видами муниципального контроля, сформулированы таким образом, что допускают возможность осуществления проверки одних и тех же требований в отношении одних и тех же объектов в ходе как государственного, так и муниципального контроля. Представляется необходимым внести изменения в отраслевое законодательство, предусматривающие четкое разграничение объектов, подлежащих соответствующим видам государственного и муниципального контроля.

4. Корректировка процессуальных требований к порядку проведения контрольных мероприятий

4.1. Были внесены изменения в перечень оснований для проведения внеплановой проверки. Федеральным законом № 242-ФЗ в п. 3 ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ внесены дополнения, допускающие возможность проведения внеплановой проверки на основании требования прокурора о проведении такой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Данные изменения могут быть оценены положительно, т.к. исправляют ранее существовавшую коллизию, согласно которой внеплановая проверка, проводимая органом контроля (надзора) на основании материалов, поступивших из прокуратуры, подлежала согласованию в органах прокуратуры. Внесение изменений именно в п.3 ч.2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ позволяет проводить такие внеплановые проверки без бессмысленного в данном случае согласования.

4.2. Федеральным законом от 25.06.2012 № 93-ФЗ внесены изменения в п. 17 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, согласно которым предварительное уведомление юридических лиц, индивидуальных предпринимателей о начале проведения внеплановой выездной проверки не требуется, если причинен или причиняется вред не только жизни, здоровью граждан, вред животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства (как это было закреплено ранее), но и объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации.

Соответственно, объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации включены в перечень охраняемых благ, упоминаемых в положениях, посвященных принятию мер по устранению выявленных нарушений, их предупреждению, предотвращению возможного вреда (ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ).

Внесение в закон указанного изменения оправдано, т.к. объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации подлежат не меньшей защите, чем иные охраняемые законодательством блага (жизнь, здоровье граждан, благополучие окружающей среды, безопасность государства).

4.3. В соответствии с изменениями, внесенными в п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ, органы контроля (надзора) в случае обнаружения нарушений обязаны выдавать предписание не только об устранении выявленных нарушений, но и о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению

возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами.

Указанное дополнение, внесенное в закон, в одних случаях является оправданным, в других бессмысленным, а в иных создает опасность возложения на поднадзорных лиц обязанностей, не предусмотренных законом, что может ухудшить положение проверяемых субъектов.

Так, если законодательством предусмотрена обязанность проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда и такие мероприятия не проводятся, то имеет место нарушение обязательных требований, и в этом случае достаточно предписания об устранении выявленных нарушений. Если же обязанность проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда законодательством не предусмотрена, то выдача соответствующего предписания незаконна и оно может быть оспорено и отменено.

4.4. Федеральным законом № 242-ФЗ п. 4 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ дополнен указанием на то, что общий срок проведения проверки юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов РФ, не может превышать 60 рабочих дней. При этом сохраняется правило о том, что сроки проверки устанавливаются отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению такого юридического лица.

Данное изменение является оправданным, т.к. позволяет обеспечить необходимый уровень контроля в отношении юридических лиц с развитой филиальной сетью. Вместе с тем оно сформулировано довольно расплывчато и таким образом, что допускает общий максимальный срок проведения проверки в размере 60 дней вне зависимости от количества проверяемых структурных подразделений и без ограничения срока проверки одного филиала, представительства, обособленного структурного подразделения.

В связи с этим необходимо уточнить данную норму, четко указав, что срок проверки не может превышать 20 рабочих дней в отношении каждого филиала, представительства или обособленного подразделения, а проверка юридического лица в целом, с учетом проверок всех филиалов, представительств и обособленных подразделений, не может проводиться более чем 60 дней.

4.5. Федеральным законом № 242-ФЗ закреплено требование об указании в ежегодных планах проведения проверок и в приказах (распоряжениях) о проведении проверки не только наименований юридических лиц, Ф.И.О. индивидуальных предпринимателей, но и наименований проверяемых филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений юридических лиц, а также мест нахождения юридических лиц, их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений или места жительства индивидуальных предпринимателей и места фактического осуществления ими своей деятельности.

В целом указанное дополнение может быть охарактеризовано положительно, т.к. дополнительная детализация ежегодных планов проведения проверок и приказов (распоряжений) о проведении проверки позволяет ограничить усмотрение должностных лиц, проводящих проверку. Вместе с тем внесенное изменение имеет один недостаток. Исходя из вышеприведенной нормы, места жительства индивидуальных предпринимателей подлежат публикации в составе ежегодных планов проверок. Указанные сведения являются персональными данными, поэтому доступ к ним должен быть ограничен.

В настоящее время информация о месте жительства индивидуального предпринимателя доступна в виде выписки из Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей. Такая информация доступна каждому, однако есть ограничивающий

механизм: необходимость внесения платы и, самое главное, фиксация сведений о том, кто запрашивал и получал такие данные.

С учетом вышесказанного целесообразно исключить из ежегодных планов проведения проверок сведения о местах жительства индивидуальных предпринимателей.

4.6. Уточнен порядок формирования ежегодных планов проверок. Согласно вновь введенным п.7.1. и 7.2. ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ территориальные органы федеральных органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), и органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие переданные контрольные полномочия РФ, представляют до 1 ноября года, предшествующего году проведения проверок, утвержденные ежегодные планы в соответствующие федеральные органы исполнительной власти.

Федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление федерального государственного контроля (надзора), до 31 декабря года, предшествующего году проведения проверок, составляют ежегодные планы проведения плановых проверок, включающие сведения утвержденных планов, представленных территориальными органами государственного контроля (надзора).

Ежегодные планы проведения плановых проверок размещаются федеральными органами исполнительной власти на своих официальных сайтах в сети Интернет, за исключением информации, свободное распространение которой запрещено или ограничено в соответствии с законодательством.

Данные изменения Федерального закона № 294-ФЗ никак не затрагивают положения поднадзорных субъектов. Вместе с тем они детализируют внутренние процедуры органов федерального государственного контроля (надзора) по составлению ежегодных планов проверок, что позволяет оценить данные изменения положительно.

4.7. Была детализирована возможность использования результатов проверок в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Федеральным законом № 242-ФЗ уточнена ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, согласно новой редакции которой не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, полученных с нарушением закона, в том числе доказательств, полученных при проведении проверки в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Данное изменение КоАП РФ заслуживает однозначно положительной оценки, поскольку содействует исключению случаев назначения административного наказания на основе доказательств, полученных с нарушением закона.

4.8. Внесены изменения в ст. 32.12 КоАП РФ, предусматривающие возможность проведения лицами, уполномоченными на составление протоколов об административном правонарушении, проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности. Такая проверка должна проводиться как в случае решения вопроса о досрочном прекращении административного приостановления, так и по истечении срока такого приостановления. При этом в последнем случае, если обстоятельства, послужившие основанием для назначения административного наказания, не устранены, то может быть составлен новый протокол об административном правонарушении и вновь могут быть применены меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении (включая временный запрет деятельности).

Данная мера представляется оправданной, т.к. она позволяет максимально полно обеспечить устранение нарушений, послуживших основанием для назначения админи-

стративного наказания. При этом она не порождает для лиц, законопослушно устранивших нарушения, избыточных обязанностей и ограничений. Вместе с тем порядок проведения такой проверки не регламентирован, что может повлечь за собой неоправданное нарушение прав поднадзорных субъектов.

Так, в законе указано, что проверка устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности, проводится по истечении срока, установленного в постановлении об административном приостановлении деятельности. Однако конкретный срок начала проверки не указан, и, исходя из закона, она может быть начата в любое время после окончания срока приостановления деятельности. Кроме того, ни срок, ни порядок проведения проверки, ни права и обязанности проверяющего и проверяемого лица не определены, что открывает возможность для должностных лиц затягивать проведение проверки и произвольно определять ее порядок.

Для исключения данных недостатков необходимо внести в ст. 32.12 КоАП РФ дополнения, устанавливающие, что проверка должна быть начата не позднее первого рабочего дня, следующего за днем окончания административного приостановления деятельности, и должна проводиться по правилам, установленным Федеральным законом № 294-ФЗ для внеплановых проверок.

5. Введение института постоянного государственного надзора

Федеральным законом № 242-ФЗ в Федеральный закон № 294-ФЗ внесены изменения, допускающие установление в соответствии с федеральным законом режима постоянного государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Содержание режима постоянного государственного контроля (надзора) заключается в постоянном пребывании уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объектах повышенной опасности и проведение указанными лицами мероприятий по контролю за состоянием безопасности и выполнением мероприятий по обеспечению безопасности на таких объектах.

Соответствующие изменения были внесены в ч. 11 ст. 16 Федерального закона от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», ст. 24.1. Федерального закона от 21.11.1995 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». В соответствии с нормами указанных законов были приняты:

- Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 455 «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» (содержащее Положение о режиме постоянного государственного

ного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях);

- Постановление Правительства РФ от 23.04.2012 № 373 «Об утверждении Положения о режиме постоянного государственного надзора на объектах использования атомной энергии».

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ и вышеприведенным отраслевым законам режим постоянного государственного контроля (надзора) с указанием перечня объектов повышенной опасности, в отношении которых вводится такой режим контроля (надзора), устанавливается Правительством РФ. Однако соответствующий перечень принят и официально опубликован только в отношении объектов использования атомной энергии¹¹. Аналогичный перечень опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений в открытом доступе отсутствует.

Представляется, что наличие режима постоянного государственного контроля (надзора) является действительно необходимым в отношении наиболее опасных техногенных объектов, поэтому введение указанного режима в отношении объектов использования атомной энергии оправдано. Однако в отношении опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений ситуация кардинально иная. С одной стороны, общее количество опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений не позволяет иметь на всех указанных объектах сотрудников надзирающих органов. Так, согласно Отчету о деятельности Ростехнадзора в 2011 г. по состоянию на 01.01.2012 было зарегистрировано 298 652 опасных производственных объекта. На эту же дату фактическая численность Ростехнадзора составляла 7938 человек.

С другой стороны, значительная часть опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений не является настолько опасной, чтобы требовать постоянного пребывания уполномоченных должностных лиц органов государственного контроля (надзора) на объекте.

В связи с этим существует опасность установления режима постоянного государственного контроля (надзора) в отношении всех опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений, а осуществление такого надзора выборочно, по усмотрению должностных лиц Ростехнадзора. Поэтому было бы оправданным введение режима постоянного государственного контроля (надзора) только в отношении наиболее опасных объектов, критерии отнесения к которым должны быть закреплены законодательно.

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

К настоящему времени действуют 75 постановлений Правительства РФ, которыми утверждены положения об отдельных видах контроля (правила либо порядок осуществления отдельных видов контроля). Указанные акты Правительства РФ определяют порядок осуществления видов контроля и надзора, как подпадающих под действие Федерального закона № 294-ФЗ, так и полностью либо частично выведенных из сферы действия данного закона. Также в настоящий момент действуют 70 административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора),

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 23.04.2012 № 610-р «Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора».

полностью или частично подпадающих под действие Федерального закона № 294-ФЗ, а также 3 административных регламента взаимодействия при исполнении контрольно-надзорных функций и 2 административных регламента предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

К настоящему времени приняты, но пока не вступили в силу 13 административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора) и 2 административных регламента взаимодействия в указанной сфере.

Необходимо отметить, что наиболее активно процесс регламентации контрольно-надзорных функций происходил в течение последних 2 лет. Из 89 административных регламентов, принятых во исполнение Федерального закона № 294-ФЗ и действующих в настоящий момент либо подлежащих вступлению в силу в будущем, 69 регламентов было принято в 2011–2012 годах. При этом из них только 22 регламента (т.е. 32%) были приняты взамен ранее действовавших, а 47 (68%) являлись первым административным регламентом для соответствующей функции.

Вместе с тем данная работа не завершена. Например, административные регламенты предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности приняты только в 2 уполномоченных федеральных органах (Роспотребнадзоре и ФМБА России) и отсутствуют в 4 ведомствах: Ространснадзоре, МЧС России, Росстандарте.

Однако регламентация контрольно-надзорных функций еще не завершена. Принятие административного регламента положительно сказывается на качестве государственной функции (услуги), т.к. наличие регламента повышает открытость для поднадзорного субъекта процесса исполнения функции и в определенной мере уменьшает степень усмотрения должностных лиц органа власти. В связи с этим необходимо отметить положительное значение активной регламентации контрольно-надзорных функций и констатировать необходимость принятия отсутствующих регламентов.

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

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

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

Во-первых, Федеральным законом № 242-ФЗ КоАП РФ был дополнен ст. 19.4.1, устанавливающей ответственность за воспрепятствование законной деятельности должностного лица органа государственного контроля (надзора), в том числе за воспрепятствование, повлекшее невозможность проведения или завершения проверки, и за повторное совершение указанного деяния. Административное наказание за данное деяние составляет: для должностных лиц и индивидуальных предпринимателей – от 2 тысяч рублей до 20 тысяч рублей или дисквалификация от 6 месяцев до 1 года, для юридических лиц – от 5 тысяч рублей до 100 тысяч рублей.

Во-вторых, рядом федеральных законов (Федеральным законом от 03.06.2011 № 20-ФЗ, Федеральным законом от 18.07.2011 № 237-ФЗ, Федеральным законом от

21.07.2011 № 252-ФЗ, Федеральным законом от 30.11.2011 № 347-ФЗ) ст. 19.5 КоАП РФ была дополнена нормами, устанавливающими квалифицированные составы такого правонарушения, как невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный контроль (надзор). Данными изменениями было уточнено наказание за невыполнение предписания органа государственного пожарного надзора, органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов, органа государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, органа по контролю (надзору) в сфере безопасности при использовании атомной энергии.

В-третьих, десятикратно увеличена ответственность за непринятие мер по устранению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения (ст. 19.6 КоАП РФ). Федеральным законом от 03.06.2011 № 120-ФЗ штраф за данное правонарушение, налагаемый на должностных лиц, увеличен до 4–5 тысяч рублей.

С другой стороны, была усилена ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре).

Так, Федеральным законом от 28.07.2012 № 133-ФЗ были внесены изменения в ст. 19.6.1 КоАП РФ. Данным законом предусмотрено наложение административного штрафа на должностное лицо в размере от 5 тысяч до 10 тысяч рублей либо дисквалификация должностного лица на срок от 6 месяцев до 1 года за повторное нарушение законодательства о контроле (в части проведения проверки при отсутствии оснований, нарушения сроков проведения проверки, отсутствии согласования внеплановой выездной проверки с органами прокуратуры, привлечения к контрольным мероприятиям не аккредитованных экспертов либо проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план) либо за грубое нарушение требований данного законодательства (проведение проверки без распоряжения руководителя органа государственного контроля или непредставление акта о проведенной проверке).

Данные изменения можно оценить положительно, т.к. наличие подробно детализированных составов административных правонарушений и значительных наказаний за данные нарушения является необходимым условием, обеспечивающим соблюдение процедурных правил государственного (муниципального) контроля (надзора). Вместе с тем достоверно оценить эффективность изменений КоАП РФ не представляется возможным, т.к. в настоящее время в рамках судебной статистики сведения о количестве административных наказаний за указанные выше правонарушения не собираются.

* * *

Анализируя вышеизложенное, необходимо отметить, что принятые в течение последних двух лет изменения нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля оцениваются положительно с точки зрения общеметодологической и системной работы и неоднозначно с точки зрения отдельных решений.

С одной стороны, в 2011–2012 годах был разрешен ряд насущных проблем, существовавших в нормативно-правовом регулировании государственного (муниципального) контроля (надзора). Так, в аналитических докладах «Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации», подготовленных Минэкономразвития России

совместно с НИУ ВШЭ в 2010 и 2011 годах, помимо прочего указывалось на наличие следующих проблем:

а) наличие практики осуществления государственного контроля (надзора) государственными учреждениями;

б) существование коллизии, согласно которой внеплановая проверка, проводимая органом контроля (надзора) на основании материалов, поступивших из прокуратуры, подлежала согласованию в органах прокуратуры;

в) необходимость уточнения периодичности и продолжительности проведения проверок в отношении юридических лиц с развитой филиальной сетью;

г) практика использования доказательств по делу об административном правонарушении, полученных в ходе проверок с нарушением закона;

д) необходимость активной регламентации порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора).

К настоящему моменту указанные выше проблемы нашли свое полное или частичное разрешение.

С другой стороны, принятые в течение последних двух лет изменения имеют и два недостатка.

Первый из них заключается в том, что ряд существовавших проблем не нашел своего разрешения. Подробно данные недостатки будут рассмотрены в разделе Доклада, посвященного проблемам исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти.

Второй недостаток состоит в том, что анализируемые изменения и дополнения, принятые для разрешения существующих проблем, сами порождают новые проблемы. К их числу можно отнести:

а) расширение перечня отдельных видов контроля, полностью или частично исключенных из правил Федерального закона № 294-ФЗ;

б) дублирование отдельных видов государственного надзора и муниципального контроля (например, в части жилищного законодательства);

в) отсутствие подробной регламентации порядка проведения проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности;

г) отсутствие отдельных административных регламентов исполнения государственных функций (оказания государственных услуг) в сфере федерального государственного контроля.

1.2. Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти

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

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

- отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю;

- устаревание (потеря актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки;
- избыточность и противоречивость проверяемых требований, отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности.

2. Проблемы, связанные с недостатками процедур проведения проверок и применения мер в отношении фактов выявленных нарушений (процедурные проблемы), к числу наиболее существенных из которых можно отнести следующие:

- дублирование отдельных видов контроля;
- неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок;
- непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки;
- проблемы правоприменительной практики в сфере привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности, неоправданно высокие санкции за нарушение обязательных требований;
- неопределенность в отношении того, распространяется ли Федеральный закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет;
- наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере.

Далее в настоящем разделе рассмотрим данные проблемы подробнее.

1.2.1. Проблемы, связанные с недостатками проверяемых обязательных требований

1. Общая характеристика проблемы

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

Согласно ст.3 Федерального закона № 294-ФЗ, одним из принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) является принцип открытости и доступности для юридических лиц, индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Также открытость сведений об обязательных требованиях следует из специального источника таких требований – нормативных правовых актов.

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

Между тем практика осуществления государственного контроля (надзора) демонстрирует в некоторых случаях возможность применения обязательных требований и без их

официального опубликования. Так, например, в соответствии с подпунктом «г» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88, не требуют государственной регистрации ГОСТы, если они не содержат нормативных предписаний. Однако сама природа обязательных стандартов подразумевает, что государственные стандарты содержат обязательные требования, рассчитанные на неоднократное применение к неопределенному кругу лиц и поэтому являются нормативными. При этом практика пошла по пути признания ГОСТов, не нуждающихся в государственной регистрации и, следовательно, в официальном опубликовании.

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

Так, например, до сих пор действуют следующие акты:

- Инструкция по выполнению футеровок тепловых агрегатов методом торкретирования ВСН 412-80 (разработана ВНИПИ Теплопроект и введена в действие Минмонтажспецстроем СССР 18 марта 1980 г.);
- Инструкция по устройству молниезащиты зданий и сооружений РД 34.21.122-87 (утв. Главтехуправлением Минэнерго СССР 12 октября 1987 г.);
- Инструкция о порядке работы водителей на линии РД-200-РСФСР-12-0071-86-05 (утв. Министерством автомобильного транспорта РСФСР 10 января 1986 г.);
- Система управления охраной труда РД 31.81.01-87 «Требования техники безопасности к морским судам» (утв. решением Министерства морского флота и Министерства судостроительной промышленности от 2 августа 1988 г. № СМ-53/2446);
- Руководящий документ РД 39-30-499-80 «Положение о техническом обслуживании и ремонте линейной части магистральных нефтепроводов» (утв. Министерством нефтяной промышленности 31 декабря 1980 г.).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Попытки решения проблемы непрозрачности обязательных требований

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

В ряде случаев уже из названия следует, что перечень носит открытый характер. Например, на официальном сайте Ростехнадзора¹² размещены следующие перечни нормативных правовых актов, являющихся общими для различных областей надзора и устанавливающих обязательные требования, соблюдение которых проверяется:

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

¹² http://www.gosnadzor.ru/osnovnaya_deyatelnost_slujby/provedenie-proverok/normativnie-pravovie-akti-ustanavlivayushchie-obyazatelnie-trebovaniya-soblyudenie-kotorih-proveryaetsya-pri-provedenii-proverok/.

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

Аналогичные перечни размещены на сайте Росприроднадзора¹³. Такие перечни носят открытый характер, что видно из названия перечня (Перечень основных нормативно-правовых актов, соблюдение которых проверяется).

Подробные перечни размещены также на сайте МЧС России¹⁴, Росалкогольрегулирования¹⁵.

Необходимость осуществления мероприятий по систематизации и открытию доступа к обязательным требованиям, являющимся предметом проверки, неоднократно подчеркивалась в различных программных документах, в том числе Правительства Российской Федерации, например в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

В итоге в каких-то сферах проблема прозрачности обязательных требований решена полностью. Например, доступ к санитарным правилам, правилам пожарной безопасности в настоящее время ничем не ограничен. Однако в некоторых сферах до сих пор система обязательных требований является непрозрачной. Причиной этого является отсутствие комплексного подхода к решению данной проблемы, предусматривающего не только дачу поручений, но и создание обеспечительного механизма выполнения таких поручений.

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

3. Сферы регулирования, в которых сохраняются проблемы непрозрачности обязательных требований

А. До сих пор тексты ГОСТов не доступны в полной мере в открытом доступе. ГОСТы, утверждаемые ведомственными нормативными правовыми актами (ранее – постановлением Госстандарта, приказом Ростехрегулирования, сейчас – приказом Росстандарта):

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

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

Данные субъекты распространяют ГОСТы в составе периодических изданий исключительно за плату, размер которой явно превышает себестоимость. Приказом Росстандарта от 06.12.2011 № 6357 установлены расценки на предоставление документов из фе-

¹³ <http://rpn.gov.ru/node/5536>.

¹⁴ http://www.mchs.gov.ru/law/?SECTION_ID=8221.

¹⁵ <http://fsrar.ru/legalacts/base/perechen-normativnopravovyh-aktov--sobljudenie-kot>.

дерального информационного фонда технических регламентов и стандартов. Согласно данному приказу, например, за печатное издание ГОСТ толщиной **10 страниц** необходимо заплатить **544 рубля 50 коп.** (55 рублей за страницу)¹⁶. Возможность **бесплатного** получения официальных текстов ГОСТов в сети Интернет крайне ограничена (хотя затраты на такое размещение минимальны).

Согласно п.62 Административного регламента, утвержденного Приказом Минпромторга РФ от 06.11.2008 № 266, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается только в отношении **вновь утвержденных** стандартов и только **на 1 год**. При этом опубликование ГОСТ осуществлено в форме, не удобной для поиска: загрузка осуществляется по одной странице¹⁷.

Проблема осложнена тем, что все вышесказанное в полной мере относится не только к стандартам, применяемым на добровольной основе, но и к требованиям, содержащимся в ГОСТ¹⁸, носящих обязательный характер. Кроме того проблема недоступности ГОСТов усугубляется тем, что многие из них введены в действие еще советскими органами, что затрудняет их поиск, а также процесс уяснения того, какой именно ГОСТ и какие именно требования из него применимы к конкретному механизму (процессу) в целях соблюдения обязательных требований.

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

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

¹⁶ <http://standard.gost.ru/wps/portal/ordercertificate>.

¹⁷ <http://protect.gost.ru/default.aspx>.

¹⁸ См., например, Распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Б. Проблема непрозрачности обязательных требований существует в сфере ветеринарных требований.

Требования в указанной сфере не носят системного характера, а во многих случаях подлежат применению документы, изданные до распада СССР и никем никогда не утверждавшиеся.

Большое количество таких документов было принято в 1970–1980-х гг., которые утверждались не приказами ведомства (Минсельхоза СССР или Минсельхоза РСФСР), а отдельными структурными подразделениями ведомств и официально не публиковались.

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

Также примером могут служить:

- Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий (утверждены Главным управлением ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4 ноября 1986 года, источник опубликования: Документ опубликован не был, СПС «Гарант»);
- Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов (утверждены: Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 27 декабря 1983 г., источник опубликования: М.: ВО «Агропромиздат», 1988).

Необходимо отметить, что аналогичная ситуация имела место и в 1990-е гг., представляя собой нарушение ч. 3 ст.15 Конституции РФ, запрещающей применение любых НПА, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения¹⁹. Примерами таких нормативных документов могут служить:

- Ветеринарно-санитарные нормы и требования к качеству кормов для непродуктивных животных (утверждены: начальник Департамента ветеринарии В.М. Авилов 15 июля 1997 г. № 13-7-2/1010, источник опубликования: Документ опубликован не был, СПС «КонсультантПлюс»);
- Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел (утверждены: Руководитель Департамента ветеринарии В.М. Авилов 17 августа 1998 г. № 13-4-2/1362, источник опубликования: М.: Информагротех, 1999).

При этом органы ветеринарного надзора в ходе мероприятий по контролю проверяют выполнение ветеринарных требований, установленных в таких документах, что подтверждается как судебной практикой, так и информацией, размещенной на официальном интернет-сайте Россельхознадзора²⁰.

В открытом доступе отсутствует нормативно-технический документ «Ветеринарные и санитарные правила для комбикормовых предприятий», утвержденные приказом Министерства заготовок СССР от 19 мая 1980 г. № 135. Между тем данный документ применяется должностными лицами Россельхознадзора и, более того, наруше-

¹⁹ В последнее десятилетие ветеринарные правила уже утверждаются приказом Минсельхоза России.

²⁰ <http://www.fsvps.ru/fsvps-forum/posts/list/801.page#16511>

ние его требований является основанием для наложения административного штрафа за совершение административных правонарушений, предусмотренных главой 10 КоАП РФ. На официальном сайте Россельхознадзора текст данного акта не размещен, отсутствует он также в распространенных справочных правовых системах.

На интернет-форуме [yurclub.ru](http://forum.yurclub.ru) приведено следующее сообщение о применении данного акта:

«Россельхознадзор пытается обязать нас сделать на въезде в производственное здание цеха по производству кормов дезбарьер. В нормах проектирования, отраслевых в том числе, таких требований нет, а содержатся такие требования только в документе, указанном в «Ветеринарных и санитарных правилах для комбикормовых предприятий». Более того, на основании этого документа на руководителя предприятия наложен административный штраф, естественно мы его опротестовали... Тем не менее Россельхознадзор обратился к мировому судье, и тот своим решением подтвердил правомерность вынесения административного штрафа, ссылаясь опять же на этот документ» (<http://forum.yurclub.ru/index.php?showtopic=227662>).

В итоге на форуме официального сайта Россельхознадзора один из посетителей форума 19.09.2012 выложил электронный образ данного документа в следующем виде (рисунок 1.3)²¹.

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

Применение неопубликованных актов априори является **незаконным**. Как уже указывалось выше, неопубликованные акты органов исполнительной власти, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться. Однако административные органы и даже судебные органы ссылаются на такие документы при вынесении решений по делам об административных правонарушениях, а также при выдаче предписаний (например, решение Арбитражного суда Красноярского края от 14 апреля 2011 года (№ А33-1987/2011)).

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

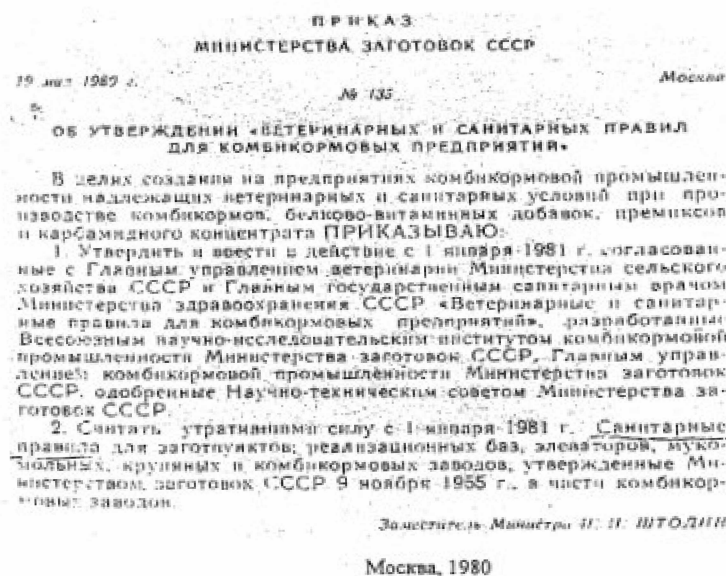
Согласно п. 29 Правил разработки и утверждения сводов правил, утвержденных постановлением Правительства России от 19.11.2008 № 858, опубликование сводов правил осуществляется разработчиком в его официальных печатных изданиях. Текст свода правил размещается в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме.

Большая часть СНиПов, переутвержденных в последние несколько лет в качестве СП, размещена на официальном сайте Минрегиона России²². Однако в электронном виде на сайте министерства доступны не все вновь утвержденные СНиПы. Они публикуются в официальных изданиях, распространяемых за плату.

²¹ <http://www.fsvps.ru/fsvps-forum/posts/list/6234.page>.

²² <http://www.minregion.ru/tehreg/482/484/486/?page=3>.

Приложение 1 к Руководству по производству комбикормов, БВМД и ВМКС



1. Требования к устройству и содержанию территории

1.1. Площадки для строительства комбикормовых предприятий надлежит выбирать, а размещение на них зданий и сооружений следует предусматривать в соответствии с требованиями «Санитарных норм проектирования промышленных предприятий» (СН-245-71), «Противопожарных норм строительного проектирования предприятий и населенных мест» (СНиП А.5-70 и СНиП II-M.2-72), «Правил техники безопасности и производственной санитарии на предприятиях, в организациях и учреждениях Министерства заготовок СССР», утвержденных 12 ноября 1974 г., «Строительных норм и правил», утвержденных Госстроем СССР.

1.2. Территория должна иметь:

- а) ограждение, исключающее доступ на нее посторонних лиц и животных;
- б) надлежащую планировку, обеспечивающую отвод дождевых и талых вод к водостокам;
- в) зооветеринарный разрыв между комбикормовыми предприятиями и животноводческими фермами (комплексами) не менее 1000 метров.

1.3. Проезд транспорта и проход людей на территорию комбикормовых предприятий осуществляется в соответствии с «Положением о пропускном и внутриобъектном режиме на предприятиях, в организациях и учреждениях

Рис. 1.3. Ветеринарные и санитарные правила для комбикормовых предприятий, 1980 г.

Своим Приказом от 14.10.2010 № 447 Минрегион России установил, что распространение официально опубликованных сводов правил на территории РФ на бумажном носителе и в электронно-цифровой форме осуществляет ФГУ «Федеральный центр технической оценки продукции в строительстве». В настоящее время данная организация называется Федеральное автономное учреждение «Федеральный центр нормирования, стандартизации и технической оценки соответствия в строительстве».

Данное учреждение распространяет СП за плату, размер которой явно превышает себестоимость: **от 1 до 4 тыс. рублей** за одно издание СП. Например, отсутствующий на сайте Минрегиона России СНиП 3.02.01-87 «Земляные сооружения, основания и фундаменты» продается за 3951 руб.²³

Однако наиболее серьезные трудности возникают, когда речь идет о СНиПах, утвержденных до середины 2000-х гг. (включая советские СНиПы), которые не были переутверждены в составе СП. В соответствии с распоряжением Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р многие из них являются обязательными.

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

4. Выводы

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

Целевым состоянием является заведомая осведомленность лица обо всех обязательных требованиях, являющихся предметом проверки.

Все вышеуказанное диктует необходимость принятия кардинальных мер для обеспечения открытости установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю. Так как поручения об открытии доступа к указанной информации могут оставаться неисполненными и далее, необходимо создание обеспечительных механизмов, лишаящих органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля возможности и далее игнорировать существующие требования. В качестве такой меры необходимо закрепить в перечне грубых нарушений Федерального закона № 294-ФЗ (ст. 20) указание в акте проверки нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, если акты, которыми установлены такие требования, отсутствуют в открытом доступе на официальном сайте органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля с момента издания распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки и до принятия окончательного решения по жалобе лица, в отношении которого проведена проверка, на действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, если такая жалоба была подана.

Установление такой обязанности позволит проверять административным и судебным органам при рассмотрении ими жалоб факт выполнения такого требования путем визуального просмотра официальных интернет-сайтов.

Срок, с момента которого обязательные требования должны быть размещены на сайте (издание распоряжения о проведении проверки), надлежит рассматривать как минимально гарантированный и технический. Поскольку проверки проводятся системати-

²³ <http://www.certif.org/index.html>.

чески, соблюдение данного требования позволит добиться полного открытия доступа ко всем обязательным требованиям в постоянном режиме. Также в любой момент возможно будет проверить соблюдение указанного требования в каждом конкретном случае.

Решение проблемы непрозрачности обязательных требований позволит преодолеть и проблему избыточности и противоречивости таких требований.

После открытия доступа ко всем обязательным требованиям легче будет выявлять и выносить на общественную экспертизу вопросы их избыточности и противоречивости. Пока обязательные требования находятся в тени, а овладение знаниями о них подразумевает наличие длительного опыта работы в той или иной сфере, затруднительно исключение данной проблемы.

Более того, проблема избыточности требований должна отслеживаться еще на стадии принятия нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования. Именно поэтому необходимо совершенствовать систему оценки регулирующего воздействия.

5. Возможные решения

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

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

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

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

Периодом, в течение которого акты должны быть размещены на сайте, должен выступать интервал времени, начиная со дня издания распоряжения (приказа) о проведении проверки до дня принятия окончательного решения по жалобе при обжаловании действий (бездействий) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, если соответствующая жалоба была подана.

Точное указание на акты, которые должны быть размещены на сайте, должно быть сформулировано следующим образом. На сайте должны быть размещены тексты всех актов, на положения которых сделана ссылка в акте проверки, при указании нарушений обязательных требований, выступающих предметом проверки.

Наконец, последним, что необходимо сделать, чтобы гарантировать открытие доступа к актам, устанавливающим обязательные требования, является установление в качестве грубого нарушения требований Федерального закона № 294-ФЗ составление акта провер-

ки без точного указания в нем ссылок на внутренние структурные единицы текста актов, в которых установлены нарушенные обязательные требования и реквизиты таких актов.

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

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

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

Также в сфере обязательных требований необходимо принять комплекс мер, направленных на детализацию установления и применения обязательных требований. Так, для каждого вида контроля необходимо при утверждении положений об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемых постановлениями Правительства РФ, предусматривать следующие положения:

- в максимально конкретной форме очерчивать требования к поднадзорным объектам по каждому виду контроля, исключая при этом любую возможность возникновения дублирования полномочий по контролю одних и тех же обязательных требований различными органами государственного контроля (надзора);
- определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и прочее) и способы отбора таких методов для проверки соблюдения конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, в каких случаях достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т.п.);
- вменять в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) утверждать своими приказами исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверке, и размещать тексты таких актов на официальном сайте органа государственного контроля (надзора);

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

Карты проведения проверок (диагностические карты) должны разрабатываться там, где проверяемые требования позволяют зафиксировать их в виде карты с тем, чтобы при проведении проверок должностное лицо заполняло такую карту, проставляя в ней необходимые отметки об исполнении того или иного требования. Необходимость разработки карт проведения проверок по конкретным видам контроля должна фиксироваться в положениях об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемых постановлениями Правительства РФ.

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

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

1. Дублирование отдельных видов контроля

Несмотря на общее требование пункта 5 статьи 3 Федерального закона № 294-ФЗ до сих пор не до конца реализован принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований.

Особенно много таких ситуаций возникает:

- на стыке федерального и регионального государственного контроля (надзора)²⁴;
- на стыке регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- в тех случаях, когда какое-либо единое полномочие (государственная функция) исполняют одновременно несколько федеральных органов исполнительной власти, каждый в своей сфере (например, регистрация опасных производственных объектов, выдача разрешений на строительство и т.д.).

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

Например, опасные производственные объекты регистрируются в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Пункт 3 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 г. № 1371, устанавливает, что регистрацию опасных производственных объектов в государственном реестре осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, а также федеральные органы исполнительной власти, которым в ус-

²⁴ Ярким примером иллюстрации данного вывода является полное дублирование (пересечение) федерального и регионального ветеринарного надзора.

тановленном порядке предоставлено право проводить регистрацию подведомственных объектов. Согласно п.4.2 Соглашения о взаимодействии между Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службой по надзору в сфере транспорта в части, касающейся железнодорожного транспорта (опубликованному в Информационном бюллетене «Госгортехнадзора России», 2005 г., № 1²⁵), Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет во всех поднадзорных организациях, связанных с железнодорожным транспортом, регистрацию оборудования, работающего под давлением, и подъемных сооружений, ведение ведомственного раздела государственного реестра опасных производственных объектов на железнодорожном транспорте, на которых используется оборудование, работающее под давлением, и подъемные сооружения в установленном порядке.

Из указанных полномочий Ространснадзора вытекает и право осуществлять контроль за эксплуатацией зарегистрированных службой опасных производственных объектов.

В такой ситуации не исключено, что на одном и том же предприятии часть опасных производственных объектов поднадзорны Ростехнадзору (его территориальным органам), а другая часть – иным федеральным органам исполнительной власти, которым предоставлено право регистрации подведомственных опасных производственных объектов.

Так, согласно вышеуказанному соглашению Федеральная служба по надзору в сфере транспорта осуществляет во всех поднадзорных организациях, связанных с железнодорожным транспортом, регистрацию оборудования, работающего под давлением, и подъемных сооружений, ведение ведомственного раздела государственного реестра опасных производственных объектов на железнодорожном транспорте, на которых используется оборудование, работающее под давлением, и подъемные сооружения в установленном порядке. Иные опасные производственные объекты, указанные в Приложении 1 к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (объекты, на которых используются воспламеняющиеся и горючие вещества, окисляющие вещества и т.д.) соответственно во всех организациях, связанных с железнодорожным транспортом, поднадзорны Ростехнадзору. Таким образом, создается ситуация, допускающая двойную поднадзорность организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты и имеющих различные классы опасности, двум различным федеральным органам исполнительной власти РФ.

На приведенном примере проиллюстрирована ситуация заведомого провоцирования межведомственных споров, двойных требований со стороны надзирающих органов к эксплуатирующим опасные производственные объекты организациям.

Также на практике дублирование полномочий может возникать на стыке государственного строительного надзора с иными видами государственного контроля (надзора), в том числе надзора в сфере промышленной безопасности.

Так, в соответствии с п.4.1 Положения об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденного Постановлением Пра-

²⁵ Аналогичное соглашение заключено со Спецстроем России (приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федерального агентства специального строительства от 5 мая 2006 г. № 413/168 «Об утверждении Соглашения между Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральным агентством специального строительства о взаимодействии в области регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

вительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54, в случае отсутствия технических регламентов предметом государственного строительного надзора является проверка соответствия выполняемых работ, применяемых строительных материалов и результатов таких работ:

- строительным нормам и правилам;
- федеральным нормам и правилам в области использования атомной энергии;
- санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам;
- требованиям пожарной безопасности, требованиям в области охраны окружающей среды;
- а также требованиям других нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, подлежащих обязательному исполнению при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства.

На практике застройщики отмечают, что даже внутри Ростехнадзора подразделения горного надзора и подразделения государственного строительного надзора в отдельных случаях проверяют соблюдение одних и тех же обязательных требований в ходе различных проверок (с учетом того, что проверки в ходе государственного строительного надзора проводятся без формирования ежегодного плана проведения плановых проверок (ч.5 ст.54 Градостроительного кодекса Российской Федерации)).

В результате возникновения дублирования контрольно-надзорных полномочий гарантии Федерального закона № 294-ФЗ остаются нереализованными.

Например, требование о том, что плановые проверки не могут проводиться чаще, чем раз в три года, может быть нарушено при проведении проверок соблюдения одних и тех же требований различными органами. Это связано с презумпцией того, что предметы плановых проверок, проводящихся различными органами, различны. Поэтому и требование об ограничении проведения проверок во времени практика распространяет на каждый отдельный орган государственного контроля, а не на сферу контроля. Данная ситуация приводит к возникновению судебных споров о допустимости проведения схожих по предмету проверок различными органами в один трехлетний период. Необходимо отметить, что судебные органы в данном вопросе выносят решения в пользу проверяемых лиц.

Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 20 сентября 2010 г. по делу № А32-9923/2010-4/233-103АЖ

Как видно из материалов дела, на основании распоряжения от 22.01.2010 № 01-27/184 Управлением Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Краснодарскому краю и Республике Адыгея (далее – управление) проведена плановая проверка индивидуального предпринимателя Чернобаевой О.О. (далее – предприниматель) на предмет соблюдения обязательных требований санитарного законодательства, законодательства в сфере защиты прав потребителей и в области ветеринарии.

В ходе проверки выявлено, что в торговом зале, расположенном по адресу: г. Краснодар, ул. Уральская, 116, на хранении и реализации в холодильных камерах находилась принадлежащая предпринимателю продукция животного происхождения без ветеринарных сопроводительных документов, хранящаяся с нарушением температурного режима, установленного производителем, что является нарушением пунктов 1.1, 1.2, 1.3, 3.4, 3.5 «Правил организации работы по выдаче ветеринарных сопроводительных документов», утвержденных приказом Минсельхоза Российской Федерации от 16.11.2006 № 422.

По результатам проверки составлен акт проверки от 18.02.2010 № 01-27/184 и протокол об административном правонарушении от 18.02.2010 № р1-2-26/1009.

25 марта 2010 г. в отношении предпринимателя принято постановление № р1-2-26/1009 о привлечении к административной ответственности, предусмотренной статьей 10.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в виде штрафа в размере 4 тыс. рублей.

Не согласившись с вышеуказанным постановлением управления, предприниматель обратился в арбитражный суд.

Суд установил, что в феврале 2009 г. предприниматель в плановом порядке уже проверялся по тому же предмету Государственным учреждением КК «Управление ветеринарии г. Краснодара», что подтверждается имеющимся в материалах дела актом от 10.02.2009.

Данное обстоятельство влечет незаконность постановления управления о назначении административного наказания, так как в нарушение статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ проверка управления проведена ранее истечения трех лет с момента осуществления проверки с тем же предметом Управлением ветеринарии города Краснодара. Данное нарушение является грубым, в связи с чем влечет недействительность результатов проверки.

Аналогичное решение принял Федеральный арбитражный суд Поволжского округа (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 12 апреля 2010 г. по делу № А06-7482/2009).

Решение проблемы дублирования отдельных видов контроля

Проблема дублирования осуществления различных видов контроля должна решаться применительно к конкретной ситуации возникновения дублирования. В настоящем Докладе рассмотрены случаи дублирования осуществления государственного надзора в сфере промышленной безопасности различными органами, осуществляющими регистрацию опасных производственных объектов, а также пересечение предметов контроля при осуществлении государственного строительного надзора и иных видов контроля (надзора).

Уже сейчас известны наиболее проблемные точки, где дублирование мероприятий по контролю наиболее вероятно (в области ветеринарии, промышленной безопасности и охраны окружающей среды). Минэкономразвития России неоднократно в ежегодных докладах «О состоянии системы государственного контроля (надзора) в Российской Федерации» высказывало озабоченность сложившейся ситуацией в указанных сферах.

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

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

В результате анализа правоприменительной практики установлено, что неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок сохраняется в случаях проведения внеплановых проверок по основанию п. 1 ч. 2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ (истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным

предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

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

Федеральный закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки по основанию, предусмотренному в п.1 ч.2 ст.10 данного закона. Необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части проверки выполнения требований предписания или допустимо в ходе такой проверки фиксировать и иные нарушения обязательных требований (незамеченных в ходе первой проверки или возникших после ее проведения). К сожалению, правоприменительная практика по этому вопросу также пока не дает четкого ответа. Некоторые суды исходят из того, что должностные лица, проводящие такие проверки и выявившие попутно иные нарушения, обязаны отреагировать на них согласно действующему законодательству (в частности, составить протокол об административном правонарушении).

В итоге на практике порой складываются ситуации непрерывного проведения проверок по следующему циклу: выявление нарушения – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений – выдача предписания – проверка исполнения предписания и выявление новых нарушений и т.д.

Такой цикл формально соответствует нормам Федерального закона № 294-ФЗ.

Судебная практика по этому вопросу противоречива.

Некоторые суды допускают выявление новых нарушений при проведении проверок исполнения предписаний (*постановление Федерального арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 8 августа 2012 г. № Ф04-3032/12 по делу № А46-14903/2011, Постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 7 сентября 2012 г. № Ф10-2456/12 по делу № А09-478/2012*).

Между тем коллегия судей Высшего арбитражного суда, отказывая в передаче дела в Президиум ВАС РФ по конкретному делу, указала на недопустимость проведения фактически повторных проверок при проведении проверок ранее выданных предписаний (*Определение Высшего арбитражного суда РФ от 23 апреля 2012 г. № ВАС-5000/12*).

Авторы Доклада полагают, что в отсутствие конкретизации регулирования порядка проведения внеплановой проверки по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений должностные лица вправе при проведении таких проверок выходить за пределы ранее выданного предписания, если вновь выявленные нарушения обнаружены при проведении мероприятий по контролю в целях проверки соблюдения предписания. Однако должностные лица не должны проводить специальных мероприятий по контролю, несвязанных с проверкой соблюдения ранее выданного предписания (например, осматривать иные помещения, не относящиеся к проверке исполнения предписания, запрашивать новые документы, не относящиеся к подтверждению выполнения требований, указанных в предписании, проводить отбор проб и образцов для проведения экспертизы не в целях проверки исполнения предписания и прочее).

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

Решение проблемы неоправданно высокой степени усмотрения должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания)

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

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

Спорным вопросом правоприменительной практики Федерального закона № 294-ФЗ в настоящее время продолжает оставаться вопрос разграничения процедур, необходимых для привлечения лица к административной ответственности, и процедур государственного контроля (надзора) или муниципального контроля. Так, в соответствии с ч.3 ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования.

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

Таким образом, возникает правовая неопределенность по вопросу о применении положений Федерального закона № 294-ФЗ при оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности. В случае, если орган государственного контроля (надзора) имеет достаточные основания для возбуждения дела об административном правонарушении в связи с непосредственным обнаружением признаков состава административного правонарушения или обращением граждан, организаций, принципиальным является вопрос, обязан ли орган предвзвешивать действия, связанные с привлечением к административной ответственности (глава 28 КоАП РФ), проведением внеплановой проверки, или он может сразу приступить к проведению административного расследования, составив протокол об административном правонарушении. Во втором случае фактически обходятся требования Федерального закона № 294-ФЗ, что на практике судами признается правомерным (*Постановление Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 10 сентября 2012 г. № Ф01-3737/12 по делу № А79-4357/2011*). Поскольку данный вопрос не урегулирован в законодательстве РФ, органы государственного

контроля (надзора) действуют по своему усмотрению. Соответственно, если органы контроля сразу приступают к составлению протокола об административном правонарушении без проведения внеплановой проверки, бессмысленно апеллировать к суду о нарушении требований Федерального закона № 294-ФЗ, так как в такой ситуации данный закон не применялся.

Об этой проблеме уже указывалось в докладах Минэкономразвития России «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» 2010–2011 гг. и в докладе Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров 2011 г. Для разрешения данного вопроса требуется уточнение в законодательстве РФ об административных правонарушениях порядка возбуждения дела об административном правонарушении в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Решение проблемы непосредственного возбуждения дела об административном правонарушении как легальной возможности проведения дополнительной внеплановой проверки

В целях более четкого разграничения сфер регулирования между Федеральным законом № 294-ФЗ и КоАП РФ и исключения злоупотреблений при толковании ч.3 ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ, в соответствии с которой положения указанного закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования, в ст. 28.1 КоАП РФ необходимо уточнить поводы к возбуждению дела об административном правонарушении.

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

4. Проблемы правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности. Неоправданно высокие санкции за нарушение обязательных требований

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

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

В отдельных случаях такие размеры санкций оправданы, в иных – формулировка объективной стороны состава административного правонарушения позволяет назначить существенное административное наказание за различные степени нарушения, в том числе незначительные (непреднамеренные).

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

Например, грубое нарушение требований промышленной безопасности (ст.9.1 КоАП РФ) влечет административное приостановление деятельности на срок до 90 суток на основании решения должностного лица Ростехнадзора. При этом грубое нарушение определено в законе очень расплывчато. Под грубым нарушением требований промышленной безопасности опасных производственных объектов понимается нарушение требований промышленной безопасности, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей. Такое определение позволяет практически любое нарушение квалифицировать как грубое, так как все требования промышленной безопасности созданы для предотвращения производственного травматизма и причинения вреда окружающей среде. Любое нарушение таких правил повышает риск наступления таких последствий, чем создает непосредственную угрозу.

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

Например, в соответствии со ст.14.1.2 КоАП осуществление предпринимательской деятельности в области транспорта без лицензии наказывается фиксированным размером штрафа: на граждан и должностных лиц в размере 50 тысяч рублей; на индивидуальных предпринимателей – 100 тысяч рублей; на юридических лиц – 400 тысяч рублей. При этом ответственность не дифференцирована ни по виду транспорта, ни по количеству пассажиров, ни по кратности (продолжительности) осуществления деятельности без лицензии. В текущей редакции одинаковое наказание понесут как владелец речного судна (морского судна), перевозящего пассажиров без лицензии, так и владелец микроавтобуса. Кроме того, указанная статья содержит в себе и противоречие в части размера штрафа для индивидуальных предпринимателей. Так, в санкции части первой данной статьи размер штрафа для индивидуальных предпринимателей определен в размере 100 тысяч рублей, а в примечании к той же статье указано, что за административные правонарушения, предусмотренные настоящей статьей, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут административную ответственность как юридические лица (400 тысяч рублей).

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

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

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

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

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

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

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

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

2. Статья 8.14 КоАП РФ отсылает к нарушению правил водопользования.

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

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

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

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

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

– использование водных объектов для сплава древесины (ст. 48 Водного кодекса РФ);

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

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

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

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

– в части требований к перевозке карантинных растений применяются соответствующие положения Общих правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных Минавтотрансом РСФСР 30.07.1971 г., Правил перевозок грузов автомобильным транспортом, утвержденных Постановлением Правительства РФ от

15.04.2011 г. № 272. Перевозка подкарантинных грузов железнодорожным транспортом регулируется соответствующими правилами, утвержденными приказом МПС РФ от 18.06.2003 г. № 36;

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

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

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

Обнаружены следующие нормативные правовые акты, устанавливающие такие правила:

– Постановление Правительства РФ от 12 октября 2004 г. № 539 «О порядке регистрации радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств»;

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

– приказ Минсвязи РФ от 9 сентября 2002 г. № 113 «Об утверждении Правил ввода в эксплуатацию сооружений связи».

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

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

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

Решение проблемы правоприменительной практики при привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности

В настоящее время все больше нареканий вызывает Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Минэкономразвития России и РСПП (в лице Комитета по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров) представляется целесообразным начать сбор от членов РСПП и любых других заинтересованных субъектов предпринимательской деятельности предложений по изменению конкретных составов административных правонарушений в тех случаях, когда такие составы не отвечают принципам социальной справедливости или ведут к неоправданно широкому административному усмотрению должностных лиц.

На основе собранных предложений Минэкономразвития России при участии Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров целесообразно разработать законопроект для последующего внесения в установленном порядке в Правительство РФ.

5. Неопределенность в отношении того, распространяется ли Федеральный закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет. Наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере

В предшествующих докладах Минэкономразвития России и Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров уже подчеркивалось, что Федеральным законом № 294-ФЗ для отдельных видов контроля предусмотрен режим регулирования, устанавливаемый тематическими законами, на которые действие базового закона не распространяется (в основном это контроль в сфере безопасности, финансовый и налоговый контроль). За прошедшее время количество таких видов контроля (надзора) неоправданно увеличилось.

Сфера применения Федерального закона № 294-ФЗ обозначена в ст.1. В соответствии со ст.1 отношения по контролю (надзору) можно разделить на три группы:

- отношения по контролю (надзору), на которые не распространяются все или основные положения Федерального закона № 294-ФЗ (закрытый перечень видов контроля (надзора), перечисленных в частях 3 и 3.1 ст.1);
- отношения по контролю (надзору), по которым Федеральный закон № 294-ФЗ применяется с учетом особенностей, установленных иными федеральными законами (ч.4 ст.1);
- отношения по контролю (надзору), на которые без ограничения распространяются положения Федерального закона № 294-ФЗ (все виды контроля (надзора), не указанные в чч. 3–4 ст.1).

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

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

Из указанных обстоятельств проистекают постоянные споры в правоприменительной практике о распространении требований Федерального закона № 294-ФЗ на конкретные правоотношения. Попытки сужения сферы регулирования закона отдельными федеральными органами исполнительной власти за последние 2–3 года являлись достаточно успешными.

Считаем, что описанный выше подход к нормативно-правовому регулированию порядка осуществления государственного контроля (надзора) должен рассматриваться как промежуточный этап. В будущем необходимо максимально унифицировать правила проведения проверок независимо от сфер контроля. Особенности той или иной сферы должны быть учтены в самом базовом законе. Правила и гарантии Федерального закона № 294-ФЗ могут не применяться только в тех сферах контроля, где они не отвечают пра-

вой природе предмета регулирования данного закона (например, оперативно-розыскная деятельность, прокурорский надзор или надзор в банковской сфере). На это уже указывалось в предшествующих докладах Минэкономразвития России и Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров. Пока полагаем, что перечень исключений из Закона № 294-ФЗ слишком широк.

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

А. Расширение толкования понятия финансовый контроль, на который требования Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются.

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

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

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

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

Б. Проведение дистанционных проверок.

В соответствии со ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ положения закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

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

Частично эта проблема начала решаться. Так, были внесены изменения в Кодекс внутреннего водного транспорта, Федеральный закон от 20 декабря 2004 г. № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в целях установления особенностей проведения так называемых рейдовых проверок, о чем будет указано ниже. Однако на практике квалификация конкретных проверок в качестве дистанционных продолжает сталкиваться со значительным количеством вопросов, что подтверждается судебной практикой. Например, непонятно, является ли дистанционной проверка в торговом зале магазина, на территории рынка, контрольная закупка, направленная на выявление фактов продажи отдельных видов товаров лицам, не имеющим право их приобретать, мониторинговый отбор проб той или иной продукции (например, при контроле качества муки органами Россельхознадзора) и т.д.

Судебная практика по данным вопросам также противоречива.

Например, проверки в рамках осуществления земельного контроля отнесены к дистанционному контролю, так как при обследовании земельного участка на предмет его целевого использования не требуется взаимодействия с правообладателем такого земельного участка (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 19 июля 2012 г. № Ф06-5378/12 по делу № А65-30412/2011).

При этом в том же Поволжском округе по аналогичной ситуации принято иное решение. На отношения по проверке схемы движения автобусных маршрутов (проверка соблюдения мест остановок и мест отстоя автобусов при движении по городским маршрутам) распространены требования Федерального закона № 294-ФЗ (постановление Федерального арбитражного суда Поволжского округа от 7 февраля 2012 г. по делу № А06-2326/2011).

На отношения при разбирательстве Ространснадзором причин задержки авиарейсов по систематически направляемым сообщениям авиадиспетчеров судебная практика распространяет требования Федерального закона № 294-ФЗ, в частности требование об уведомлении о проведении внеплановой проверки, несмотря на утверждения органа государственного контроля о том, что проверочные мероприятия осуществляются в рамках постоянного и систематического мониторинга соблюдения расписания полетов (постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 февраля 2012 г. № 11АП-15537/11).

При обобщении практики рассмотрения дел Пермским краевым судом сформулирована правовая позиция по вопросу о применимости к проводимым проверкам соблюдения товариществами собственников жилья и управляющими компаниями Правил благоустройства и содержания территории на городских и муниципальных территориях. В соответствии с ней такие проверки не подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ, так как в ходе них не возникает взаимодействия с проверяемыми организациями (Обзор практики рассмотрения судьями Пермского края дел об административных правонарушениях за 2011 г. и первое полугодие 2012 г. (утв. на заседании президиума Пермского краевого суда 6 июля 2012 г.)).

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

- систематического отслеживания ситуации в той или иной области и проведения мониторинга (соблюдение расписания, схемы движения, отслеживание качества продукции, выводимой на рынок);
- выявления нарушений в операционной деятельности, фиксация которых возможна только в момент их совершения (продажа товара без использования кассового аппарата, продажа спиртосодержащих напитков и табачных изделий несовершеннолетним, браконьерство и т.д.);
- при обследовании определенной местности безотносительно к конкретному юридическому лицу (контроль за благоустройством города, размещением вывесок и рекламных конструкций).

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

В. Проведение рейдовых проверок.

Также в условиях большой правовой неопределенности проводятся и так называемые «рейдовые» проверки широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории. Например, в отношении мелких торговцев, владельцев ларьков, расположенных в какой-то обособленной местности (на рынке, на вокзале, на железнодорожной станции и т.д.). Подготовить индивидуально определенные приказы (распоряжения), индивидуально всех уведомить о проведении проверки в подобных случаях является сложным (в том числе в силу отсутствия информации о подконтрольных субъектах).

Федеральный закон № 294-ФЗ в этих случаях не предусматривает каких-либо особенностей. На практике подобные проверки выводят из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, указывая на дистанционный характер таких проверок (*постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 20 сентября 2012 г. № Ф03-3972/12 по делу № А37-1976/2011*).

Законодатель в двух отраслевых законах предусмотрел возможность проведения рейдовых проверок при осуществлении государственного портового контроля и федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов (часть 4 статьи 43.2), выведя их из сферы регулирования Федерального закона № 294-ФЗ.

Так, в соответствии с п.4 ст.38.1 Кодекса внутреннего водного транспорта РФ, проверки судов и иных плавучих объектов, находящихся в бассейне внутренних водных путей, в целях осуществления мероприятий по контролю проводятся лицами, осуществляющими государственный портовый контроль, на основании плановых (рейдовых) заданий в соответствии с приказом (распоряжением) капитана бассейна внутренних водных путей. Приказом Минтранса РФ от 15 августа 2012 г. № 308 утвержден Порядок подготовки и содержания плановых (рейдовых) заданий. В соответствии с указанным Порядком капитан бассейна внутренних водных путей после принятия решения о проверке судна или иного плавучего объекта на основании оценок рисков нарушения обязательных требований издает приказ (распоряжение) о назначении проверки. Также готовится плановое (рейдовое) задание, в котором в том числе указывается список действий, которые лицо, осуществляющее государственный портовый контроль, выполняет при проверке судна или иного плавучего объекта.

В части иных видов контроля, в которых также могут иметь место похожие рейдовые проверки, проблемы регулирования остаются.

Такие проверки условно можно разделить на две группы.

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

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

В условиях отсутствия нормативного регулирования таких проверок на практике встречаются случаи издания приказов о проведении проверок в отношении неопределенного круга лиц. По указанному основанию результаты подобных проверок оспариваются в судах.

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

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

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

Другие правоприменители полагают, что по отношению к осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля исполнения условий гражданско-правовых договоров (кроме случаев если договоры (контракты) заключаются в рамках размещения государственного или муниципального заказа) необходимо распространить требования Федерального закона № 294-ФЗ, если полномочия по осуществлению такого контроля указаны не только в договоре, но и в положении о соответствующем органе. В этом случае контроль уже выходит за рамки гражданско-правовой сферы, так как осуществление контроля является обычной деятельностью такого органа, направленной на обеспечение публичных интересов.

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

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

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

Во всех вышеперечисленных случаях дальнейшее регулирование порядка осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля должно двигаться в сторону уточнения и конкретизации требований Федерального закона № 294-ФЗ относительно перечисленных неоднозначных случаев.

Решение проблемы рассинхронизации государственного регулирования осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере), а также проблемы неопределенности в отношении того, распространяется ли Федеральный закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет

В Докладе Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров 2011 г., предлагалось закрепить исчерпывающий перечень видов контроля в одном законодательном акте (в Федеральном законе № 294-ФЗ). Не поименованные в законе виды контроля должны признаваться незаконными и не осуществляться, как это сделано в законодательстве о лицензировании, где случаи выдачи лицензии исчерпывающие. В этом случае можно будет легче управлять данной сферой, например исключать в принципе необходимость осуществления того или иного вида контроля. Данное предложение остается актуальным.

В настоящее время инструментарий Федерального закона № 294-ФЗ никак не регулирует порядок и особенности проведения следующих видов проверок:

- систематические проверочные мероприятия, проводимые в целях постоянного (в том числе непрерывного) отслеживания ситуации в той или иной области и проведения мониторинга (соблюдение расписания, схемы движения, отслеживание качества продукции, выводимой на рынок);
- проведение проверок в целях выявления нарушений в операционной деятельности, фиксация которых возможна только в момент их совершения (продажа товара без использования кассового аппарата, продажа спиртосодержащих напитков и табачных изделий несовершеннолетним, браконьерство и т.д.);
- проведение проверок при обследовании определенной местности безотносительно к конкретному юридическому лицу (контроль за благоустройством города, размещением вывесок и рекламных конструкций);
- «рейдовые» проверки широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории (рынок, вокзал, аэропорт и т.д.).

В настоящее время в связи с неурегулированностью вопросов проведения таких проверок могут нарушаться права юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Как правило, такие проверки выводятся из сферы регулирования Федерального закона № 294-ФЗ (чаще всего по признаку отнесения их к дистанционным, то есть не требующим взаимодействия с проверяемым лицом). В результате порядок проведения таких проверок вообще никак не урегулирован. Судебная же практика в отношении указанных видов проверок в настоящее время противоречива.

Считаем, что каждому виду проверок, перечисленных выше, должна быть посвящена отдельная статья Федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающая баланс публичных и частных интересов при проведении таких проверок.

* * *

Как видно из всего вышеизложенного, государственное регулирование осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля активно развивается. Довольно большая часть проблем в указанной сфере, обозначенных в докладе Минэкономразвития России «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» 2010–2011 гг. и в докладе Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров 2011 г., решены.

Однако остается и множество нерешенных проблем, в том числе и ждущих разрешения на протяжении нескольких лет. Конкретные предложения, направленные на решение проблем, изложенных в данной главе, систематизированы и представлены в таблице, помещенной в заключение настоящего доклада.

1.3. Обжалование решений государственного и муниципального контроля

Обжалование решений, действий (бездействий) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля

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

Данной нормой корреспондирует закрепленное в п. 4 ст. 21 Федерального закона № 294-ФЗ право руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, а также индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя обжаловать действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, повлекшие за собой нарушение прав юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки, в административном и (или) судебном порядке.

Действия (бездействие) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля могут быть обжалованы как в арбитражные суды, так и в суды общей юрисдикции. Заявления о признании решений и действий незаконными должны подаваться в арбитражные суды только в тех случаях, когда предметом проверки является предпринимательская или иная экономическая деятельность, за исключением трудовых правоотношений. Если же предметом проверки являются трудовые отношения или деятельность юридического лица, индивидуального предпринимателя, не связанная с предпринимательской или иной экономической деятельностью, то рассмотрение жалобы осуществляется судами общей юрисдикции.

Порядок обжалования в арбитражные суды определен Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ, в суды общей юрисдикции – Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ.

В свою очередь, административное обжалование на законодательном уровне не регламентировано. Процедуры рассмотрения жалоб на действия (бездействие) должностных лиц органов контроля (надзора) в административном порядке регламентированы исключительно на уровне ведомственных нормативных правовых актов – административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора).

Соответствующие административные регламенты, как правило, содержат положения, устанавливающие:

- а) органы государственной власти и должностные лица, которым может быть направлена жалоба заявителя в досудебном (внесудебном) порядке;
- б) требования к содержанию жалоб и порядку их подачи;
- в) исчерпывающий перечень оснований для приостановления рассмотрения жалобы и случаев, в которых ответ на жалобу не дается;
- г) сроки рассмотрения жалобы;
- д) результат досудебного (внесудебного) обжалования и способ уведомления о результате рассмотрения жалобы.

Схема распределения компетенции по рассмотрению жалоб зависит от статуса органа контроля (федеральное министерство, федеральная служба, подведомственная Прави-

тельству РФ, или федеральная служба, подведомственная федеральному министерству) и наличия у него территориальных органов. Наиболее частой является следующая инстанционная система обжалования.

- Действия (бездействие) и решения органа контроля (надзора) могут быть обжалованы:
- должностных лиц территориальных органов – руководителю территориального органа и (или) в центральный аппарат;
 - должностных лиц центрального аппарата – руководителю органа контроля (лицу, его замещающему) и (или) в вышестоящее министерство;
 - руководителя органа контроля (лица, его замещающего) – в вышестоящее министерство.

Процедура рассмотрения жалоб в целом повторяет процедуру, зафиксированную в Федеральном законе от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Жалоба рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации жалобы. В исключительных случаях (перечень которых нормативно не определяется) срок рассмотрения жалобы может быть увеличен, но не более чем на 30 дней.

Жалоба рассматривается в порядке письменного производства. Это означает, что должностное лицо, рассматривая жалобу, принимает решение на основе письменных материалов: собственно жалобы, документов, имеющихся в органе контроля, и документов и материалов, запрашиваемых в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия.

Административные регламенты вслед за Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» закрепляют положения, согласно которым должностные лица в случае необходимости обеспечивают рассмотрение обращения с участием заявителя, направившего жалобу, или его законного представителя. Однако на практике личное присутствие лица, направившего жалобу, дача им пояснений практически никогда не реализуется.

Необходимо отметить, что, как показал опрос субъектов предпринимательской деятельности, административное обжалование решений и действий (бездействий) должностных лиц органов государственного (муниципального) контроля (надзора) по сравнению с судебным рассмотрением жалобы является неэффективным для лица, в отношении которого проводилась проверка.

По данным проведенного опроса, можно прийти к выводу, что уровень востребованности всех 3 вышеуказанных способов обжалования примерно одинаков: каждым из указанных способов пользовалось около 46–47% респондентов. Однако в зависимости от субъекта рассматривающего жалобу коэффициент успешности обжалования (т.е. процент удовлетворенных жалоб, если таковые были поданы) составляет:

- в случае обжалования вышестоящему должностному лицу – 30%;
- в случае обжалования в вышестоящий орган – 42%;
- в случае судебного обжалования – 64%.

Указанные сведения подтверждаются судебной статистикой.

По данным, размещенным на сайте ВАС РФ, арбитражными судами удовлетворяется порядка 50% жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Так, за первое полугодие 2011 г. было удовлетворено 19 194 жалобы из 40 852 поданных (т.е. 47%), за первое полугодие 2012 г. – 25 520 из 49 856 (т.е. 51,2%).

По данным судебной статистики, собираемой Судебным департаментом при Верховном Суде РФ, в первом полугодии 2012 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 57 899 жалоб на решения и действия (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц, из которых удовлетворено 32 515 (т.е. 56%).

Можно выделить следующие причины низкой эффективности административного способа обжалования.

1. Отсутствие независимости, пристрастность при рассмотрении жалобы.

При досудебном (внесудебном) рассмотрении жалобы отсутствует равенство сторон спора и состязательность при исследовании аргументов. Уполномоченное лицо, рассматривая жалобу, фактически совмещает роль арбитра и стороны спора, чьи решения или действия обжалуются. Должностное лицо, принимая решение, ориентируется не только на положения нормативных правовых актов, которые, к слову, могут предоставлять органу контроля довольно широкую степень усмотрения, но и на ведомственные интересы: заинтересованность в увеличении выявленных нарушений, количестве наложенных наказаний.

2. Отсутствие публичности процедуры рассмотрения жалобы.

Весь процесс разрешения носит закрытый характер. О результатах рассмотрения уведомляется только лицо, подавшее жалобу, и только в письменном виде. Это позволяет скрывать пристрастность решений или формальный характер ответа в виде отписки.

3. Низкая квалификация лиц, рассматривающих жалобы.

Несмотря на положения нормативных правовых актов о том, что рассмотрение жалоб осуществляется руководителями (заместителями руководителей) органов контроля (надзора) либо их территориальных подразделений, на практике рассмотрение жалоб содержательно осуществляется нижестоящими государственными служащими, а ответ на жалобу просто подписывается руководителем. При этом во многих органах контроля (надзора) содержательное рассмотрение жалоб проводится сотрудниками отделов по рассмотрению обращений граждан, которые могут не являться юристами или специалистами в отдельных видах контроля.

4. Недостаток времени на обстоятельное разрешение жалобы.

Указанный недостаток в совокупности с низкой квалификацией лиц, рассматривающих жалобы, приводит зачастую к даче формальных ответов («отписок»), содержание которых представляет собой набор цитат положений из НПА по предмету жалобы и логически не вытекающий из них вывод об отказе в удовлетворении жалобы.

Целевое состояние обжалования решений, действий (бездействий) должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля

Анализируя причины неэффективности действующего порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в том числе актов проверок и предписаний, вынесенных в связи с проведением проверки, можно сформулировать следующие вопросы, которые должны быть разрешены при проектировании надлежащего порядка такого обжалования:

1) процедура порядка обжалования должна быть четко регламентирована и одинакова как минимум на федеральном уровне;

2) жалоба должна рассматриваться комиссионно;

3) жалоба должна рассматриваться на открытом заседании, в котором должен иметь возможность принять участие заявитель;

4) в процедуре рассмотрения жалобы может принимать участие третья сторона, не связанная с органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля;

5) должна быть предусмотрена возможность обжалования решения по жалобе;

6) должна быть обеспечена информационная открытость процедур, связанных с рассмотрением жалобы.

Далее в настоящем разделе по каждому из вышеперечисленных требований целевое состояние будет рассмотрено отдельно.

1. Регламентация процедуры порядка обжалования

На федеральном уровне должен быть разработан и принят общий порядок обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в котором должны быть регламентированы следующие вопросы:

1) предмет жалобы:

- план проведения проверки;
- распоряжение или приказ руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- акт проверки;
- предписание об устранении выявленных нарушений при проведении проверки;
- действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля;

2) основание жалобы:

- включение в план проверок или проведение плановой проверки до истечения установленного срока с момента проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- проведение плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок;
- отсутствие уведомления о проведении проверки или нарушение срока такого уведомления;
- привлечение к проведению мероприятий по контролю неаккредитованных в установленном порядке граждан и организаций;
- проведение внеплановой проверки в отсутствие предусмотренных законом оснований;
- несогласование с органами прокуратуры внеплановой выездной проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- нарушение сроков и времени проведения плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства;
- проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- требование документов, не относящихся к предмету проверки;
- превышение установленных сроков проведения проверок;
- непредставление акта проверки;

- участие в проведении проверок экспертов, экспертных организаций, состоящих в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводятся проверки;
- проведение проверки соблюдения обязательных требований, не опубликованных в установленном порядке или не носящих обязательный характер (не имеющих юридической силы);
- отсутствие в акте проверки ссылки на конкретные внутренние структурные единицы актов, устанавливающих обязательные требования;
- выдача предписаний, обязывающих совершить определенные мероприятия, не связанные с выявленными нарушениями при проведении проверки;
- требование произвести оплату расходов, прямо или косвенно связанных с необходимостью проведения проверки;
- проведение проверки неуполномоченным лицом;
- издание распоряжения о проведении проверки соблюдения обязательных требований, относящихся к компетенции иного органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;
- иные нарушения законодательства Российской Федерации об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- 3) сроки давности для подачи жалобы;
- 4) способы подачи жалобы (электронная почта, факс, Почта России, личный прием);
- 5) требования к содержанию жалобы;
- 6) исчерпывающие основания для отказа в рассмотрении жалобы;
- 7) срок рассмотрения жалобы (при этом такой срок должен быть минимальным – не более 5 рабочих дней);
- 8) должностные лица, уполномоченные рассматривать жалобы;
- 9) процедура рассмотрения жалобы;
- 10) виды решений, принимаемых по итогам рассмотрения жалобы;
- 11) порядок совершения действий, направленных на возбуждение дела об административном правонарушении по ст. 19.6.1 КоАП РФ, при удовлетворении жалобы;
- 12) порядок контроля исполнения решений, принятых по итогам рассмотрения жалобы;
- 13) порядок размещения в сети Интернет решений по жалобам.

Такой порядок предлагается закрепить на законодательном уровне, а именно в Федеральном законе от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в виде отдельной главы.

2. Комиссионное рассмотрение жалоб

Одним из основных условий целевого состояния порядка рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля должно быть комиссионное рассмотрение жалоб. Необходимо отойти от «кабинетного» принципа рассмотрения жалоб, влекущего формальный подход и отписки. Комиссия по рассмотрению жалоб должна включать в себя не менее пяти человек, а ее заседания должны быть легитимны при кворуме не менее половины от состава комиссии. Все члены комиссии должны иметь решающий голос. Последним должен голосовать председатель комиссии. При равенстве голосов жалоба должна признаваться обоснованной.

В случае, если заявитель в своей жалобе ссылается на факты дублирования различных видов контроля (надзора), то жалобу должна рассматривать межведомственная комиссия, состоящая из представителей всех органов контроля (надзора), полномочия которых декларируются заявителем как дублирующие (кроме случаев, если будет принято решение о том, что жалобу рассматривает третий независимый орган).

3. Открытое рассмотрение жалобы

Отойти от «кабинетного» принципа рассмотрения жалоб поможет также открытие процедуры рассмотрения жалоб для заявителей. Рассмотрение жалобы должно всегда проходить в форме заседания комиссии, в котором может принимать участие заявитель (заявлять ходатайства, отводы, уточнять основания и предмет жалобы и прочее).

4. Вопрос о возможности участия в процедуре рассмотрения жалобы незаинтересованной третьей стороны, не связанной с органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля

Наиболее существенным вопросом при проектировании будущей системы обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля является вопрос о вовлечении в процедуру рассмотрения жалобы третьего независимого органа власти.

Реализация данной задачи возможна двумя путями:

1. Первичное рассмотрение жалобы органом, отличным от органа, решения действия (бездействия) должностных лиц которого обжалуются;

2. Возможность обжалования первичных решений по жалобам в административном порядке в какой-либо независимый орган власти.

В целях решения вопроса об эффективности рассмотрения жалобы третьим органом рассмотрим статистику по результатам рассмотрения жалоб в сферах, в отношении которых предусмотрены регламентированные порядки обжалования действий (бездействия), решений должностных лиц в административном порядке:

– статистика рассмотрения ФТС России жалоб физических и юридических лиц на решения, действия (бездействие) таможенных органов в сфере таможенного дела за 2005 г. (последний период, в отношении которого представлены сведения на сайте ФТС²⁶);

– статистика рассмотрения жалоб ФАС России в сфере размещения заказа за 2011 г.²⁷;

– сведения о рассмотрении жалоб налоговыми органами²⁸.

ФТС России и ФНС России рассматривает жалобы в отношении таможенных (налоговых) органов – внутриведомственная система обжалования.

ФАС России рассматривает жалобы в отношении всех федеральных государственных заказчиков (органов государственной власти Российской Федерации, внебюджетных фондов РФ, федеральных государственных бюджетных учреждений), а также госу-

²⁶ http://www.customs.ru/index.php?option=com_newsfts&view=category&id=37&Itemid=2037.

²⁷ http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30051.html.

²⁸ http://www.nalog.ru/rub_mns_news/3895369/.

дарственных заказчиков субъектов РФ и муниципальных заказчиков, в случае обжалования их действий в ФАС России – вневедомственная система обжалования.

ФТС России и региональные таможенные управления в 2005 г. рассмотрели по существу 708 жалоб, из них 51% были признаны обоснованными или частично обоснованными.

Согласно данным официального сайта ФНС России, вышестоящим налоговым органом отменяется более 40% решений других налоговых органов по жалобам заявителей.

ФАС России в 2011 г. рассмотрела по существу 26 263 жалобы из них 45% были признаны обоснованными.

Как мы видим из рассмотренных статистических данных, доля жалоб, признаваемых обоснованными, не зависит от ведомственной принадлежности субъекта рассмотрения жалобы по отношению к лицу, действия (бездействие) которого обжалуются.

Таким образом, при регулировании будущего порядка рассмотрения жалоб на решения, действия (бездействие) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля не обязательно предусматривать наличие единого административного трибунала при условии установления иных гарантий объективного рассмотрения жалоб, предусмотренных в настоящем разделе доклада.

5. Обжалования решения по жалобе

При проектировании будущей системы обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля необходимо предусмотреть возможность не только судебного обжалования решений комиссий по рассмотрению жалоб, но и возможность дальнейшего обжалования решений комиссий по административной вертикали.

Предлагается установить, что комиссии по рассмотрению жалоб должны быть созданы в территориальном подразделении органа государственного контроля (надзора) при наличии такового, в центральном аппарате органа государственного контроля (надзора), в органе исполнительной власти, курирующем орган государственного контроля (надзора), при наличии такового. На рисунке 1.4 представлена трехуровневая система комиссий по рассмотрению жалоб на примере федерального органа исполнительной власти, имеющего территориальные органы в субъектах РФ и подведомственного федеральному министерству.

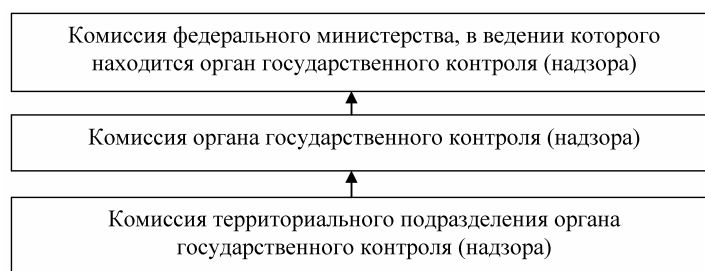


Рис. 1.4. Система комиссий по рассмотрению жалоб

Заявитель должен иметь возможность обжаловать решения нижестоящих комиссий по рассмотрению жалоб в вышестоящие комиссии. Если же структура органов исполни-

тельной власти в конкретном случае не предусматривает возможности учреждения вышестоящих комиссий по рассмотрению жалоб, то заявитель обжалует решение комиссии по рассмотрению жалобы напрямую в суд.

При этом заявитель всегда вправе напрямую обратиться в суд, минуя все вышестоящие комиссии по рассмотрению жалоб, а принятие судом к производству жалобы заявителя должно влечь отказ в рассмотрении такой же жалобы административными органами.

6. Информационная открытость процедур, связанных с рассмотрением жалобы

Все решения комиссий по рассмотрению жалоб должны размещаться в открытом доступе в сети Интернет на официальном сайте органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

Данное обстоятельство позволит повысить объективность принимаемых решений, а также требования к их юридической обоснованности. Кроме того, наличие размещаемых в открытом доступе решений по жалобам позволит формировать единообразную административную практику рассмотрения жалоб.

1.4. Привлечение субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности

Одним из актуальных вопросов, связанных с осуществлением государственного контроля (надзора), является привлечение субъектов предпринимательской деятельности к ответственности за совершение выявленных нарушений, к наиболее значимым из которых относятся следующие.

1. Сложности обжалования результатов административного разбирательства (наказания) в вышестоящие органы

Ст. 30.1. КоАП РФ предусматривает трех субъектов, которым может быть обжаловано постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом (т.е. наиболее частый случай рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных субъектами предпринимательской деятельности):

- вышестоящему должностному лицу;
- в вышестоящий орган;
- в суд по месту рассмотрения дела: в арбитражный суд (в отношении правонарушения, совершенного юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, в связи с предпринимательской или иной экономической деятельностью) либо в районный суд (в отношении правонарушения, совершенного должностным лицом либо юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, но не в связи с предпринимательской или иной экономической деятельностью).

Рассмотрение жалобы на соответствующее постановление в рамках органа, наложившего наказание, осуществляется быстрее, чем судебное рассмотрение жалобы. Согласно ст. 30.5 КоАП РФ рассмотрение жалобы в административном порядке осуществляется в десятидневный срок, а в судебном порядке – в двухмесячный срок со дня ее поступления со всеми материалами дела в орган, правомочный рассматривать жалобу.

Вместе с тем, как показал опрос субъектов предпринимательской деятельности, административное обжалование по сравнению с судебным рассмотрением жалобы является неэффективным для лица, на которого наложено наказание.

По данным, размещенным на сайте ВАС РФ, арбитражными судами удовлетворяется порядка 51–52% жалоб на постановления административных органов о привлечении к ответственности. Так, за первое полугодие 2011 г. было удовлетворено 11 132 жалобы из 21 404 поданных (т.е. 52%), за первое полугодие 2012 г. – 14 493 из 28 123 (т.е. 51,5%).

По данным судебной статистики, собираемой Судебным департаментом при Верховном суде РФ, в первом полугодии 2012 г. судами общей юрисдикции было рассмотрено 58 521 жалоба на постановление об административном правонарушении, из которых отменено 27 516 (т.е. 47%).

Для решения указанной проблемы могут быть выдвинуты предложения, частично пересекающиеся с мерами, направленными на оптимизацию обжалования решений, действий (бездействий) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), в том числе:

- переход от единоличного рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях к коллегиальному рассмотрению;
- обеспечение реальной открытости заседаний административных органов;
- информационная открытость процессуальных документов административных документов.

Рассмотрим их более подробно.

1. Переход от единоличного рассмотрения жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях к коллегиальному рассмотрению.

Рассмотрение в административном порядке жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях должно осуществляться не единолично вышестоящим должностным лицом, а комиссионно. Председателем данной комиссии должно быть соответствующее должностное лицо, которому в настоящее время направляется жалоба. В состав комиссии должны входить в равной пропорции представители профильного подразделения, ответственного за соответствующий вид контроля (надзора), и представители подразделения, ответственного за юридическое обеспечение деятельности органа контроля (надзора). Комиссия должна рассматривать дело в порядке, закрепленном в ч. 2 ст. 30.6 КоАП РФ.

Данная мера должна повысить независимость, беспристрастность принятия решения по жалобе и исключить существующую практику, согласно которой жалобы рассматриваются формально единолично вышестоящим должностным лицом, а фактически единолично нижестоящими государственными служащими (с последующим проставлением подписи должностного лица на решении).

2. Обеспечение реальной открытости заседаний административных органов.

В настоящее время формально рассмотрение дел об административных правонарушениях (включая рассмотрение жалоб на постановления) осуществляется в открытом режиме, т.е. со свободным доступом всех заинтересованных лиц. Однако на практике открытость рассмотрения дел хоть сколько-нибудь обеспечена только при судебном рассмотрении дел соответствующей категории. Возможности для заинтересованных лиц попасть на рассмотрение жалобы в административном порядке практически нет.

В связи с этим одновременно с переходом на коллегиальное рассмотрение жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях необходимо обеспечить реальную открытость заседаний соответствующих комиссий.

3. Информационная открытость процессуальных документов административных органов.

Необходимо по аналогии с обеспечением открытости судебных актов обеспечить публичный доступ к процессуальным документам по отдельным наиболее важным категориям дел об административных правонарушениях, рассматриваемых административными органами (подробнее см. ниже параграф 3).

Открытость заседаний административных органов и информационная открытость процессуальных документов административных органов должны исключить факторы, позволяющие скрывать проявления некомпетентности, небрежности и предвзятости при рассмотрении дел об административных правонарушениях.

2. Вид или размер наказания не зависит от степени грубости нарушения

Сущность данной проблемы заключается в том, что одинаковое административное наказание назначается как за грубые, так и за мелкие нарушения. Основной причиной данной ситуации является размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения отсылки к законодательству в отдельных сферах государственного управления и ведомственным правилам и инструкциям в КоАП РФ.

Необходимо отметить, что отсылочные нормы встречаются в КоАП РФ в довольно большом объеме. Анализ особенной части данного кодекса позволяет говорить о наличии в ней не менее 85 составов административных правонарушений, которые могут быть совершены субъектами предпринимательской деятельности и которые сформулированы исключительно или преимущественно отсылочными нормами. Перечень наиболее ярких примеров таких составов приведен в таблице 1.2.

При этом в большинстве случаев указанные выше правила или требования представляют собой не один, а множество нормативно-правовых актов, число которых может достигать до нескольких десятков. Среди нормативных актов, устанавливающих обязательные требования, могут быть акты различного уровня, начиная от федеральных законов и заканчивая ведомственными актами, принятыми еще в советское время.

В качестве примера можно привести ст. 6.4 КоАП РФ, предусматривающую наказание за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта. Такие требования установлены в более чем 50 нормативных актах, среди которых 2 технических регламента (Федеральный закон и Постановление Правительства РФ), 47 СанПиН, 2 постановления Госгортехнадзора, приказ Минжилкомхоза РСФСР. Из указанного количества СанПиН 15 документов было принято ранее 1991 г., значительная часть которых (12) не была опубликована вообще.

Помимо наличия отсылочных норм в описании составов административных правонарушений КоАП РФ содержит примеры абстрактных формулировок, допускающих крайне широкое усмотрение лица, рассматривающего дело об административном правонарушении. Например, такая формулировка содержится в ч. 1 ст. 8.13 КоАП РФ, предусматривающая ответственность за «нарушение водоохранного режима на водосборах водных объектов, которое может повлечь загрязнение указанных объектов или другие вредные явления». Решение вопроса о том, какие явления можно отнести к вредным, остается исключительно на усмотрение лиц, ведущих производство по делу об административном правонарушении.

Таблица 1.2

Отсылочные и дискреционные нормы в описании состава административного правонарушения в КоАП РФ

№	Номер статьи	Название статьи	Наказание для должностных лиц, индивидуальных предпринимателей (для данных категорий размер наказаний одинаков, если прямо не указано иное) для ИП: штраф от 1000 до 5000 рублей; административное приостановление деятельности (далее АПД) до 90 суток	Наказание для юридических лиц
1	5.27	Нарушение законодательства о труде и об охране труда	для должностных лиц: штраф от 1000 до 5000 рублей; для ИП: штраф от 1000 до 5000 рублей; административное приостановление деятельности (далее АПД) до 90 суток	штраф от 30 000 до 50 000 рублей или АПД до 90 суток
2	6.3	Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения	для должностных лиц: штраф от 500 до 1000 рублей; для ИП: штраф от 500 до 1000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 рублей или АПД до 90 суток
3	6.4.	Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых помещений и общественных помещений, зданий, сооружений и транспорта	для должностных лиц: штраф от 1000 до 2000 рублей; для ИП: штраф от 1000 до 2000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 рублей или АПД до 90 суток
4	6.6	Нарушение санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения	для должностных лиц: штраф от 2000 до 3000 рублей; для ИП: штраф от 2000 до 3000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 20 000 до 30 000 рублей или АПД до 90 суток
5	7.18	Нарушение правил хранения, закупки или рационального использования зерна и продуктов его переработки, правил производства продуктов переработки зерна	штраф от 1000 до 2000 рублей	штраф от 10 000 до 20 000 рублей
6	8.2.	Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами	для должностных лиц: штраф от 10 000 до 30 000 рублей; для ИП: штраф от 30 000 до 50 000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 100 000 до 250 000 рублей или АПД до 90 суток
7	8.3	Нарушение правил обращения с пестицидами и агрохимикатами	для должностных лиц: штраф от 2000 до 5000 рублей; для ИП: штраф от 2000 до 5000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 100 000 рублей или АПД до 90 суток

№	Номер статьи	Название статьи	Наказание для должностных лиц индивидуальных предпринимателей (для данных категорий размер наказаний одинаков, если прямо не указано иное)	Наказание для юридических лиц
8	8.14	Нарушение правил водопользования	для должностных лиц: штраф от 1500 до 2000 рублей (ч.1); для ИП: штраф от 1500 до 2000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 3000 до 4000 рублей (ч.2)	штраф от 10 000 до 20 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 30 000 до 40 000 рублей (ч.2)
9	8.15	Нарушение правил эксплуатации водохозяйственных или водохозяйственных сооружений и устройств	штраф от 1000 до 2000 рублей	штраф от 10 000 до 20 000 рублей
10	8.17	Нарушение регламентирующих деятельность во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и (или) в исключительной экономической зоне Российской Федерации стандартов (норм, правил) или условий лицензирования	штраф от 10 000 до 15 000 рублей с конфискацией или без таковой (ч.1); штраф от 1 до 1,5 размера стоимости предмета административного правонарушения, с конфискацией или без таковой (ч.2)	штраф от 100 000 до 200 000 рублей с конфискацией или без таковой (ч.1); штраф от 2 до 3 размера стоимости предмета административного правонарушения с конфискацией или без таковой (ч.2)
11	8.21 (ч.3)	Нарушение правил охраны атмосферного воздуха	для должностных лиц: штраф от 1000 до 2000 рублей; для ИП: штраф от 1000 до 2000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 рублей или АПД до 90 суток
12	8.25	Нарушение правил использования лесов	штраф от 1000 до 2000 рублей (ч.1)	штраф от 10 000 до 20 000 рублей (ч.1)
13	8.37 (ч.2,3)	Нарушение правил пользования объектами животного мира и правил добычи (вылова) водных биологических ресурсов и иных правил, регламентирующих осуществление промыслового рыболовства, прибрежного рыболовства и других видов рыболовства	штраф от 10 000 до 15 000 рублей с конфискацией судна или без таковой (ч.2); штраф от 2500 до 5000 рублей с конфискацией или без таковой (ч.3)	штраф от 100 000 до 200 000 рублей с конфискацией или без таковой (ч.2); штраф от 50 000 до 100 000 рублей с конфискацией или без таковой

14	9.1.	Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	для должностных лиц: штраф от 20 000 до 30 000 рублей или дисквалификацию на срок от 6 месяцев до 1 года (ч.1); штраф от 30 000 до 40 000 рублей или дисквалификацию на срок от 1 год до 1,5 лет (ч.2); для ИП: штраф от 200 000 до 300 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 300 000 до 400 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.2)	штраф от 200 000 до 300 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 300 000 до 400 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.2)
15	9.2.	Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений	для должностных лиц: штраф от 2000 до 3000 рублей; для ИП: штраф от 2000 до 3000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 20 000 до 30 000 рублей или АПД до 90 суток
16	9.11	Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки	для должностных лиц: штраф от 1000 до 2000 рублей; для ИП: штраф от 1000 до 2000 рублей или АПД до 90 суток	штраф от 10 000 до 20 000 рублей или АПД до 90 суток
17	9.21	Нарушение правил технологического присоединения к электрическим сетям, правил подключения к системам теплоснабжения либо правил подключения к системам водоснабжения и водоотведения	штраф от 10 000 до 40 000 рублей	штрафа от 100 000 до 500 000 рублей
18	10.1	Нарушение правил борьбы с карантинными, особо опасными и опасными вредителями растений, возбудителями болезней растений, растениями-сорняками	штраф от 500 до 1000 рублей	штрафа от 5000 до 10 000 рублей
19	10.3	Нарушение правил производства, заготовки, перевозки, хранения, переработки, использования и реализации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза)	для должностных лиц: штраф от 500 до 1000 рублей; для ИП: штраф от 500 до 1000 рублей или АПД до 90 суток	штрафа от 5000 до 10 000 рублей или АПД до 90 суток

№	Номер статьи	Название статьи	Наказание для должностных лиц, индивидуальных предпринимателей (для данных категорий размер наказаний одинаков, если прямо не указано иное)	Наказание для юридических лиц
20	10.6	Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил	для должностных лиц: штраф от 3000 до 5000 рублей (ч.1); штраф от 5000 до 7000 рублей (ч.2); для ИП: штраф от 3000 до 5000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 5000 до 7000 рублей или АПД до 90 суток (ч.2)	штрафа от 10000 до 20000 рублей или АПД до 90 суток (ч.1); штраф от 90 000 до 100 000 рублей или АПД до 90 суток (ч.2)
21	10.8.	Нарушение ветеринарно-санитарных правил перевозки или убоя животных, правил переработки, хранения или реализации продуктов животноводства	для должностных лиц: штраф от 3000 до 5000 рублей; для ИП: штраф от 3000 до 5000 рублей или АПД до 90 суток	штрафа от 10000 до 20000 рублей или АПД до 90 суток
22	10.12	Нарушение правил производства, заготовки, обработки, хранения, реализации, транспортировки и использования семян сельскохозяйственных растений	штраф от 500 до 1000 рублей	штрафа от 5000 до 10 000 рублей
23	11.11	Нарушение правил погрузки и разгрузки судов	штраф от 500 до 1000 тысяч рублей	штрафа от 5000 до 10 000 рублей
24	14.15	Нарушение правил продажи отдельных видов товаров	штраф от 1000 до 3000 рублей	штрафа от 10000 до 30 000 рублей
25	14.16 (ч.3)	Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе	штраф от 3000 до 4000 рублей с конфискацией или без таковой	штраф от 30 000 до 40 000 рублей с конфискацией или без таковой
26	15.26 (ч.2)	Нарушение законодательства о банках и банковской деятельности	нет	предупреждение или штраф в размере от 10 000 до 30 000 рублей
27	19.22	Нарушение правил государственной регистрации транспортных средств всех видов, механизмов и установок	штраф от 100 до 300 рублей	штраф от 1000 до 3000 рублей
28	20.4 (ч.1)	Нарушение требований пожарной безопасности	штраф от 6 000 до 15 000 рублей	штраф от 150 000 до 200 000 рублей

Размытость формулировки состава административного правонарушения в совокупности с закреплением права должностного лица назначить любое наказание в пределах широкого диапазона, закрепленного КоАП РФ, приводит к следующему. С одной стороны, законом допускается наложение максимального (близкого к нему) наказания за незначительные или даже формальные нарушения отраслевого законодательства, включая ведомственные акты. С другой стороны, в силу положений КоАП РФ возможно наложение минимального (близкого к нему) наказания за серьезные, повлекшие значительный вред нарушения отраслевых нормативных правовых актов.

Указанная проблема может быть решена только путем конкретизации составов административного правонарушения. Среди положений тех нормативных правовых актов, на которые ссылаются те или иные статьи КоАП РФ, должны быть отобраны положения, нарушения которых реально способны привести к причинению вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Административная ответственность должна быть установлена только за нарушение указанных требований с четким перечислением их в КоАП РФ.

3. Закрытость сведений о результатах деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях

В настоящее время требования законодательства о стандартах открытости деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях довольно сильно отличаются в зависимости от того, идет ли речь о судах или об органах исполнительной власти.

В сфере судебной власти действует Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», ст. 14 (пп. г п. 2 ч. 1) и ст. 15 которого устанавливают общее правило об обязательном размещении в сети Интернет текстов судебных актов. Опубликованию подлежат все судебные акты за некоторыми ограничениями, которые, впрочем, не затрагивают случаев привлечения к административной ответственности субъектов предпринимательской деятельности.

Практика реализации данных положений в арбитражных судах и судах общей юрисдикции довольно сильно различается. В системе арбитражных судов создан доступный в сети Интернет единый «Банк решений арбитражных судов», содержащий судебные акты всех арбитражных судов и снабженный удобными средствами поиска, что облегчает нахождение требуемых актов. Судебные акты судов общей юрисдикции публикуются на сайтах судов, принявших данные акты, что исключает возможность сквозного поиска среди всех судебных актов, принятых всеми судами общей юрисдикции.

Кардинально иная ситуация складывается применительно к деятельности органов исполнительной власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях. В сфере исполнительной власти действует Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», в ст. 13 которого закреплен перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащей размещению в сети Интернет.

В данный перечень входит информация о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, что может включать в себя сведения общего характера о результатах привлечения субъектов предпринимательской деятельности к административной ответственности. Однако в законе отсутствует прямое требование об опубликовании общих и детализированных сведений о наложении административной ответственности.

То же самое можно сказать и в отношении перечней информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, размещаемой в сети Интернет, утвержденным рядом указов Президента РФ (для органов, руководство которыми осуществляет Президент РФ) и Постановлением Правительства РФ от 24.11.2009 № 953 (для органов, руководство которыми осуществляет Правительство РФ). Какие-либо требования об опубликовании процессуальных актов по делам об административных правонарушениях отсутствуют и в КоАП РФ.

Вместе с тем административно-юрисдикционная деятельность органов исполнительной власти является не менее важной, чем аналогичная деятельность судов. Количество дел об административных правонарушениях, рассматриваемых органами исполнительной власти, многократно превышает количество аналогичных дел, рассмотренных судами.

При этом административное наказание, налагаемое органами исполнительной власти, в отдельных случаях является не менее жестким, чем наказания, налагаемые в судебном порядке. В качестве примера можно привести ст. 7.3, 8.10, 9.18, 9.21, 14.28, 14.31 КоАП РФ, которые предусматривают возможность наложения максимального для юридических лиц штрафа в 1 млн. рублей. Более того, за совершение правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ, наказание за административное приостановление деятельности может быть наложено федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный контроль и надзор в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений (Ростехнадзором).

Закрытость деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях приводит к возможности скрывать:

- умышленные либо неумышленные (в силу некомпетентности должностных контролирующих органов) нарушения положений КоАП РФ и НПА, закрепляющих обязательные требования;
- игнорирование органами исполнительной власти наработанной судебной практики привлечения к административной ответственности;
- отсутствие единообразной практики по привлечению к административной ответственности в рамках одного органа исполнительной власти (его территориального подразделения);
- необъективность решений вышестоящих органов исполнительной власти и должностных лиц при оспаривании решений, вынесенных по делам об административных правонарушениях.

Решением данной проблемы может являться установление в КоАП РФ требований об обязательном размещении в сети Интернет протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении, а в случае обжалования – также решения по жалобе на постановление об административном правонарушении, в отношении правонарушений, соответствующих хотя бы одному из критериев:

а) за данное правонарушение на должностное лицо может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация;

б) за данное правонарушение на индивидуального предпринимателя может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация, либо применено административное приостановление деятельности;

в) за данное правонарушение на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере более 300 тыс. рублей либо применено административное приостановление деятельности.

Опубликование указанных выше процессуальных документов должно осуществляться в первое время на официальном сайте органа, осуществляющего рассмотрение дела об административном правонарушении. Впоследствии должен быть создан единый портал, обеспечивающий опубликование процессуальных документов по делам об административных правонарушениях всех органов, осуществляющих производство по данным делам.

4. Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности

Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности имеет два аспекта:

1) различная практика разных территориальных подразделений одного административного органа по применению одних и тех же статей КоАП РФ;

2) различная практика внутри одних и тех же территориальных подразделений одного административного органа по применению одних и тех же статей КоАП РФ.

При этом различия практики могут проявляться во всех аспектах назначения административной ответственности, в том числе в отношении:

а) содержания состава административного правонарушения;

б) содержания обстоятельств, смягчающих и отягчающих ответственность;

в) понятия малозначительности в отношении каждого конкретного правонарушения;

г) определение вида и размера наказания.

Для решения указанной проблемы необходимо внедрение двух механизмов обеспечения единообразия практики применения КоАП РФ: административный и инициативный.

Административный механизм должен включать в себя закрепление в КоАП РФ обязанности всех органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, изучать и регулярно (не менее 1 раза в полгода) обобщать практику по применению соответствующих статей КоАП РФ с публичной дачей разъяснений.

Инициативный механизм должен представлять собой систему давления на административную практику «снизу» от лиц, привлеченных к административной ответственности. Для этого необходимо обеспечить публичность процессуальных документов по делам об административных правонарушениях путем опубликования их в сети Интернет. Если будет обеспечен открытый доступ к таким материалам, то любое лицо, привлеченное к административной ответственности, сможет сравнить вынесенное в отношении него решение с решениями по аналогичным делам и в случае различия практики подать жалобу в вышестоящую инстанцию или в суд.

5. Отсутствие гарантии смягчения наказания, даже если правонарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем

В соответствии с ч. 2–3 ст. 4.1 КоАП РФ при назначении административного наказания учитываются:

- в отношении физического лица – характер совершенного им административного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность;
- в отношении юридического лица – характер совершенного им административного правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, обстоятельства, смягчающие административную ответственность, и обстоятельства, отягчающие административную ответственность.

Согласно ст. 4.2. КоАП РФ, в числе прочих, обстоятельствами, смягчающими административную ответственность, признаются:

- раскаяние лица, совершившего административное правонарушение (ч.1);
- добровольное прекращение противоправного поведения лицом, совершившим административное правонарушение (ч. 2);
- предотвращение лицом, совершившим административное правонарушение, вредных последствий административного правонарушения (ч. 5);
- добровольное возмещение лицом, совершившим административное правонарушение, причиненного ущерба или добровольное устранение причиненного вреда (ч. 6);
- добровольное исполнение до вынесения постановления по делу об административном правонарушении лицом, совершившим административное правонарушение, предписания об устранении допущенного нарушения, выданного ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) (ч.7).

Вместе с тем совершение указанных выше действий, классифицируемых в качестве обстоятельств, смягчающих административную ответственность, не влечет за собой гарантированного смягчения административного наказания. Вопрос о необходимости снижения административного наказания и размере такого снижения остается исключительно на усмотрение лица, рассматривающего дело об административном правонарушении.

Такая ситуация слабо стимулирует субъектов предпринимательской деятельности на устранение вредных последствий совершенных ими административных правонарушений или на предотвращение аналогичных правонарушений в будущем. Для устранения данного недостатка необходимо установить, что в случае, если совершивший административное правонарушение субъект предпринимательской деятельности:

- а) признает факт совершения им административного правонарушения,
 - б) добровольно исполнит до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписание об устранении допущенного нарушения, выданное ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор),
 - в) предотвратит вредные последствия административного правонарушения либо добровольно возместит причиненный ущерб или добровольно устранит причиненный вред,
- то вид и размер назначаемого административного наказания должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП.

Процессуальное оформление указанной выше схемы должно включать в себя:

- подачу заявления лица, в отношении которого ведется производство по делу, с признанием факта совершения правонарушения и информированием о принятых мерах;
- проведение органом, ведущим производство по делу об административном правонарушении, или органом государственного контроля (надзора) проверки исполнения принятых мер, их достаточности с составлением соответствующего акта (в течение 3 дней с момента поступления заявления).

Для того чтобы у лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, был достаточный срок для принятия необходимых мер, должно быть установлено, что рассмотрение дела осуществляется не ранее 10 дней и не позднее 15 дней со дня получения органом, рассматривающим дело, протокола (в настоящее время – не позднее 15 дней со дня получения протокола).

Введение данного механизма позволит стимулировать представителей бизнес-сообщества на устранение вредных последствий совершенных правонарушений и на предотвращение правонарушений в будущем.

2. ОТДЕЛЬНЫЕ АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ И НАДЗОРА

2.1. Поиск вопросов: опрос предпринимателей

В рамках проведения исследования Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и совершенствованию административных барьеров при участии Ассоциации менеджеров России на сайтах www.goskontrol-rspp.ru и www.gos-expert.ru с 20 октября по 15 ноября 2012 г. был проведен опрос предпринимателей по актуальным вопросам осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Всего в опросе приняло участие более 120 компаний, однако для анализа были отобраны 69 анкет с максимальной степенью заполнения²⁹. Первоначально исследование задумывалось с целью определения наиболее значимых тем для описания в Докладе, однако полученные результаты имеют и самостоятельную ценность. К числу наиболее интересных итогов опроса можно отнести следующие.

1. Из предложенных проблем в сфере государственного и муниципального контроля наиболее актуальной респондентам представляется отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка которых осуществляется в ходе контрольно-надзорных мероприятий (отмечено в 63 анкетах из 69), а наиболее существенной – проблема неоправданно высокой степени усмотрения должностных лиц при проведении проверок (средняя оценка проблемности 3,62 по шкале от min 1 до max 5) и избыточность проверяемых требований, отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности (оценка 3,51). Фактически наиболее значительными для предпринимателей представляются проблемы, находящиеся в сфере обязательных требований – закрытость, размытость и избыточность. Иными словами, основные сложности возникают не в связи с процедурами проведения контрольных мероприятий (оценка значимости всего 2,79), а в связи с их содержанием (Рисунок 2.1).

Вот почему в качестве первого специального сюжета для подробного рассмотрения в Докладе выбрана проблематика установления обязательных требований и административных барьеров в сфере технического регулирования.

2. К следующей по значимости респонденты отнесли проблему проведения органами власти нескоординированных проверок (оценка 3,32 – 60 респондентов). Предусмотренный в настоящий момент механизм координации проверок (синхронизация планов проверок через органы прокуратуры) без организации взаимодействия между проверяющими органами, приводит лишь к механическому объединению и одновременному проведению нескольких независимых проверок в отношении одной компании, что на практике ведет не к сокращению, а к увеличению нагрузки на предпринимателей. Поэтому данный механизм нуждается в совершенствовании. При этом проблема дублирования раз-

²⁹ 69 анкет, включенных в анализ, достаточно равномерно распределились между различными отраслями экономики, наибольшее количество анкет относится к сфере услуг (13), финансовой сфере (12), машиностроению (9), металлургии (7); 32 компании относятся к крупному бизнесу, в сфере деятельности 26 компаний с точки зрения производства и сбыта относится вся территория страны. Также использованы выборочные данные анкеты РСПП «Оценка бизнесом деловой среды в Российской Федерации – 2012».

личных видов контроля, с точки зрения респондентов, относится к одной из наименее значимых (оценка 2,98).

3. Наиболее существенная проблема неоправданно высокой степени усмотрения должностных лиц при проведении проверок отягощается четвертой по значимости проблемой, отмеченной респондентами – неэффективности процедур судебного обжалования решений, принятых при проведении мероприятий по контролю (оценка 3,20).

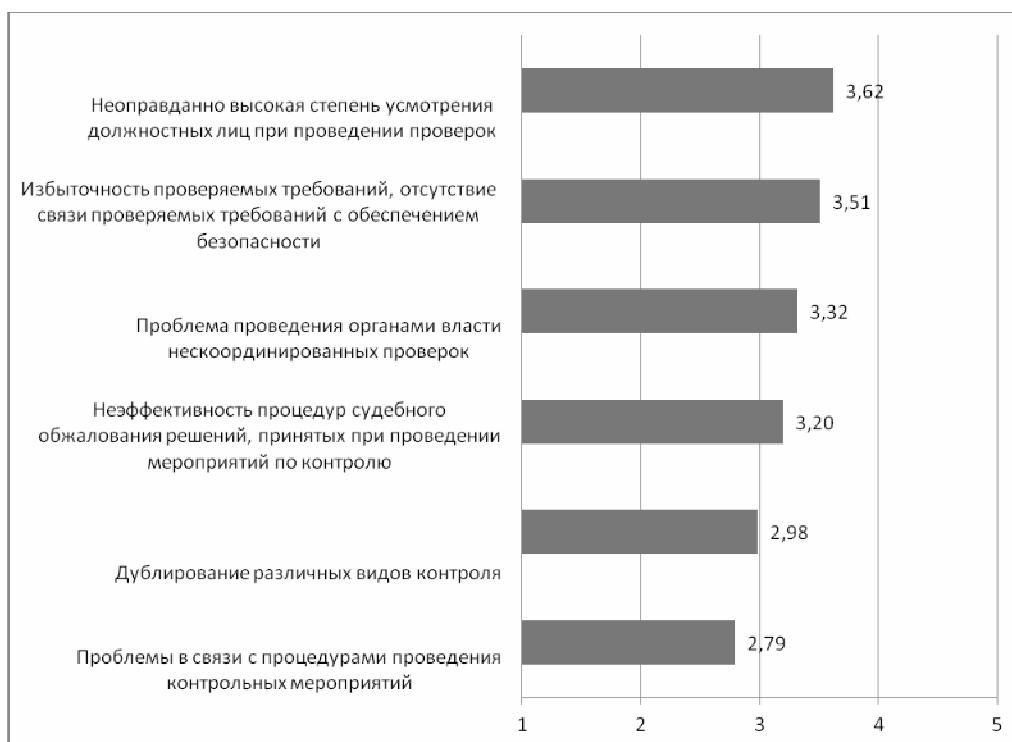


Рис. 2.1. Наиболее актуальные проблемы в связи с проведением проверок (избранные ответы)

Данные тезисы подтверждаются респондентами при указании наиболее актуальных проблем, существующих при привлечении к административной ответственности за правонарушения в сфере предпринимательской деятельности. Наиболее существенной (оценка проблемности 3,96) респонденты назвали несправедливость административного разбирательства, сложность доказательства при обжаловании, а также закрытость сведений о результатах работы административных органов и отсутствие в открытом доступе решений по административным правонарушениям (оценка проблемности 3,75), препятствующие возможности сопоставления дел.

При этом лишь чуть менее 30% респондентов не имели поводов для обращения в порядке обжалования решений контрольно-надзорных органов в форме досудебного обжалования или в суд, 25% респондентов не пытались обжаловать решения. Что касается успешности обжалования решений, то об успешном опыте обжалования заявляют лишь 14% респондентов при досудебном обжаловании руководству контрольного органа и в два раза больше (29%) при судебном обжаловании (здесь необходимо учитывать

специфику подбора респондентов из относительно крупных компаний, имеющих средства для привлечения квалифицированных юристов).

Также предложения по описанию в качестве отдельной проблемы вопросов обжалования решений при проверках лидируют среди наиболее актуальных тем, которые следует отразить в Докладе (данный вопрос не являлся обязательным и указание в проблематике, рекомендуемой к рассмотрению, свидетельствует об озабоченности этим вопросом предпринимателей).

Вот почему в качестве второго специального сюжета для подробного рассмотрения в докладе выбрана проблематика обжалования и открытости решений при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий.

4. Другой значимой проблемой в сфере привлечения к административной ответственности является отсутствие дифференциации размера штрафа, когда одинаковый штраф назначают как за грубые, так и за мелкие нарушения (оценка проблемности 3,88). Однако для более полного исследования данного вопроса необходим анализ практики правоприменения, невозможный без открытости решений, поскольку, как правило, в законодательстве «вилка штрафов» предусмотрена, но, по-видимому, на практике не используется.

Также существенной проблемой являются связанные с закрытостью сведений о результатах административного рассмотрения отсутствие единообразной практики по привлечению к административной ответственности (разные наказания за одинаковые нарушения), оценка проблемности 3,70 и вольные трактовки административным органом степени грубости нарушения (в тех случаях, когда наказание зависит от степени грубости нарушения), оценка проблемности 3,63 (Рисунок 2.2).

Интересно, что такая существенная проблема, как возможность привлечения к административной ответственности не государственными служащими, а сотрудниками учреждений, наделенными контрольными полномочиями, оценивается респондентами как несущественная, оценка проблемности всего 2,54. Иными словами, предприниматели готовы смириться с любым проверяющим, вне зависимости от его прав и статуса.

Также мало волнует респондентов проблема региональных особенностей при нарушениях и наказаниях – отсутствие региональных особенностей имеет оценку проблемности 2,36 и разрозненность региональных актов, устанавливающих ответственность – 2,70.

5. В числе видов контроля, создающих наиболее серьезные трудности для ведения бизнеса (за исключением налогового контроля с оценкой проблемности в 3,76), респонденты назвали надзор в области промышленной безопасности, пожарный надзор и санитарно-эпидемиологический надзор (оценка проблемности 3,42; 3,42 и 3,47), высокая оценка у экологического контроля (3,33).

Вот почему в качестве третьего специального сюжета для подробного рассмотрения в докладе выбрана проблематика проведения контроля в сфере промышленной безопасности, а также природопользования и экологии.

6. С расходами, связанными с проведением контрольно-надзорных мероприятий, компании фактически смирились. Наиболее распространенной оценкой величины прямых расходов, связанных непосредственно с проверками, с устранением выявленных нарушений, на оплату труда персонала, в чьи должностные обязанности входит взаимодействие с контрольными органами, оценкой затрат времени работы такого персонала является «разумная величина» (примерно 30–35% ответов). С требованием оплатить в той или иной форме процедуры непосредственно в рамках контрольно-надзорных мероприятий сталкивалось 33% респондентов. Интересно, что наиболее распространенным

ответом на вопрос о размерах неформальных (не подтвержденных документально) платежей является указание на то, что такие расходы невелики (25% ответов), а количество проверок вообще рассматривается как заданный извне фактор, количество считают разумным 40% респондентов.

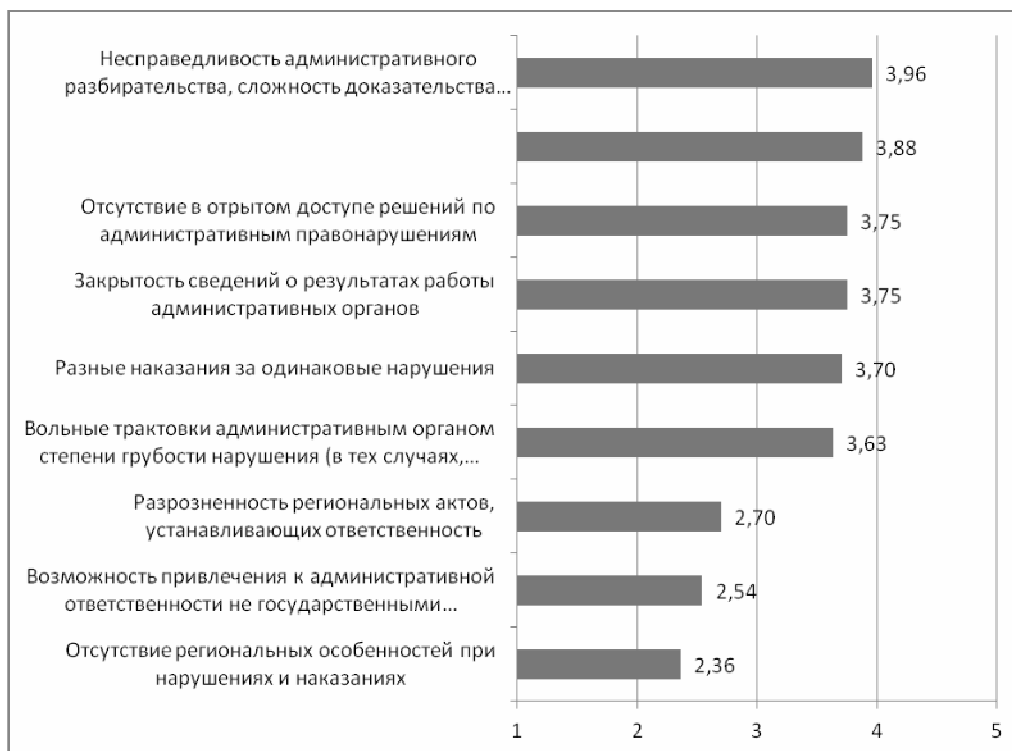


Рис. 2.2. Наиболее актуальные проблемы в связи с привлечением к административной ответственности (избранные ответы)

Примерно половина (48%) представителей бизнеса, принявших участие в опросе, считают, что наличие государственного контроля практически не влияет на деятельность компании, при этом наибольшее влияние контроль оказывает на качество организации производственных процессов и условия труда, а в наименьшей степени на ассортимент, качество и, что существенно, безопасность продукции.

Конечно, к указанным оценкам следует относиться не как к «истине в последней инстанции», а лишь как к мнению одной из сторон контрольно-надзорных отношений – проверяемых субъектов, объективно заинтересованных в минимизации регуляторного воздействия (опрос только сотрудников контрольных органов дал бы, скорее всего, «зеркальные» результаты). Однако позиция бизнеса должна быть значимым фактором в отношении выбора формы и основных направлений усилий государства – реформатора и государства – регулятора.

2.2. Административные барьеры в области технического регулирования³⁰

Техническое регулирование оказывает существенное административное воздействие на деятельность предпринимателей. Установление, применение и контроль обязательных требований как к продукции, так и к процессам ее проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, перевозки, реализации и утилизации представляет собой наиболее масштабное вмешательство в деятельность предпринимателей.

Применение чрезмерных требований к продукции или процессам их производства и реализации, излишне обременительные формы и процедуры контроля этих требований ведут как к необоснованному увеличению затрат предпринимателей, так и к ухудшению условий допуска продукции на рынок, а следовательно, и к снижению конкурентоспособности продукции. Безусловно, это также препятствует созданию инновационных видов продукции и технологий, благоприятного предпринимательского и инвестиционного климата. Поэтому снижению административных барьеров в области технического регулирования (путем реформирования всей системы технического регулирования), начиная с 2000 г., уделяется большое внимание в проводимой политике Президента и Правительства Российской Федерации. Данные мероприятия постоянно находят отражения в стратегических документах социально-экономического развития России и иных документах, начиная с т.н. «Программы Грефа» до Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

Решение задач по снижению административных барьеров в области технического регулирования приобретает дополнительную актуальность в связи с присоединением России к ВТО. Снижение таможенных тарифов, либерализация тарифного и нетарифного регулирования неизбежно приведет к существенному увеличению импортных товаров на российском рынке. Российские производители при сохраняющемся уровне административных барьеров могут оказаться в менее выгодных условиях, так как доля административной ренты (и других затрат на выполнение избыточных требований) в российской продукции выше, чем в импортной продукции. Следовательно, российская продукция по стоимостным показателям окажется менее конкурентоспособной по сравнению с импортной продукцией (даже если по качеству она не будет уступать импортной).

Присоединение России к ВТО требует приведения всего российского законодательства, документов Таможенного союза и правоприменительной практики в области технического регулирования в соответствие с Соглашениями ВТО, и в первую очередь с Соглашением по техническим барьерам в торговле.

³⁰ Отдельные выводы и предложения указанные в данном разделе не разделяются Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России. При этом Департамент государственного регулирования в экономике с пониманием относится к оценке экспертов НИУ ВШЭ и Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров сложившейся на сегодняшний день ситуации в законодательстве о техническом регулировании.

2.2.1. Основные проблемы, связанные с наличием барьеров в области технического регулирования

1. Административные барьеры, связанные с громоздкостью и противоречивостью нормативно-технической базы технического регулирования, а также определенными пробелами в ней

В соответствии с первой редакцией Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» все технические регламенты должны были быть приняты в 2010 г., а обязательные требования к продукции (процессам), установленные другими документами, должны были прекратить свое действие. Однако в силу субъективных и объективных причин, в том числе связанных с интеграционными процессами в рамках ЕврАзЭС и Таможенного союза, до сих пор не приняты все необходимые технические регламенты³¹. А это значит, что продолжает действовать большое количество нормативных документов (ГОСТы, СНИПы, РД, СанПиНы и др.), определяющих объекты технического регулирования, обязательные требования к ним, а также формы и процедуры оценки соответствия.

Несмотря на введенные в действие технические регламенты (которые должны были заменить все нормативные документы, устанавливающие обязательные требования, формы и процедуры оценки соответствия), к отдельным видам продукции и процессам все равно применяются требования иных нормативных документов, например:

- своды правил пожарной безопасности, содержащие обязательные требования пожарной безопасности к объектам защиты (предусмотрено техническим регламентом РФ «О требованиях пожарной безопасности»);
- нормативные документы Таможенного союза, устанавливающие санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к отдельным видам машин и оборудования, газоиспользующему оборудованию для приготовления пищи, отопления и горячего водоснабжения, колесным транспортным средствам, табачным изделиям и сырью, а также формы и процедуры оценки соответствия этим требованиям³²;
- законодательство РФ в области промышленной безопасности и пожарной безопасности, Градостроительный кодекс РФ, устанавливающие признаки идентификации зданий и сооружений, а также критерии их отнесения к особо опасным, технически сложным или уникальным объектам (предусмотрено техническим регламентом РФ «О безопасности зданий и сооружений»);

³¹ В соответствии с Решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526 всего планируется разработать 61 технический регламент. По состоянию на 1 октября 2012 г. принято 39 технических регламентов (64%): 9 российских технических регламентов и 30 технических регламентов Таможенного союза. Общее количество вступивших в силу технических регламентов – 24 (39%).

³² Следует также отметить, что с вводом в действие технических регламентов до сих пор не внесены изменения в Единые санитарно-эпидемиологические и гигиенические требования к товарам, подлежащим санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю), Положение о порядке осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора (контроля) за лицами и транспортными средствами, пересекающими таможенную границу Таможенного союза, подконтрольными товарами, перемещаемыми через таможенную границу Таможенного союза и на таможенной территории Таможенного союза, устраняющие противоречия техническим регламентам. Это, в частности, касается упаковок пищевых продуктов, низковольтного оборудования, игрушек, парфюмерно-косметической продукции, продукции легкой промышленности, средств индивидуальной защиты.

– нормативные правовые акты уполномоченного Федерального органа исполнительной власти, устанавливающие порядок разработки и согласования технических условий на проектирование и строительство зданий и сооружений (предусмотрено техническим регламентом РФ «О безопасности зданий и сооружений»).

В отдельных случаях нормативными правовыми актами РФ продолжают устанавливаться дополнительные требования либо формы и правила оценки соответствия, которые противоречат (или не соответствуют) принятым техническим регламентам. Например, Федеральным законом от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» установлено требование о разработке специальных технических условий (СТУ) для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют установленные требования пожарной безопасности, а также о согласовании их с МЧС России. Порядок согласования СТУ утвержден Приказом МЧС России от 16 марта 2007 г. № 141.

Безусловно, процедура принятия большинства таких нормативных актов непрозрачна для предпринимательского сообщества. Но для большинства предпринимателей вопрос заключается даже не в том, чтобы повлиять на содержание подобных норм, а в том, чтобы просто ознакомиться со всеми существующими требованиями, процедурами оценки соответствия и отследить появление новых. Запутанность, противоречивость и избыточность обязательных требований приводят к существенным непроизводительным издержкам предпринимателей (по поиску и переработке информации, по обеспечению выполнения всех установленных обязательных требований и процедур оценки соответствия).

К еще одним проблемам, с которыми сталкиваются предприниматели, относятся определенные пробелы в нормативной базе технического регулирования. Это касается процедур оценки соответствия, правил идентификации продукции, методик (методов) испытаний (исследований) и измерений, проводимых в целях оценки соответствия.

В отдельных технических регламентах либо не установлены процедуры оценки соответствия, либо раскрыты недостаточно полно, что приводит к высокой степени усмотрения органов по оценке соответствия в принятии решений, например:

- в техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования» отсутствуют правила проведения сертификации, в том числе правила оценки рисков органом по сертификации;
- в техническом регламенте РФ «О безопасности зданий и сооружений» отсутствуют правила и процедуры: государственной экспертизы результатов инженерных изысканий и проектной документации; строительного контроля; государственного строительного надзора; ввода объекта в эксплуатацию;
- в большинстве технических регламентов не установлены правила (процедуры) проведения испытаний (исследований) и (или) анализа состояния производства.

Следует отметить, что отсутствие установленных процедур оценки соответствия нормативов их продолжительности, процедур обжалования результатов оценки соответствия не только создает административные барьеры, но и противоречит основным принципам Соглашения по техническим барьерам в торговле.

Серьезную озабоченность предпринимателей вызывает отсутствие необходимых методов (методик) испытаний и измерений. Перечни нормативных документов на методы (методики) испытаний и измерений содержат стандарты, которые утратили силу.

Особенно актуален вопрос, связанный с отсутствием методов (методик) испытаний и измерений для новых видов продукции. Для решения этой проблемы Федеральным законом о техническом регулировании предусмотрено, что органы государственного контроля (надзора) могут разрешать использование методов (методик) испытаний и измере-

ний на новые виды продукции, предложенные изготовителем. Однако должностные лица органов государственного контроля (надзора) не обладают достаточной компетенцией для определения пригодности методов исследований (испытаний) и измерений новой продукции. Кроме того, данная норма Федерального закона о техническом регулировании не содержит конкретных условий принятия органами государственного контроля (надзора) решений по данному вопросу (либо отказа). Следовательно, решение они будут принимать по своему субъективному мнению.

2. Административные барьеры, связанные с необоснованной избыточностью объектов технического регулирования, превышением объектов обязательного технического регулирования над количеством объектов, которые регламентируются в ЕС

К основным проблемам, связанным с избыточностью объектов технического регулирования относятся:

1) Постоянное увеличение видов продукции, подлежащих обязательному техническому регулированию, в том числе с выходом технических регламентов (без соответствующего обоснования).

Начиная с 1992 г. количество видов продукции, попадающих в сферу обязательного технического регулирования, неуклонно увеличивается. Динамика увеличения количества видов продукции, подлежащих обязательной сертификации и декларированию соответствия, приведена в Таблице 2.1.

Казалось бы, с принятием Федерального закона о техническом регулировании количество регламентированных видов продукции должно было уменьшиться, однако оно не только не уменьшилось, а наоборот, увеличилось на 31%. Увеличение происходило в том числе и в результате принятия технических регламентов.

Следует отметить, что увеличение количества видов продукции, подлежащих обязательному техническому регулированию, происходит без доказательства наличия недопустимых рисков, присущих данным видам продукции.

2) Существенное превышение видов продукции, подлежащих «дориночному контролю», по сравнению с такими же видами продукции в странах-членах ЕС.

В ЕС основной акцент сделан на рыночных формах оценки соответствия – осуществление государственного контроля за продукцией при ее обращении на рынке. Количество видов продукции, подлежащей «дориночному контролю» (оценке соответствия до выпуска продукции в обращение), составляет не более 20% всей номенклатуры продукции, поступающей на общий рынок ЕС. Виды этой продукции определены Директивами ЕС с учетом рисков, присущих данным видам продукции. Общее количество этих директив – 26.

В России количество видов продукции, подлежащих «дориночному контролю», превышает список ЕС более чем в 3 раза. Так, в настоящее время только обязательному подтверждению соответствия подлежит 12–13 тыс. видов продукции, не говоря уже о количестве видов продукции, которые подлежат другим формам «дориночного контроля»: государственная регистрация, утверждение типа, санитарно-эпидемиологическая оценка, классификация и др.

Например, в ЕС в отличие от России не подлежат «дориночному контролю»: пищевая продукция, парфюмерно-косметическая продукция, мебель, посуда, товары детского ассортимента, кожгалантерейные изделия, химическая продукция, топливно-энергетические ресурсы, промышленное оборудование (за исключением машин, одна из составных частей которой приводится в движение с помощью энергетических ресурсов), зерно, табачная продукция и другие виды.

Таблица 2.1

Сведения о количестве видов продукции, подлежащих обязательной сертификации и декларированию соответствия

Форма подтверждения соответствия	Количество видов (групп) продукции, подлежащих обязательному подтверждению соответствия												
	1992	1993–1994	1995–1996	1998	1999	2000	2002	2003–2005	2008	2009	2010	2011	2012
1. Сведения о количестве продукции, подлежащей обязательной сертификации и декларированию соответствия до вступления в силу технических регламентов³³													
сертификация	–	1105	1927	3239	3162	2954	2604	1489	619				
		100%	100%	100%	92%	88%	83%	48%	35%				
декларирование соответствия	7	–	–	–	267	397	534	1600	1783				
	100%				8%	12%	17%	52%	65%				
2. Сведения о количестве продукции, подлежащей обязательной сертификации и декларированию соответствия, предусмотренном техническими регламентами, вступившими в силу (по состоянию на 1 августа 2012 г.)													
сертификация							24	144	790	767	944		
							30%	39%	59%	57%	47%		
декларирование соответствия							56	230	560	567	1053		
							70%	61%	41%	43%	53%		
3. Сведения о количестве продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, в соответствии с иными законодательными актами													
сертификация		2	3	20	20	23	23	23	23	23	17	17	
		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
декларирование соответствия		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Всего по разделам 1,2 и 3:													
	7	1105	1929	3242	3449	3374	3535	4412	4426				
сертификация	–	1105	1929	3242	3182	2977	2771	2252	1580				
		100%	100%	100%	92%	88%	78%	51%	36%				
декларирование соответствия, в том числе	7	–	–	–	267	397	764	2160	2846				
	100%				8%	12%	22%	49%	64%				
декларирование соответствия с участием третьей стороны									1976				
									45%				
декларирование соответствия на основе собственных доказательств									870				
									19%				

³³ Данные представлены без учета космической техники научного и народнохозяйственного назначения и оборонной продукции.

Следует отметить, что в рамках Таможенного союза предпринята попытка ограничения количества видов продукции, подлежащих обязательному техническому регулированию, путем создания Единого перечня продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза, утвержденного решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526, который содержит 61 группу продукции. Но опять же он сформирован без учета анализа рисков и международной практики.

3) Включение в сферу обязательного технического регулирования видов продукции, которые не несут недопустимые риски нанесения ущерба неограниченному кругу третьих лиц или по которым наличие данных рисков не доказано, например: упаковка, не контактирующая с пищевыми продуктами, лекарственными средствами, косметическими средствами, кожгалантерейные изделия.

4) Включение в сферу обязательного технического регулирования видов продукции, по которым отсутствуют установленные обязательные требования, например экипировочные сооружения и устройства, пункты текущего отцепочного ремонта, пункты технического обслуживания, грузовые дворы, контейнерные площадки (технический регламент РФ «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта»).

5) Необоснованное включение в сферу обязательного технического регулирования производственных процессов отдельных видов продукции. Например, техническими регламентами РФ «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта» и «О безопасности морского транспорта» предусмотрено наблюдение за изготовлением материалов, изделий и оборудования для судов, несмотря на то что данные виды продукции проходят освидетельствование на требования безопасности.

3. Административные барьеры, связанные с наличием избыточных, декларативных, излишне обременительных обязательных требований, а также обязательных требований, не соответствующих международным документам

К основным проблемам, связанным с установлением и применением обязательных требований, которые создают необоснованные административные барьеры, относятся:

1) Отдельные технические регламенты, содержащие обязательные требования, которые направлены на обеспечение потребительских свойств продукции, а не на обеспечение безопасности, что не только создает необоснованные административные барьеры, но и противоречит целям технического регулирования, например:

- технический регламент Таможенного союза «О безопасности игрушек» содержит требование о том, что игрушка должна сохранять свои потребительские свойства;
- технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности» содержит требования: по устойчивости окраски текстильных материалов к стирке и поту для одежды; прочности крепления подошвы и деталей низа обуви, прочности крепления каблука обуви; стойкости подошвы к многократному изгибу, ударной прочности подошвы; отсутствию запаха плесени в ковровых изделиях после их обработки антисептиком; устойчивости окраски ковровых и кожгалантерейных изделий; прочности крепления ручек, плечевых ремней и несущих швов корпуса кожгалантерейных изделий;
- технический регламент Таможенного союза «О безопасности мебельной продукции» содержит требования: к долговечности мебельной продукции, к обязательному наличию защитных и защитно-декоративных покрытий; к остаточной деформации мягких элементов мебели; к мягкости мебели, предназначенной для сидения и лежания.

2) Большинство технических регламентов содержат декларативные и нечеткие требования, требования, носящие субъективный характер, что приводит к множественности их толкования и невозможности однозначной оценки выполнения, а следовательно, к принятию решений по усмотрению проверяющих органов. Наличие данных требований также противоречит и международным документам:

- Соглашению по техническим барьерам в торговле, в соответствии с которым требования технических регламентов должны быть основаны, прежде всего, на требованиях к характеристикам продукции;
- международному стандарту ИСО/МЭК 17007:2009 «Методические указания по разработке нормативных документов, предназначенных для применения при оценке соответствия», в соответствии с которым требования должны быть изложены в терминах результативности или выхода продукции (при необходимости вместе с предельными значениями и допусками), требования должны быть изложены четко и однозначно для их правильного и единообразного понимания, не допуская при этом терминов, носящих субъективный характер (например: «адекватный», «негативный», «достаточно прочный» и «экстремальные условия»), при установлении требований недопустимо применять без соответствующих определений качественные существительные и прилагательные, которые могут быть приняты как безусловные, например «водостойкий», «небьющийся», «постоянный» и «безопасный».

Примеры наличия декларативных и нечетких требований, а также требований, носящих субъективный характер в технических регламентах, введенных в действие:

- в техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности упаковки» установлены следующие требования: ручки упаковки должны быть прочно прикреплены к ней и выдерживать установленную нагрузку; внутренняя поверхность упаковки должна быть стойкой к воздействию упаковываемой продукции, упаковка из комбинированных материалов должна быть влагостойкой;
- в техническом регламенте Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования» конкретные требования к характеристикам продукции вообще отсутствуют;
- технический регламент РФ «О безопасности лифтов» содержит следующие требования: отсутствие у оборудования лифта, доступного для пользователей и иных лиц, поверхностей, представляющих опасность для людей, создание рабочих зон для обслуживания лифтового оборудования, имеющих размеры, достаточные для безопасного выполнения работ по техническому обслуживанию, ремонту, техническому освидетельствованию и экспертизе лифта.

3) Отдельные технические регламенты содержат необоснованно обременительные требования, например:

а) Требование о предоставлении в орган по сертификации контракта (договора) на поставку и товаросопроводительные документы³⁴, сведений об изготовителях и импортерах сырья, материалов и комплектующих изделиях, входящих в состав сертифицируемой продукции в случае несоблюдения стандартов (технический регламент Таможенного союза «О безопасности игрушек»). Данные требования создают необоснованные административные барьеры, так как эти документы не являются доказательными документами безопасности продукции.

³⁴ Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования», «О безопасности игрушек», «О безопасности продукции легкой промышленности», «Электромагнитная совместимость технических средств».

б) Требования об использовании инструментальных методов (испытаний) при идентификации продукции легкой промышленности (текстильные изделия, одежда, обувь, письменные принадлежности, кожгалантерейные изделия и пр.), мебельной продукции, причалов и портовых сооружений, объектов морского транспорта, несмотря на то что эту продукцию можно идентифицировать и менее затратными способами: документарный, визуальный и др.³⁵

в) Требование о предоставлении для регистрации декларации соответствия на топливно-энергетическую продукцию документа, подтверждающего качество каждой ввезенной партии топлива (паспорт). Таким образом, становится обязательным не только обеспечение безопасности продукции, но и ее качества (Технический регламент Таможенного союза «О требованиях к автомобильному и авиационному бензину, дизельному и судовому топливу, топливу для реактивных двигателей и мазуту»).

г) Возложение на разработчиков и изготовителей продукции обязанности по оценке рисков³⁶. Основанием для включения определенного вида продукции в область технического регламента является признание его потенциально опасным на основе анализа рисков. Требования технического регламента также должны быть установлены исходя из анализа риска. Выполнение хозяйствующим субъектом требований технического регламента означает, что риски, связанные с продукцией, находятся на допустимом уровне. Возложение на хозяйствующие субъекты обязанности государственных органов по оценке рисков является необоснованным и обременительным требованием. Кроме того, предприниматели при оценке рисков сталкиваются с такими проблемами, как отсутствие установленных значений недопустимых рисков, отсутствие статистических данных о случаях причинения вреда по тем или иным видам продукции, которые необходимы для расчета рисков. В такой ситуации хозяйствующим субъектам приходится оценивать степень риска экспериментальным или экспертным путем, для чего они вынуждены обращаться в специализированные организации или к экспертам.

Относительно отражения в технических регламентах конкретных требований к характеристикам продукции или отражения существенных требований безопасности (без количественных характеристик) мнения многих экспертов в области технического регулирования расходятся.

С одной стороны, переход от подобных требований к характеристикам продукции к существенным требованиям безопасности является более либеральным подходом (данный подход применяется в ЕС – Новый подход к технической гармонизации и стандартизации), позволяющим производителям принимать любое техническое решение, обеспечивающее соответствие существенным требованиям безопасности. Данный подход позволяет снять ограничения для выпуска инновационных видов продукции и применения новых технологий производства. С другой стороны, возникают большие риски принятия решения о безопасности продукции по усмотрению надзорных органов, так как в настоящее время нет методик проверок, основанных на оценке рисков, а также установ-

³⁵ Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности продукции, предназначенной для детей и подростков», «О безопасности продукции легкой промышленности», «О безопасности мебельной продукции», технические регламенты РФ «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта», «О безопасности объектов морского транспорта».

³⁶ Технические регламенты Таможенного союза «О безопасности игрушек», «О безопасности машин и оборудования», технические регламенты РФ «О требованиях пожарной безопасности», «О безопасности зданий и сооружений», «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта», «О безопасности железнодорожного подвижного состава».

ленных значений недопустимых рисков. Изготовителям продукции все равно придется переходить на применение стандартов (устанавливающих требования к характеристикам продукции), чтобы доказать органам государственного надзора, что их продукция соответствует существенным требованиям.

Следует отметить, что, несмотря на то что в директивах ЕС устанавливаются существенные требования, они в соответствии с принципами Нового подхода к технической гармонизации и стандартизации должны быть сформулированы достаточно четко, чтобы органы по оценке соответствия могли принять решение о соответствии продукции этим требованиям.

Конечно, изготовителям продукции необходимо предоставить возможность отходить от обязательных требований к характеристикам продукции, которые мешают развитию инноваций. Для этого целесообразно установить в технических регламентах норму о том, что можно отходить от обязательных требований к характеристикам продукции при условии, что принятые меры изготовителем обеспечивают предотвращение недопустимых рисков. В этом случае в качестве доказательств могут использоваться результаты оценки рисков. Но опять же для этого необходимо установить значения недопустимых рисков и утвердить методики оценки рисков.

4. Административные барьеры, связанные с установлением и применением форм и процедур оценки соответствия (наличие дублирующих форм оценки соответствия, непропорциональность применяемых форм и процедур оценки соответствия степени риска, несоответствие форм и процедур оценки соответствия международной практике и др.)

К основным проблемам, связанным с установлением и применением форм и процедур оценки соответствия, относятся:

1) Смещение акцента в контроле за безопасностью продукции на «дорыночные» (предупредительные) формы, ограничивающие вхождение продукции на рынок.

Общим отличием системы оценки соответствия продукции в России и Таможенном союзе является то, что основной акцент сделан на «дорыночных» формах оценки соответствия – на стадии выпуска продукции в обращение, при этом контролю при обращении продукции на рынке уделяется недостаточное внимание. Это не только создает избыточные барьеры для входа продукции на рынок, но и не обеспечивает оперативное удаление с рынка небезопасной продукции. Для сравнения – в странах ЕС, наоборот, ограничения при выпуске товаров в обращение – минимальные (только к ограниченному кругу продукции, которым присущи высокие риски причинения вреда неограниченному кругу лиц), а обеспечение безопасности продукции осуществляется в первую очередь действенным контролем на рынке и высокими мерами ответственности за нарушение требований безопасности, в том числе перед потребителями за причиненный ущерб. В ЕС, например, пищевая и косметическая продукция вообще не подлежит оценке соответствия перед выпуском в обращение, а безопасность этой продукции обеспечивается государственным надзором за соблюдением обязательных требований при производстве этой продукции и при ее обращении на рынке.

2) Наличие дублирующих форм оценки соответствия, например:

– оценка соответствия лифтов при вводе их в эксплуатацию осуществляется в формах декларирования соответствия на основе испытаний аккредитованной организацией и выдачи разрешения на ввод в эксплуатацию лифтов на основании положительных результатов приемочных испытаний образца лифта и экспертизы;

- оценка соответствия технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, осуществляется в формах: экспертизы промышленной безопасности, выдачи разрешения на применение конкретного вида (типа) технического устройства, декларирования промышленной безопасности, обязательного подтверждения соответствия;
- оценка соответствия дезинфицирующих, дератизационных и дезинсекционных средств осуществляется в формах: государственной регистрации на основе проведенных испытаний (исследований), экспертиз, заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, экспертиз и обязательного подтверждения соответствия.

Каждая из форм оценки соответствия продукции содержит процедуры, предусматривающие обращение предпринимателей в разные органы и организации, проводящие испытания (исследования) и (или) экспертизу. При этом предприниматели каждую из этих процедур оплачивают отдельно и несут дополнительные временные затраты на прохождение каждой процедуры.

3) Одновременная оценка соответствия как отдельных видов материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, так и готовой продукции, из которых она изготовлена, что приводит к дополнительным издержкам предпринимателей.

В настоящее время отдельные виды материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий подлежат обязательной оценке (подтверждению) соответствия, которая используется для изготовления готовой продукции и также подлежит обязательной оценке (подтверждению) соответствия, причем часто одним и тем же требованиям, например: ткани, мех, кожа для обуви и одежды, фанера и плиты древесно-стружечные, устройства ЭВМ, трубки дисплейные и телевизионные, составные части и комплектующие изделия поясов предохранительных, дизелей и дизель-генераторов, детских колясок, холодильного оборудования, теплового оборудования, посудомоечных машин, технических средств охраны.

Особенно ярким примером в этой области является Технический регламент РФ «О безопасности объектов внутреннего водного транспорта», в соответствии с которым обязательной оценке соответствия подлежат материалы, из которых изготавливаются изделия для судов, материалы, из которых изготавливаются суда, изделия для судов (все оборудование, переборки, двери, трапы, проходы, окна и т.п.) и сами суда. Учитывая это, доля административной ренты в стоимости готового судна будет составлять не менее 40–50%.

В целях исключения дублирования целесообразно проводить обязательное подтверждение соответствия:

- только материалов и комплектующих изделий, если опасность представляют материалы и комплектующие изделия;
- только готовой продукции, если опасность представляют готовые изделия, в том числе в результате использования опасных материалов и комплектующих изделий. При этом если установлены какие-либо требования к материалам и комплектующим изделиям готовой продукции, они должны проверяться при оценке соответствия готовой продукции.

4) Несогласованность форм и схем подтверждения соответствия по продукции, подпадающей под действие нескольких технических регламентов.

Отдельные виды продукции попадают одновременно под действие нескольких технических регламентов, при этом формы и схемы подтверждения соответствия, установленные этими техническими регламентами для одной и той же продукции, не согласованы между собой, что приводит к необходимости получения на одну и ту же продукцию

нескольких документов, подтверждающих их безопасность. К таким видам продукции, например, относятся:

- шлемы защитные для водителей и пассажиров мотоциклов и мопедов, которые подлежат сертификации на основе испытаний (Технический регламент Таможенного союза «О безопасности средств индивидуальной защиты») и сертификации на основе испытаний и сертификации системы менеджмента качества (Технический регламент РФ «О безопасности колесных транспортных средств»);
- покрытия и изделия ковровые, текстильные материалы, применяемые для изготовления постельных принадлежностей, которые подлежат декларированию соответствия с участием третьей стороны (Технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности») и декларированию соответствия по выбору заявителя на основе собственных доказательств или с участием третьей стороны (Технический регламент РФ «О требованиях пожарной безопасности»);
- электрические аппараты и приборы бытового назначения (для приготовления и хранения пищи и механизации кухонных работ, для обработки белья, одежды и обуви, для чистки и уборки помещений, санитарно-гигиенические, швейные и вязальные), которые подлежат сертификации (технический регламент Таможенного союза «О безопасности низковольтного оборудования»); декларированию соответствия (Технический регламент Таможенного союза «О безопасности машин и оборудования») и сертификации (Технический регламент Таможенного союза «Электромагнитная совместимость технических средств»).

5) Широкий охват продукции подтверждением соответствия с участием третьей стороны (обязательная сертификация, декларирование соответствия с участием аккредитованных испытательных лабораторий и органов по сертификации). Увеличение обязательной сертификации с выходом технических регламентов.

Несмотря на проводимую политику Президентом и Правительством РФ по замене обязательной сертификации на декларирование соответствия, уровень обязательной сертификации остается достаточно высоким. А если и происходит отмена обязательной сертификации, то в основном она заменяется на декларирование соответствия с участием третьей стороны, что создает для предпринимателей такие же процедурные сложности и ограничения, как и при сертификации.

По состоянию на 1 августа 2012 г. обязательному подтверждению соответствия подлежит 4426 группы продукции³⁷ (которые объединяют порядка 12–13 тыс. видов продукции), из них обязательной сертификации подлежит 1589 групп продукции (36%), декларированию соответствия с участием третьей стороны – 1976 (45%), декларированию соответствия на основе собственных доказательств – только 870 групп продукции (19%). Для сравнения – в ЕС количество видов продукции, подлежащей оценке соответствия до ее выпуска в обращение, составляет не более 20% всей номенклатуры продукции, поступающей на общий рынок ЕС, при этом подавляющее большинство продукции подлежит декларированию соответствия на основе собственных доказательств и не более 4% всей номенклатуры продукции, поступающей на общий рынок ЕС, подлежит оценке соответствия с участием третьей стороны.

Следует отметить, что с принятием технических регламентов количество продукции, подлежащей сертификации, стало вновь увеличиваться. Примеры видов продукции, которые были переведены из декларирования соответствия в обязательную сертификацию:

³⁷ Данные представлены без учета космической техники и оборонной продукции.

- 28 (групп) видов компонентов транспортных средств (Технический регламент Таможенного союза «О безопасности колесных транспортных средств»);
- 33 вида низковольтного оборудования (Технический регламент «О безопасности низковольтного оборудования»);
- белье нательное, белье постельное, столовое и кухонное, полотенца, изделия купальные, носовые платки и другие аналогичные изделия, изделия корсетные, изделия чулочно-носочные, кроме детских (Технический регламент Таможенного союза «О безопасности продукции легкой промышленности»).

Следует также отметить, что с принятием технических регламентов были ужесточены и другие формы оценки соответствия по отдельным видам продукции. Например, техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности парфюмерно-косметической продукции» государственная регистрация была распространена на всю парфюмерно-косметическую продукцию, произведенную с использованием наноматериалов (хотя не доказано, что она несет более высокие риски), парфюмерно-косметическую продукцию индивидуальной защиты кожи от воздействия вредных производственных факторов. До ввода технического регламента регистрации подлежала только новая парфюмерно-косметическая продукция (впервые производимая или впервые ввозимая на территорию Таможенного союза), техническим регламентом данное ограничение было снято.

6) Крайне ограниченный срок действия документов об оценке (подтверждении) соответствия продукции.

Установленные техническими регламентами и другими нормативными актами Российской Федерации сроки действия сертификатов и деклараций соответствия крайне ограничены и составляют от 6 месяцев до 5 лет, что соответственно вызывает необходимость проводить подтверждение продукции в среднем каждые 2–3 года, и это при том, что по многим видам продукции применяются схемы сертификации и декларирования соответствия с последующим инспекционным контролем либо за соблюдением требований к выпускаемой продукции, либо к системе контроля качества продукции. Безусловно, это является необоснованным административным барьером.

В настоящее время единых подходов к установлению сроков действия сертификатов и деклараций нет, так в отдельных технических регламентах срок действия зависит от формы и схемы подтверждения соответствия или от того, является заявитель лицом, зарегистрированным на территории Таможенного союза, или нет. Но в большинстве случаев сроки действия документов о подтверждении соответствия устанавливаются по усмотрению разработчиков технических регламентов.

Следует отметить, что в ЕС, как правило, ограничений по срокам действия документов о подтверждении соответствия нет.

7) Непропорциональность форм и процедур оценки соответствия уровню риска.

Федеральным законом о техническом регулировании, а также документами Таможенного союза³⁸ установлено, что в технических регламентах формы оценки соответствия и схемы подтверждения соответствия продукции должны определяться с учетом

³⁸ Положение о порядке разработки, принятия, внесения изменений и отмены технического регламента Таможенного союза, утвержденное Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июня 2012 г. № 48; Рекомендации по типовой структуре технического регламента Евразийского экономического сообщества, утвержденные Решением Межгоссовета ЕврАзЭС от 27 октября 2006 г. № 321; Положение о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза, утвержденное Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 621.

степени риска причинения вреда. Однако данный принцип не соблюдается, например: отдельные виды продукции с незначительными рисками подлежат сертификации (радиолы, радиоприемники, тюнеры, магнитофоны, домофоны, изделия декоративные и сувенирные, сходные по внешнему строению с холодным или метательным оружием), и наоборот – высокоопасные виды продукции попадают под декларирование соответствия (инкубаторы детские, аппараты рентгеновские, материалы хирургические и перевязочные средства, материалы стоматологические, биологически активные добавки растительного и животного происхождения, стенды сборочно-сварочные, устройства для оглушения скота); или различные продукции с примерно одинаковой степенью опасности подлежат различным формам подтверждения соответствия (противошумные наушники подлежат сертификации, а аппараты слуховые подлежат декларированию соответствия).

8) Диспозитивное установление возможности совершения органами оценки соответствия действий в отношении заявителей.

Например, в техническом регламенте РФ «О безопасности колесных транспортных средств» установлено, что решение о необходимости оформления протокола идентификации и результатов испытаний комплектного транспортного средства при продлении срока действия одобрения типа транспортного средства, а также отдельных сертификатов принимает орган по сертификации. Решение о применимости доказательственных материалов, представленных в целях одобрения типа транспортного средства (шасси), в отношении подтверждения соответствия отдельных групп сменных (запасных) частей в каждом конкретном случае принимает орган по сертификации.

9) Наличие необоснованных посреднических процедур (в виде экспертиз, аттестаций, согласований и пр.), проводимых подведомственными организациями или другими лицами, при осуществлении государственными органами исполнительной власти оценки соответствия, которые предприниматели оплачивают дополнительно. Негативные последствия этого проявляются в следующем:

первое – фактически чиновники перекладывают осуществление контроля на другие организации, при этом уходя от ответственности за их результаты. Когда наступают аварии или другие чрезвычайные ситуации, посреднических организаций уже не существует и ответственности в итоге никто не несет. Результат – снижение безопасности продукции, увеличение количества аварий и других отрицательных последствий;

второе – необоснованное создание посреднических процедур (услуг) является коррупционным механизмом. Результат – очередное увеличение затрат предпринимателей.

10) Несоответствие применяемых форм и схем оценки (подтверждения) соответствия международным документам (в первую очередь документам ЕС), что создает торговые барьеры и препятствует свободному продвижению российской продукции на мировой рынок. Установленные схемы (модули) подтверждения соответствия, применяемые как в Российской Федерации, так и Таможенном союзе, более жесткие и обременительные для предпринимателей, чем в ЕС.

Основные отличия форм и схем подтверждения соответствия, применяемых в Российской Федерации и Таможенном союзе от модулей подтверждения соответствия, применяемых в странах ЕС:

- в ЕС не применяется сертификация, а только декларирование соответствия на основе собственных доказательств или декларирование соответствия с участием третьей стороны (уполномоченных лабораторий или органов по сертификации);
- в Директивах ЕС схемы подтверждения соответствия установлены с учетом рисков, при этом по большинству видов продукции предусмотрено декларирование

соответствия на основе собственных доказательств. Декларирование соответствия с участием третьей стороны предусмотрено только в отношении продукции, которой присущи высокие риски;

- отдельные схемы подтверждения соответствия, применяемые в Российской Федерации и Таможенном союзе, предусматривают проведение третьей стороной одновременно двух форм контроля: испытаний продукции и оценку производства (или оценку системы управления качеством). В ЕС это недопустимо, если участие третьей стороны и является обязательным, изготовитель может сделать выбор между проведением испытаний продукции или сертификацией системы управления качеством;
- в ЕС гораздо большее разнообразие модулей декларирования соответствия, что позволяет устанавливать более гибкие схемы декларирования соответствия продукции в зависимости от риска причинения вреда, а предпринимателям выбирать из установленных модулей ту, которая им больше подходит.

В Таможенном союзе сделана попытка по упорядочению применяемых форм оценки соответствия в технических регламентах. Так, Положением о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия технических регламентов Таможенного союза, утвержденным Решением Комиссии Таможенного союза от 7 апреля 2011 г. № 621, установлены типовые схемы оценки соответствия, но данные схемы обладают следующими недостатками:

- схемы содержат дублирующие формы оценки соответствия;
- формы оценки соответствия не соответствуют формам оценки соответствия, применяемым в ЕС;
- не установлены конкретные критерии выбора формы оценки соответствия в зависимости от уровня риска.

11) Необоснованно высокие цены на услуги по оценке соответствия.

Это обусловлено рядом причин:

- монополизация рынка услуг по обязательной оценке соответствия вследствие несовершенства действующей системы аккредитации (ранее аккредитацию проводили ФОИВ, которые создавали системы сертификации и, следовательно, не пускали на рынок другие организации);
- наличие необоснованных посреднических процедур по оценке соответствия (указанные выше);
- отсутствие государственного регулирования стоимости работ по оценке соответствия, предоставляемых негосударственными организациями.

В настоящее время органы по оценке соответствия при формировании цен на услуги по оценке соответствия закладывают в тарифы процент прибыли, однако это противоречит Генеральному соглашению о тарифах и торговле ВТО, в соответствии с которыми плата за такие услуги должна ограничиваться действительной стоимостью услуги (т.е. фактическими затратами).

5. Административные барьеры, связанные с проведением государственного надзора в области технического регулирования

К основным проблемам, связанным с проведением государственного надзора, относятся следующие.

1) Отсутствие разграничений полномочий по государственному контролю (надзору) за соблюдением обязательных требований технических регламентов (разграничений по предметам проверок).

Соглашением о единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации от 18 ноября 2010 г. установлено, что государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов проводится в порядке, установленном законодательством каждой стороны Таможенного союза. В Российской Федерации процесс определения ФОИВ по техническим регламентам ТС только начался, в настоящее время утверждено 6 постановлений Правительства РФ, определяющие органы государственного надзора, в целом отвечающие за реализацию конкретного технического регламента. При этом в российских технических регламентах далеко не всегда эти органы государственного надзора были определены³⁹.

Во многих технических регламентах РФ указаны несколько органов государственного контроля (надзора) без разграничения полномочий между ними по предметам проверок, например:

- техническим регламентом РФ «О безопасности машин и оборудования» установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляют Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральное медико-биологическое агентство и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- техническим регламентом РФ «О безопасности объектов морского транспорта» установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляется: Федеральной службой по надзору в сфере транспорта; Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору; Федеральной службой по надзору в сфере природопользования; Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития; Министерством регионального развития Российской Федерации; Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору; Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- техническим регламентом РФ «О безопасности зданий и сооружений» установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- техническими регламентами РФ «О безопасности железнодорожного подвижного состава», «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта», «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» установлено, что государственный контроль (надзор) осуществляют Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная

³⁹ Технический регламент РФ «О безопасности зданий и сооружений»; Технический регламент РФ «О безопасности пиротехнических составов и содержащих их изделий»; «Технический регламент РФ на табачную продукцию».

служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная противопожарная служба, Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии, Федеральное медико-биологическое агентство и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- «Технический регламент РФ на молоко и молочную продукцию» установил, что государственный контроль (надзор) осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, в сфере ветеринарии.

Отсутствие разграничений по предметам проверок приводит к дублированию проверок применительно к одному виду продукции со стороны различных органов государственного контроля (надзора). В части сложных видов продукции (таких как здания, объекты транспортной инфраструктуры, морские суда) это оправдано, но относительно менее сложных видов продукции дублирование проверок создает необоснованные административные барьеры.

2) Установление периодичности проверок, принятие мер ответственности без учета степени риска причинения вреда неограниченному кругу лиц.

В настоящее время периодичность проверок установлена без учета степени риска, присущих продукции. Имеют место случаи, когда даже за незначительные нарушения сразу налагаются штрафные санкции, без вынесения предварительного предупреждения.

3) Другим чрезвычайно важным вопросом является соотношение контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов и «отраслевого» контроля в определенной сфере.

В соответствии с Законом № 294-ФЗ надзору подлежит деятельность в определенной сфере, а в соответствии с техническими регламентами (и надзором за соблюдением требований технических регламентов) – продукция. В связи с этим не понятно, каким образом два этих типа контроля должны соотноситься между собой.

6. Административные барьеры, связанные с большим многообразием и разобщенностью информационных ресурсов в области технического регулирования, а также с ограничением доступа к технической информации

К основным проблемам в этой области относятся следующие.

1) Отсутствие единого информационного ресурса, на котором можно было бы получить всю необходимую информацию для исполнения и применения требований технических регламентов. Так, технические регламенты Таможенного союза располагаются на сайте Таможенного союза, технические регламенты России – на сайте Росстандарта, стандарты, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов – на сайте Росстандарта, а другие нормативные документы (СНиПы, СанПиНы, Правил пожарной безопасности и пр.) – на сайтах иных федеральных органов исполнительной власти, нормативные документы, устанавливающие правила и процедуры оценки соответствия, а также порядок проведения государственного надзора – на сайтах других федеральных органов

исполнительной власти. Только один поиск всех этих документов создает необоснованные административные барьеры.

2) Высокая плата за предоставление доступа к международным документам в области стандартизации, межгосударственных стандартов, национальных стандартов зарубежных стран (в том числе государств-членов Таможенного союза), национальных стандартов РФ. Так, в настоящее время стоимость одного национального стандарта составляет от 238 до 13 806 рублей (средняя стоимость не менее 1000 рублей), а стоимость только одной страницы международного стандарта составляет 105 рублей (без перевода на русский язык) и 170 рублей (с переводом). Бесплатный доступ обеспечен только для документов по стандартизации, которые могут применяться для целей подтверждения соответствия требованиям технических регламентов, однако в большинстве этих документов сделаны ссылки на другие стандарты, которые уже необходимо покупать.

3) Длительность и сложность процедур принятия национальных стандартов (срок принятия национального стандарта составляет не менее 240 дней, а предварительного национального стандарта не менее 130 дней), а также непомерные затраты, связанные с экспертизой проектов стандартов, которые превышают стоимость разработки стандартов.

4) Разрозненность информационных ресурсов, на которых можно получить информацию о разрабатываемых документах по стандартизации, проекты этих документов, а также куда можно направить замечания на проекты документов по стандартизации.

5) Отсутствие информационного ресурса, на котором можно получить сведения об имеющихся стандартах организаций (предоставление информации в данную информационную базу для хозяйствующих субъектов должно быть добровольным). Создание такого ресурса будет способствовать продаже стандартов организаций другим организациям, тем самым распространению передового опыта в создании новой продукции и новых технологий.

6) Недостаточное количество в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, переведенных на русский язык международных и региональных документов по стандартизации. В результате чего предприниматели, желающие их внедрять, должны их переводить, заверять переводы в установленном порядке и регистрировать в Росстандарте. В Росстандарте есть научно-исследовательские институты, технические комитеты, которые должны осуществлять переводы этих документов и делать заключения о возможности их применения. Но вместо этого данная работа переложена на предпринимателей.

2.2.2. Предложения по снятию необоснованных административных барьеров в сфере технического регулирования

К одним из основных причин наличия вышеуказанных проблем в области технического регулирования относятся следующие.

1. Отсутствие доказательственного и системно-целевого подхода к установлению мер технического регулирования, а также соответствующей нормативно-методической базы этого подхода.

В настоящее время установление мер технического регулирования осуществляется без доказательства со стороны государства (органов управления Таможенного союза) обществу необходимости их введения – без учета оценки наличия недопустимых рисков

нанесения ущерба для неограниченного круга третьих лиц, без учета оценки издержек предпринимателей и государства, а также выгод для общества.

Под предлогом создания предупредительных мер защиты граждан, общества и государства на самом деле зачастую создаются коррупционные механизмы, когда можно извлечь административную ренту, в том числе путем:

- создания предупредительных процедур оценки, ограничивающих вхождение продукции на рынок;
- создания обязательных посреднических услуг, необходимых для осуществления властных полномочий (экспертиз, проверок, аттестаций, оценки рисков и т.п., проводимых подведомственными организациями или аффилированными лицами);
- создания обязательных требований неоднозначного понимания (двойного толкования), когда можно принимать решения по усмотрению чиновников или иных органов по оценке соответствия.

До сих пор не установлены значения недопустимых рисков причинения вреда (с учетом их тяжести). Не установлено ранжирование этих недопустимых рисков по степени тяжести (высокие, средние, малые, незначительные и т.п.). Не утверждены на уровне Таможенного союза и Правительства РФ методики определения рисков, применяемые для разработки технических регламентов. Не определены критерии установления форм и процедур оценки соответствия в технических регламентах в зависимости от степени риска.

2. Определение объектов обязательного технического регулирования, форм и процедур оценки соответствия без учета международных документов и лучшей международной практики.

В настоящее время при принятии технических регламентов не учитываются отклонения объектов технического регулирования, форм и процедур оценки соответствия от международных документов (в том числе и документов ЕС). Вряд ли в России и других странах-членах Таможенного союза риски, присущие продукции, выше, чем в Европе, чтобы увеличивать количество контролируемой продукции в несколько раз и применять более жесткие формы и процедуры оценки соответствия.

3. Отсутствие реального механизма учета мнения адресатов регулирования и общества при принятии нормативных документов в области технического регулирования.

Во-первых, не все документы в области технического регулирования проходят публичное обсуждение (это касается документов, на которые сделаны ссылки в технических регламентах).

Во-вторых, несмотря на то что технические регламенты подлежат публичному обсуждению, реальных механизмов учета результатов публичных обсуждений нет. Мнение представителей бизнес-сообщества и предпринимателей – участников публичных обсуждений может игнорироваться без достаточных аргументов. Результаты публичных обсуждений и принятые по ним решения не публикуются.

4. Отсутствие целенаправленного, комплексного и системного подхода к устранению избыточных мер технического регулирования (необоснованных административных барьеров), а также соответствующей методической базы, включая установленные критерии наличия избыточности регуляций и административных барьеров.

Исключение избыточных мер государственного регулирования и административных барьеров, как правило, носит фрагментарный характер с обязательным подключением аппарата Правительства РФ. Принимаемые решения по сокращению административных

барьеров носят половинчатый характер, в результате чего не доводятся до конца (например: до сих пор сохраняется множественность ведомственных актов, устанавливающих обязательные требования и процедуры оценки соответствия, не разграничены полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора); в декларирование соответствия на основе собственных доказательств изготовителя переведено лишь 19% продукции). Реализация мероприятий по сокращению административных барьеров по принципу «шаг вперед, два шага назад», когда без достаточных оснований через непродолжительный промежуток времени ранее отмененные регуляции восстанавливаются (яркий пример – возвращение обязательного подтверждения соответствия упаковки или сертификации мебели, 33 видов низковольтного оборудования; возвращение правоустанавливающих и правоприменительных полномочий ФОИВ) либо вместо отмененных форм регулирования появляются новые (например: после отмены санитарно-эпидемиологических заключений на продукцию появилась новая форма – санитарно-эпидемиологическая и гигиеническая оценка, после отмены лицензирования строительства появилась новая форма регулирования – обязательное саморегулирование – которая оказалась гораздо более обременительной для предпринимателей).

Для решения обозначенных ранее проблем в области технического регулирования предлагается реализация комплекса мероприятий по следующим направлениям.

1. Создание доказательственного механизма определения видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию, основанному на оценке рисков, оценке регулирующего воздействия и гармонизации с международными документами.

Обязательное техническое регулирование должно вводиться только тогда, когда государством публично доказано, что:

- риски, присущие продукции, являются недопустимыми;
- совокупные выгоды государства, граждан и общества существенно превышают совокупные затраты (издержки) государства, граждан и хозяйствующих субъектов на применение мер технического регулирования;
- отсутствует превышение регламентированных объектов технического регулирования над объектами, регламентированными международными документами (в том числе Директивами ЕС). Если же такие отклонения имеются, по каждому объекту должны быть приведены неопровержимые обоснования необходимости технического регулирования.

Для этого, в частности, необходимо:

1) внести изменения в нормативную и методическую базу разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, предусматривающие в том числе включение в сопроводительные документы к проекту технического регламента:

- результатов оценки рисков;
- результатов сопоставления совокупных выгод государства, граждан и общества и совокупных затрат (издержек) государства, граждан и хозяйствующих субъектов, связанных с применением мер технического регулирования;
- результатов сопоставления объектов технического регулирования, требований, форм и процедур оценки соответствия проекта технического регламента и международных документов (в том числе документов ЕС);
- результатов оценки альтернативных форм и процедур оценки соответствия;

2) установить значения недопустимых рисков, а также их ранжирование по степени тяжести;

3) установить методику оценки рисков, гармонизированную с международными документами.

Кроме того, необходимо исключение ведомственного нормотворчества, а также совмещения правоустанавливающих и правоприменительных функций в области обязательного технического регулирования. Все нормативные документы в области обязательного технического регулирования и вносимые в них изменения должны приниматься на уровне Соглашения Таможенного союза или на уровне закона РФ или на уровне Правительства РФ. Как правило, технические регламенты не должны содержать ссылки на подзаконные акты.

2. Сокращение количества видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию, приведение их в соответствие с международными документами (в том числе с Директивами ЕС).

Из сферы обязательного технического регулирования должны быть исключены виды продукции:

- по которым отсутствуют недопустимые риски причинения вреда;
- которые не подлежат оценке в соответствии с документами ЕС (за исключением видов продукции, по которым доказано наличие недопустимых рисков);
- к которым не установлены государственные требования либо по которым установленные требования не связаны с предотвращением риска;
- отдельные видов материалов, полуфабрикатов, комплектующих изделий, если из них изготовлена продукция, подлежащая оценке соответствия (за исключением, если иное предусмотрено международными документами).

Поскольку Директивы ЕС разрабатываются с учетом оценки рисков и оценки регулирующего воздействия, целесообразно сначала исключить объекты, которые не соответствуют Директивам ЕС, чтобы не делать лишнюю работу. Если исключение определенных объектов может привести к существенному снижению безопасности, необходимо публично доказать, в ограниченный срок (например, в течение 3-х месяцев), что существуют недопустимые риски, причем на основе статистических данных.

3. Формирование единого перечня продукции, подлежащей обязательному техническому регулированию с отражением в нем:

- конкретных видов продукции с указанием кодов ТН ВЭД;
- по каждому виду продукции указать пункты технических регламентов (или иных нормативных документов, действующих до введения технических регламентов), содержащие требования к данному виду продукции, а также формы и схемы оценки (подтверждения) соответствия, наименование органа государственного контроля (надзора);
- по каждому пункту требований указать пункты стандарта (или иного нормативного документа), содержащие методики исследований (испытаний) и измерений, обеспечивающие проверку соблюдения данных требований.

4. Оптимизация обязательных требований к продукции, подлежащей оценке соответствия.

В частности, должны быть исключены следующие обязательные требования в области технического регулирования:

- требования, не связанные с достижением целей технического регулирования (т.е. требования, направленные не на обеспечение безопасности, а на обеспечение потребительских свойств продукции);
- декларативные, неоднозначные, нечеткие и субъективные требования, которые приводят к множественности их толкования и невозможности однозначной оценки их соблюдения;
- требования, противоречащие международным документам (за исключением случаев, если доказано, что они обеспечивают предотвращение недопустимых рисков);
- требования, которые невозможно проверить установленными методиками (методами) испытаний или измерений, а также другими установленными методами (методами) проверок;
- излишне обременительные требования (такие как: требование о предоставлении в орган по сертификации контракта (договора) на поставку и товаросопроводительных документов; требования об использовании при идентификации продукции инструментальных методов, если возможно проводить идентификацию менее затратными методами, требование об обязательной оценке рисков, в случае соблюдения изготовителем требований технического регламента и другие, указанные в пункте 3 настоящего раздела).

5. Установление типовых форм и схем оценки (подтверждения) соответствия, гармонизированных с документами ЕС, а также критериев их применения в технических регламентах в зависимости от степени риска. Установление унифицированных правил (процедур) оценки соответствия, предусматривающих в том числе установление предельных сроков проведения оценки соответствия, периодичность проведения инспекционных проверок продукции или системы управления качеством, а также установление досудебного порядка обжалования результатов оценки соответствия и изменений решений в том случае, если жалобы обоснованы.

6. Оптимизация действующих форм и процедур оценки соответствия.

Для этого, в частности, необходимо:

- формы и процедуры оценки соответствия привести в соответствие с Директивами ЕС (так как они уже установлены с учетом степени рисков и оценки регулирующего воздействия);
- исключить дублирующие формы и процедуры оценки соответствия;
- устранить несогласованность форм и схем подтверждения соответствия по продукции, подпадающей под действие нескольких технических регламентов;
- завершить переход от сертификации к декларированию соответствия, причем преимущественно на основе собственных доказательств;
- предоставить право выбора заявителям применять схемы подтверждения соответствия с участием испытательной лаборатории или органа сертификации, сертифицирующего систему управления качеством (в том случае если установлены схемы декларирования соответствия с участием третьей стороны);
- снять ограничения на сроки действия документов об оценке (подтверждения соответствия) продукции (за исключением случаев, когда изменены обязательные требования или в продукцию внесены существенные изменения, влияющие на ее безопасность);

- исключить необоснованные посреднические процедуры (в виде экспертиз, аттестаций, согласований), проводимые подведомственными организациями или другими лицами, при осуществлении государственными органами исполнительной власти форм оценки соответствия продукции. Такие процедуры (услуги) допустимы лишь при отсутствии соответствующей технической базы в органе государственного контроля (надзора). Экспертиза должна осуществляться только в случае необходимости специальных знаний и умений в определенной области науки и техники, которыми не должны обладать чиновники в силу своих должностных обязанностей. Оплачиваться такие процедуры (услуги) должны только за счет средств федерального бюджета;
- установить государственное регулирование стоимости работ по оценке соответствия, проводимых аккредитованными лицами (негосударственными учреждениями);
- привести нормативные документы Таможенного союза и Российской Федерации, устанавливающие формы и процедуры оценки соответствия, в соответствие с введенными в действие техническими регламентами;
- сократить сроки осуществления оценки соответствия и количество проверяемых документов, представляемых в органы по оценке соответствия до минимально необходимого уровня.

7. Совершенствование механизма установления и применения методов (методик) исследований (испытаний), необходимых для осуществления оценки соответствия продукции.

Предлагается для оценки соответствия использовать не только методики испытаний и измерений, установленные утвержденными перечнями стандартов, а также методики, аттестованные в установленном порядке аккредитованными организациями. Это позволит быстрее внедрять инновационные технологии и технические средства испытаний и измерений.

8. Совершенствование системы государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований, в том числе при обращении продукции на рынке.

Для этого, в частности, необходимо:

1. Осуществить переход от предупредительных форм контроля, ограничивающих вхождение продукции на рынок, к действенному контролю за продукцией при ее обращении на рынке. Периодичность проверок должна устанавливаться в зависимости от степени риска причинения вреда, присущих продукции (как это делается в соответствии с документами ЕС).

2. Разграничить полномочия органов государственного контроля (надзора) по предметам ведения, для чего необходимо утвердить нормативный правовой акт РФ, устанавливающий органы государственного контроля (надзора) по каждому виду продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию. При формировании данного документа должен соблюдаться принцип, что все установленные требования к продукции при ее обращении на рынке должны проверяться, как правило, только одним контролирующим органом (исключения могут составлять сложные виды продукции, такие как здания и сооружения, объекты инфраструктуры транспорта, суда внутреннего водного транспорта и морские суда).

3. Обеспечить разработку всех необходимых положений о проведении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов и установить их соотношение с существующей «отраслевой» системой контроля.

4. Обеспечить соразмерность применяемых мер ответственности с видами нарушений. Если виды нарушений незначительные (не представляют серьезных рисков причинения вреда), достаточно ограничиваться предупреждением.

9. Совершенствование механизма участия адресатов регулирования и общества в процессах формирования регулирующих норм и решений в области технического регулирования.

Данная задача должна решаться по нескольким направлениям.

1. Все нормативные документы в области обязательного технического регулирования и вносимые в них изменения должны подлежать публичному обсуждению.

2. Результаты публичных обсуждений, результаты оценки рисков, результаты сопоставления совокупных выгод государства, граждан и общества и совокупных затрат (издержек) государства, граждан и хозяйствующих субъектов, связанных с применением мер технического регулирования, результаты сопоставления объектов технического регулирования, требований, форм и процедур оценки соответствия проекта технического регламента и международных документов, результаты оценки альтернативных форм и процедур оценки соответствия перед принятием окончательного решения должны рассматриваться независимым органом (состоящим из независимых экспертов, представителей предпринимательских кругов, науки, ведущих общественных организаций). Решение по результатам рассмотрения должно приниматься большинством голосов. Данное решение должно обязательно учитываться при принятии нормативных документов в области обязательного технического регулирования или внесении в них изменений. При этом можно отменить действующую неэффективную систему экспертизы проектов технических регламентов. Данный орган целесообразно также наделить полномочиями по инициированию пересмотра действующих нормативных документов в области обязательного технического регулирования.

Вышеуказанный независимый орган должен быть создан совместно с РСПП, «Деловой Россией», «ОПОРОй» и ТПП.

10. Создание системы мониторинга и анализа эффективности обязательного технического регулирования, а также обратной связи результатов мониторинга с совершенствованием технического регулирования.

Для этого, в частности, необходимо создать:

- централизованную систему мониторинга и анализа случаев нарушения обязательных требований к продукции и причинения вреда в результате ее применения (потребления), а также информирования в этой области всех заинтересованных лиц. Данная система должна быть создана в рамках Таможенного союза. Целесообразно, чтобы данная система была гармонизирована с системой RAPEX (Rapid Exchange – система оперативного оповещения об опасных потребительских товарах), действующей в ЕС;
- централизованную систему мониторинга и анализа эффективности обязательного технического регулирования (включая установление показателей, по которым следует оценивать эффективность технического регулирования, увязанные с целями технического регулирования). Составной и неотъемлемой частью данной системы должна быть оценка фактического регулирующего воздействия введенных в действие технических регламентов. Данные этой системы должны быть доступны для заинтересованных лиц.

11. Повышение открытости и доступности информации в области технического регулирования.

Для этого, в частности, необходимо следующее.

1. Обеспечить размещение всей необходимой информации в области технического регулирования на сайтах Росстандарта и Таможенного союза, включая:

- принятые и введенные в действие технические регламенты (в том числе технические регламенты Таможенного союза);
- все нормативные документы, необходимые для исполнения (применения) технического регламента (международные, региональные, национальные стандарты, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента; международные, региональные, национальные стандарты, содержащие правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения технического регламента и осуществления оценки (подтверждения) соответствия, иные нормативные документы, указанные в техническом регламенте или на которые сделаны ссылки);
- наименование органов государственного контроля (надзора), осуществляющих надзор за соблюдением требований технического регламента, с указанием их предметов ведения (т.е. соблюдение каких конкретных требований они проверяют);
- утвержденные положения о порядке проведения государственного контроля (надзора), а также административные регламенты (при наличии);
- проекты технических регламентов и соответствующие материалы к ним;
- проекты иных нормативных правовых актов (нормативных) документов в области технического регулирования и соответствующие материалы к ним;
- результаты публичных обсуждений.

2. Обеспечить доступность и бесплатность международных и региональных документов в области стандартизации, межгосударственных стандартов, национальных стандартов зарубежных стран (в том числе государств-членов Таможенного союза), национальных стандартов РФ для широкого круга заинтересованных лиц путем размещения их на официальном сайте Росстандарта (за исключением документов по стандартизации, которые в соответствии с заключенными международными договорами (соглашениями) могут представляться только на платной основе).

3. Обеспечить размещение на сайте Росстандарта переводов на русский язык международных и региональных документов по стандартизации при одновременном размещении заключений о возможности их применения для соблюдения требований технических регламентов (без переложения данных обязанностей на предпринимателей).

4. Сократить сроки и процедуры проведения экспертизы и утверждения документов в области стандартизации. Исключить платность проведения экспертизы. Внести соответствующие изменения в Федеральный закон о техническом регулировании.

5. Обеспечить размещение всей необходимой информации о разрабатываемых документах в области стандартизации, включая уведомления о разработке сводов правил, проекты документов в области стандартизации на сайте Росстандарта. Внести соответствующие изменения в Федеральный закон о техническом регулировании и в Правила разработки и утверждения сводов правил, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 858.

6. Создать информационный ресурс, на котором можно получить сведения об имеющихся стандартах организаций (предоставление информации в данную информационную базу для хозяйствующих субъектов должно быть добровольным).

2.3. Административное регулирование в сфере промышленной безопасности⁴⁰

Сфера государственного регулирования в области промышленной безопасности представляет собой одну из самых масштабных областей государственного регулирования предпринимательской деятельности. Она характеризуется:

- большим количеством субъектов хозяйственной деятельности по всей России, на которых распространяется регулирование в области промышленной безопасности (сотни тысяч юридических лиц и индивидуальных предпринимателей);
- распространением сферы государственного регулирования практически на все основополагающие для экономического развития и экономической независимости России добывающие и производственные отрасли;
- большим разнообразием видов объектов регулирования (опасные производственные объекты (далее – ОПО); определенные виды деятельности, связанные с ОПО (процессы проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, эксплуатация, реконструкция, ликвидация ОПО; перевозки и хранения опасных веществ; технические устройства, применяемые на ОПО, процессы их производства, монтажа и ремонта и др.), а также большим количеством объектов регулирования);
- большим разнообразием и количеством форм государственного регулирования (регистрация ОПО, лицензирование, обязательное страхование, обязательное подтверждение соответствия, декларирование промышленной безопасности, экспертиза промышленной безопасности, государственный контроль (надзор));
- значительными издержками предпринимателей, связанных с государственным регулированием, влияющими как на стоимость, так и на конкурентоспособность производимой продукции.

В условиях присоединения России к ВТО особенно актуальным становится вопрос гармонизации мер государственного регулирования по обеспечению безопасности от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с международными требованиями.

К основным нерешенным проблемам в области административного регулирования в сфере промышленной безопасности, создающим административные барьеры для предпринимателей, относятся следующие.

1. Необоснованно большое количество объектов государственного регулирования. В настоящее время в сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности входят:

- ОПО и технические устройства, по которым риски аварий природного, техногенного характера и их последствий незначительны. Это в основном связано с тем, что государством не установлены значения недопустимых рисков аварий и их последствий, при которых ОПО должны подпадать в сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности;
- средства измерений, которые не используются при осуществлении производственного контроля или к которым не установлены обязательные метрологические тре-

⁴⁰ Отдельные выводы и предложения указанные в данном разделе не разделяются Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России. При этом Департамент государственного регулирования в экономике с пониманием относится к оценке экспертов НИУ ВШЭ и Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров сложившейся на сегодняшний день ситуации в законодательстве о промышленной безопасности.

бования со стороны государства. Это противоречит Федеральному закону Российской Федерации от 26 июня 2008 г. № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений» и необоснованно расширяет сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности;

2. Несоответствие видов ОПО и технических устройств, применяемых на ОПО, международным документам ЕС. Так, критерии отнесения производственных объектов к опасным не соответствуют критериям, установленным Директивой Совета ЕС 96/82/ЕС от 9 декабря 1996 г. «О контроле за представляющими собой серьезную опасность авариями на объектах, имеющих дело с опасными веществами». Количество видов технических устройств, применяемых на ОПО и подлежащих государственному регулированию, намного превышает количество видов машин и оборудования, установленных Директивами ЕС (в первую очередь Директивой ЕС 94/9 от 23 марта 1994 г. по сближению законов государств-членов ЕС об оборудовании и защитных системах, предназначенных для применения в потенциально взрывоопасных атмосферах).

3. Отсутствие установленных государством значений недопустимых рисков аварий и их последствий, при которых ОПО должны подпадать в сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности. Отсутствие классификации ОПО по степени риска возникновения аварий и масштабам возможных последствий, что не позволяет дифференцированно применять меры регулирования в зависимости от класса опасности ОПО. В итоге ОПО, несущие умеренные риски опасности, регулируются так же, как и ОПО, несущие высокие риски, что приводит к необоснованным издержкам предпринимателей.

4. Отсутствие исчерпывающего перечня технических устройств (с указанием конкретных видов технических устройств, кодов ОКП и ТН ВЭД), подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности и условий их эксплуатации. Это приводит к широте дискреционных полномочий проверяющих органов.

5. Крайне ограниченный срок действия документов о подтверждении соответствия технических устройств, предназначенных для применения на ОПО – от 1 года до 5 лет. В результате предпринимателям, изготавливающим технические устройства, приходится заново проходить процедуры подтверждения соответствия в среднем каждые 2–3 года, что в итоге приводит к удорожанию технических устройств.

6. Оценка соответствия определенных объектов регулирования, в отношении которых со стороны государства не установлены обязательные требования, обеспечивающие промышленную безопасность. Это касается средств измерений (не установлены обязательные метрологические требования).

7. Несоответствие форм и процедур оценки соответствия международным документам. В России применяются более обременительные формы и процедуры оценки соответствия. В соответствии с Директивой ЕС 96/82/ЕС ОПО подлежат следующим формам оценки соответствия: согласование строительства ОПО, декларирование промышленной безопасности ОПО (каждые 5 лет), контроль (надзор) за эксплуатацией ОПО. В соответствии с Директивами 94/9/ЕС, 2000/9/ЕС, 95/16/ЕС, 2009/105/ЕС, 97/23/ЕС большинство видов оборудования подлежит декларированию соответствия на основе собственных доказательств (при этом заявитель может по своему выбору принимать декларацию на основе испытаний, проведенных третьей стороной, или на основе сертификации системы управления качеством). И только оборудование, которому присущи высокие риски, подлежит декларированию соответствия с участием третьей стороны. В соответствии с техническим регламентом Таможенного союза все оборудование подлежит сертификации, а

в соответствии с законодательством РФ о промышленной безопасности применяются и другие дублирующие формы оценки соответствия, такие как экспертиза промышленной безопасности (на основе проведенных испытаний), а кроме того, осуществляется государственный надзор за изготовлением технических устройств.

8. Обязательность проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств по окончании нормативного срока службы. Проведение экспертизы промышленной безопасности технического устройства по окончании нормативного срока необходимо сделать не обязательным, а добровольным.

В соответствии с п. 22 Порядка продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах, утвержденного приказом Минприроды РФ от 30.06.2009 № 195, решение о продолжении эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений в пределах продленных сроков эксплуатации, их замене, ремонте или снижении рабочих параметров принимается руководителем эксплуатирующей организации.

При отсутствии подтверждения возможности дальнейшей безопасной эксплуатации технического устройства от независимой экспертной организации руководитель эксплуатирующей организации берет риск по эксплуатации данного оборудования на себя. Страховые компании, страхующие ОПО, в данном случае поднимут страховые тарифы, т.к. степень риска в данном случае станет выше. И будет продолжать повышать тариф ежегодно, т.к. риск будет повышаться. И тут собственник вправе решать:

- или платить дальше повышающиеся страховые тарифы;
- или провести экспертизу промышленной безопасности и подтвердить безопасное состояние оборудования;
- или заменить оборудование на новое.

9. Наличие коррупциогенных факторов в отдельных нормативных правовых актах и нормативных документах в области промышленной безопасности, таких как: отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения; диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении организаций; возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц); заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий; неполнота административных процедур; наличие неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к организациям. Например: наличие полномочий у инспекторов Ростехнадзора требовать от эксплуатирующей организации проведения внеочередного освидетельствования технических устройств, внеочередной аттестации персонала, технического диагностирования до окончания срока службы технического устройства.

10. Дублирование государственного контроля (надзора), в том числе:

- дублирование функций Ростехнадзора и Росстандарта в части соблюдения требований к средствам измерений, применяемых на ОПО;
- дублирование функций Ростехнадзора и Росстандарта в части соблюдения требований, установленных техническими регламентами к техническим устройствам, применяемым на ОПО, при их изготовлении.

11. Отсутствие регламентированного порядка взаимодействия (в том числе электронного) между органами государственного контроля (надзора) и другими органами исполнительной власти при реализации контрольно-разрешительных полномочий, в том числе в части получения необходимых документов и сведений, которые проверяются.

12. Отсутствие установленных методов государственного контроля (надзора) в отношении т.н. вертикально-интегрированных компаний (когда выявленные нарушения в нижестоящих организациях не позволяют проводить проверку вышестоящей организации, которая принимает решения (либо бездействует), нарушающие требования в области обеспечения промышленной безопасности).

13. Слишком большое количество органов, осуществляющих проверку организаций, эксплуатирующих ОПО (органы промышленного надзора, органы государственного экологического надзора, органы государственного метрологического надзора, органы санитарно-эпидемиологического надзора, органы государственного надзора за условиями труда). В результате чего происходит необоснованно большое количество проверок применительно к одному субъекту предпринимательской деятельности.

14. Несовершенство методов оценки эффективности и качества государственного надзора в области обеспечения промышленной безопасности. На данный момент показателями эффективности являются количество проведенных проверок, выявленных нарушений и наложенных штрафов. При этом такие целевые показатели, как отсутствие (снижение) количества аварий и инцидентов на ОПО, не учитываются при оценке эффективности и качества государственного контроля.

15. Несоразмерность применяемых мер ответственности по результатам проверок со степенью тяжести нарушений. Размер накладываемых административных штрафов определяется должностным лицом, выносящим постановление, при отсутствии критериев установления размера штрафа в зависимости от тяжести нарушения (критериев оценки достаточности принятых мер).

В целях устранения проблем в области административного регулирования в сфере промышленной безопасности могут быть решены следующие задачи:

- существенное сокращение количества объектов государственного регулирования в сфере промышленной безопасности на основе оценки рисков;
- гармонизация количества объектов государственного регулирования в сфере промышленной безопасности с международными документами ЕС;
- установление форм и процедур оценки соответствия в области промышленной безопасности в зависимости от степени риска аварий и их последствий на ОПО;
- гармонизация форм и процедур оценки соответствия с международными документами ЕС;
- устранение избыточных административных барьеров при осуществлении государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности.

Для решения этих задач должны быть осуществлены следующие мероприятия.

1. Сокращение объектов государственного регулирования в области промышленной безопасности, в том числе:

- исключение из сферы государственного регулирования в области промышленной безопасности объектов, которые не соответствуют международным документам (в том числе документам ЕС);
- исключение из сферы государственного регулирования ОПО, которые не несут недопустимые риски аварий (после того как будут установлены значения недопустимых рисков и методики оценки рисков);
- установление исчерпывающего перечня технических устройств, применяемых на ОПО и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности.

2. Внесение изменений в технические регламенты, устанавливающие требования к техническим устройствам, предназначенным для применения на ОПО, в части:

- приведения форм, схем и процедур оценки соответствия в соответствие с Директивами ЕС;
- введения бессрочности действия документов, подтверждающих соответствие технических устройств установленным обязательным требованиям для организаций, эксплуатирующих ОПО;
- согласования схем подтверждения соответствия по техническим устройствам, которые подпадают под действие нескольких технических регламентов.

3. Замена обязательности проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств по окончании нормативного срока службы на ее добровольное применение.

4. Внесение изменений в нормативные правовые акты, направленные на:

- минимизацию количества представляемых предпринимателями документов на проверку, при осуществлении федеральными органами исполнительной власти контрольно-надзорных и разрешительных полномочий, сокращение сроков осуществления разрешительных и контрольно-надзорных полномочий;
- устранение имеющихся коррупциогенных факторов.

5. Создание системы дифференцированных методов государственного контроля (надзора) в зависимости от отнесения ОПО к определенному классу опасности:

6. Оптимизация применяемых методов и процедур государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности с целью устранения избыточных административных барьеров при осуществлении инвестиционной и производственной деятельности на ОПО, предусматривающая в том числе установление периодичности осуществления государственного контроля (надзора) с учетом степени рисков возникновения аварий и их последствий.

7. Исключение дублирования между федеральными органами исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе четкое разграничение полномочий по предметам государственного контроля (надзора) между федеральными органами исполнительной власти (Ростехнадзором, Росстандартом, Роспотребнадзором) при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных требований к ОПО и техническим устройствам, применяемым на ОПО.

8. Совершенствование методов оценки эффективности и качества государственного контроля в области промышленной безопасности, направленное на установление показателей эффективности и качества государственного контроля, отражающих снижение аварий и инцидентов на ОПО.

9. Обеспечение соразмерности применяемых мер ответственности по результатам проверок со степенью тяжести выявленных нарушений. Определение критериев установления применяемых мер ответственности и размера административного штрафа в зависимости от тяжести выявленных нарушений (определение критериев достаточности применяемых административных мер в зависимости от тяжести выявленных нарушений).

10. Обеспечение организации взаимодействия между органами государственного контроля (надзора) и другими органами исполнительной власти при реализации контрольно-разрешительных, в том числе в части получения необходимых для проведения проверок документов и сведений на уровне электронного обмена информацией.

Стоит отметить, что Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О промышленной безопасности опасных производст-

венных объектов”, отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» внесены отдельные изменения, о которых говорится в данном докладе, а именно:

- снижение количества объектов государственного регулирования за счет введения классов опасности опасных производственных объектов;
- вводится понятие «обоснование безопасности опасного производственного объекта» позволяющее использовать методики по оценке риска для обоснования безопасности опасного производственного объекта.

Однако большая часть предложений авторов доклада осталась не реализованной.

2.4. Природопользование и охрана окружающей среды⁴¹

I. Основные проблемы в сфере охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности

1. Несовершенство предлагаемых механизмов модернизации действующей системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе нормирования.

В целях совершенствования системы государственного регулирования в сфере охраны окружающей среды, системы нормирования воздействий на окружающую среду, формирования сбалансированной экологически ориентированной модели развития экономики и экологически конкурентоспособных производств был разработан и принят в первом чтении Государственной думой Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий».

В качестве основных задач, ставящихся перед указанным законопроектом, именуется формирование новой системы нормирования воздействия на окружающую среду, предусматривающей установление оптимального соотношения мер государственного регулирования при осуществлении хозяйственной и иной деятельности и позволяющей снизить негативные воздействия до уровней, соответствующих наилучшим экологически безопасным мировым технологиям, а также введение методов экономического стимулирования хозяйствующих субъектов, осуществляющих мероприятия по снижению негативного воздействия и применяющих наилучшие технологии.

В то же время в данной редакции законопроект по-прежнему недостаточно четко совершенствует систему нормирования, не снимает административные барьеры и не сокращает избыточное государственное регулирование и администрирование, что проявляется в следующих моментах:

⁴¹ Отдельные выводы и предложения указанные в данном разделе не разделяются Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России. При этом Департамент государственного регулирования в экономике с пониманием относится к оценке экспертов НИУ ВШЭ и Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров сложившейся на сегодняшний день ситуации в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

1) закрепление открытого перечня условий получения комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду, что создает предпосылки для произвольного толкования уполномоченными на выдачу таких разрешений государственными органами норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае получения разрешения;

2) отсутствие конкретных прозрачных процедур идентификации наилучших доступных технологий (НДТ), критериев отнесения предприятий к областям применения НДТ;

3) неопределенность условий и механизмов перехода на НДТ действующих старых градообразующих предприятий, для которых переход на НДТ нерентабелен без определенных механизмов государственного стимулирования и поддержки, вследствие чего повышается риск банкротства таких предприятий, что приведет к негативным последствиям не только экономического, но и социального характера;

4) отсутствие возможности пересмотра отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду. При необходимости изменения нормативов по одному или нескольким видам негативного воздействия будет необходимо подавать документы для пересмотра всего комплексного разрешения (представление полного комплекта документов, прохождение процедуры получения разрешения целиком);

5) установление дополнительного административного барьера посредством введения необходимости проведения государственной экологической экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, отнесенных законодательством к экологически опасным объектам. Учитывая, что проектная документация проходит проверку на соответствие экологическим требованиям в рамках проведения государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ, введение дополнительной экспертизы приведет к дополнительным временным, организационно-техническим и финансовым издержкам, к дублированию проверки проектной документации на соответствие экологическим требованиям в рамках разных государственных экспертиз, проводимых разными государственными органами, которые могут прийти к разным (в том числе полностью противоположным) выводам и оценкам соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям;

6) установление обязанности оснащения стационарных источников автоматическими средствами измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ в отсутствие четких механизмов и условий реализации данного требования. Применение предлагаемых автоматизированных систем непрерывного инструментального контроля потребует значительных средств и капитальных затрат на их разработку и внедрение. При этом сертифицированные системы в данной области отсутствуют; по ряду ингредиентов отсутствуют автоматические средства контроля;

7) наличие множества бланкетных норм для реализации положений, предусмотренных законопроектом. При этом до настоящего времени по большинству вопросов отсутствуют не только концепции данных подзаконных нормативных и инструктивно-методических актов, но и общее понимание их регулирующего воздействия.

Для решения указанных проблем представляется необходимым:

1) установление на законодательном уровне исчерпывающего перечня условий получения комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду;

2) установление на законодательном уровне конкретных процедур идентификации НДТ применительно к предприятиям, производствам, в части их отнесения к областям применения НДТ;

3) определение механизмов и процедур перехода на НДТ действующих старых градообразующих предприятий («переходные» положения должны быть закреплены на за-

конодательном уровне, конкретные механизмы и процедуры – на уровне нормативного правового акта Правительства РФ);

4) законодательное установление возможности изменения отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду при изменении или пересмотре отдельных нормативов воздействия (с регламентацией порядка, условий, сроков и процедур на подзаконном уровне);

5) исключение необходимости прохождения двух самостоятельных государственных экспертиз проектной документации на предмет соответствия одному критерию – соответствия экологическим требованиям;

6) введение переходного периода для внедрения автоматических средств измерения и учета объемов выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ, увеличение сроков вступления в силу положений законопроекта по данному вопросу, а также установление четких критериев для источников, оснащение которых приборами измерения и учета являются обязательными;

7) обеспечение оперативной разработки подзаконной нормативной базы, необходимой для реализации положений законопроекта, в целях недопущения большого временного разрыва между принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» и реализацией предусмотренных им требований.

2. Несовершенство системы организации и осуществления государственного экологического надзора.

В качестве основных проблем действующей системы организации и осуществления государственного экологического надзора выступают следующие проблемные вопросы.

1. Несовершенство определения критериев и разграничения объектов, подлежащих федеральному и региональному государственному экологическому надзору.

Формально объекты, подлежащие федеральному государственному экологическому надзору и региональному государственному экологическому надзору, разграничены, однако на практике такое разграничение не достигнуто, что делает систему разграничения и функционирования соответственно федерального и регионального государственного экологического надзора неэффективной.

Действующим законодательством объекты природоресурсного (водного, лесного, земельного, геологического) надзора однозначно отнесены к объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому надзору.

В результате такого подхода к разграничению объектов государственного экологического надзора складывается ситуация, когда объект хозяйственной деятельности, формально являющийся объектом регионального государственного экологического надзора, будет контролироваться и федеральными органами исполнительной власти, и наоборот. В условиях действующего федерального законодательства в области охраны окружающей среды, четко закрепляющего, что государственный экологический надзор в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и иную деятельность с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, на практике зачастую возникают спорные и неоднозначные ситуации, при которых сложно обеспечить

права и гарантии субъектов предпринимательской деятельности, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ.

Значительным недостатком действующей системы объектового подхода к пониманию сущности государственного экологического надзора является то, что в качестве объектов, подлежащих соответственно федеральному и региональному государственному экологическому надзору, поименованы не объекты хозяйственной деятельности (промышленные объекты, скважины, трубопроводы и прочие имущественные комплексы), а юридические лица, владеющие и эксплуатирующие соответствующие объекты. Вместе с тем объектами надзора должны признаваться не только юридические лица, но и сами имущественные комплексы, которые находятся на праве собственности или ином праве у юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

2. Отсутствие действенных механизмов реализации при осуществлении государственного экологического надзора в отношении субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих одновременно под несколько различных видов федерального и регионального государственного экологического надзора.

3. Объединение под понятием «государственный экологический надзор» различных видов надзора природоресурсного и природоохранного характера, что приводит к объективной сложности в определении предметов разных видов надзора, не всегда позволяет четко определить предметы отдельных видов государственного экологического надзора. Так, в понятие «государственный экологический надзор» включено 14 видов государственного надзора (контроля), которые имеют различный предмет, объекты, особенности процедуры, их осуществляют различные органы государственной власти различного уровня (федеральные, региональные).

Для решения указанных проблем представляется необходимым:

1) законодательно закрепить новый подход к разграничению объектов, подлежащих соответственно федеральному государственному экологическому надзору и региональному государственному экологическому надзору, исходя из уровня негативного воздействия на окружающую среду;

2) нормативно обеспечить организацию планирования и проведения комплексных совместных проверок субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих под критерии отнесения к объектам, подлежащих одновременно нескольким видам государственного экологического надзора, организация межведомственного взаимодействия органов федерального и регионального государственного экологического надзора;

3) рассмотреть возможность законодательного разграничения государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет каждого отдельного вида государственного экологического надзора, упорядочить и уточнить виды государственного экологического надзора и облегчить задачу определения объектов государственного природоохранного надзора за соблюдением законодательства и требований в области охраны окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности;

II. Основные проблемы в сфере использования и охраны недр и пути их решения

К основным проблемам административного регулирования в сфере пользования недрами относятся следующие.

1. Несовершенство доступа субъектов предпринимательской деятельности к участкам недр федерального значения.

Критерии отнесения месторождений полезных ископаемых к участкам недр федерального значения не в полной мере отвечают целям обеспечения обороны страны и безопасности государства. Необходимо уточнить критерии отнесения месторождений полезных ископаемых к участкам недр федерального значения (объемы запасов, наличие промышленных запасов).

Если в процессе геологического изучения недр, осуществляемого в том числе по совмещенной лицензии пользователем недр, являющимся юридическим лицом с участием иностранных инвесторов или иностранным инвестором, открыто месторождение полезных ископаемых, по своим характеристикам отвечающее требованиям, установленным для участков недр федерального значения, Правительством Российской Федерации может быть принято решение об отказе в предоставлении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения такому лицу или в случае осуществления геологического изучения недр по совмещенной лицензии решение о прекращении права пользования участком недр для разведки и добычи полезных ископаемых на данном участке недр федерального значения при возникновении угрозы обороне страны и безопасности государства с возмещением расходов на поиск и оценку месторождения.

Данное положение не содействует ведению геологического изучения недр субъектами предпринимательской деятельности за счет собственных средств, не обеспечивает гарантий субъектов предпринимательской деятельности на участие в разведке и добыче полезных ископаемых. Возмещение расходов пользователя недр на поиск и оценку месторождений не обеспечивает интересов пользователя недр, не стимулирует привлечение инвестиций в геологическое изучение. Представляется, что в Законе Российской Федерации «О недрах» нужно закрепить гарантии предоставления пользователю недр, осуществлявшему геологическое изучение недр, участие в разведке и добыче полезных ископаемых (участие в совместном предприятии с субъектом предпринимательской деятельности, который соответствует требованиям законодательства).

В соответствии с частью 3 статьи 9 Закона Российской Федерации «О недрах» пользователями участков недр континентального шельфа Российской Федерации, а также на участках недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф, могут быть юридические лица, которые созданы в соответствии с законодательством Российской Федерации, имеют опыт освоения участков недр континентального шельфа Российской Федерации не менее чем пять лет, в которых доля (вклад) Российской Федерации в уставных капиталах составляет более чем пятьдесят процентов и (или) в отношении которых Российская Федерация имеет право прямо или косвенно распоряжаться более чем пятьюдесятью процентами общего количества голосов, приходящихся на голосующие акции (доли), составляющие уставные капиталы таких юридических лиц.

Таким требованиям удовлетворяют только два субъекта предпринимательской деятельности, что препятствует привлечению инвестиций в геологическое изучение континентального шельфа Российской Федерации.

В качестве решения проблемы возможно расширение субъектного состава пользователей недр континентального шельфа Российской Федерации. Возможно внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», которые позволят признать наличие опыта освоения участков недр, расположенных на континентальном шельфе, у юридиче-

ского лица – пользователя недр, являющегося основным обществом, при наличии такого опыта у юридического лица, являющегося его дочерним обществом, и наоборот. Статью 9 Закона Российской Федерации «О недрах» необходимо дополнить нормами, определяющими «опыт освоения участков недр континентального шельфа» и срок исчисления опыта. Необходимо учитывать международный опыт работ на континентальном шельфе при исчислении опыта освоения континентального шельфа Российской Федерации.

2. Несовершенство доступа малых и средних компаний топливно-энергетического комплекса к участкам недр с целью разведки и добычи полезных ископаемых, а также к объектам транспортной инфраструктуры и объектам переработки полезных ископаемых.

Анализ федерального законодательства показывает, что виды и формы поддержки, оказываемой органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, по стимулированию деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства фактически не распространяются на малые и средние предприятия топливно-энергетического комплекса.

Действующее федеральное законодательство не учитывает специфики образования и деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса, не содержит определение термина «субъекты малого и среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса» и не устанавливает для таких субъектов специальных мер поддержки.

Следует отметить, что необходимость развития малого и среднего бизнеса топливно-энергетического комплекса неоднократно отмечалась в документах Правительства Российской Федерации. Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2003 г. № 494-р «Об утверждении Основ государственной политики в области использования минерального сырья и недропользования» указано, что в целях обеспечения эффективной работы предприятий добывающей промышленности необходимо осуществлять расширение участия предприятий малого и среднего бизнеса в области использования минерального сырья и недропользования. В качестве одного из перспективных направлений государственной политики в нефтяной отрасли Энергетическая стратегия России до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительством Российской Федерации от 28 августа 2003 г. №1234-р, предусматривает поддержку развития малых и средних независимых нефтедобывающих компаний, использующих передовые технологии, эксплуатацию месторождений на завершающей стадии разработки, при работе в сложных горно-геологических условиях. Меры по привлечению субъектов малого и среднего предпринимательства к разработке месторождений, не представляющих интереса для крупных компаний, приведены в Стратегии развития геологической отрасли Российской Федерации до 2030 г.

Одной из проблем доступа к участкам недр субъектов малого и среднего предпринимательства является существующий механизм лицензирования недропользования, который в настоящее время действует таким образом, что малые и средние компании, не входящие в состав вертикально-интегрированных компаний, фактически лишены возможности получения права пользования недрами.

Для привлечения малых и средних предприятий к разработке месторождений полезных ископаемых необходимо определение критериев отнесения малых и средних компаний топливно-энергетического комплекса к субъектам малого и среднего предпринимательства, а также установление мер государственной поддержки субъектов малого и

среднего предпринимательства топливно-энергетического комплекса. Необходимость решения данной проблемы была озвучена на заседании Экспертно-консультативного совета Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации 24 июня 2009 г., на котором было признано необходимым законодательное регулирование рассматриваемого вопроса.

3. Несовершенство механизмов предоставления и использования участков недр.

3.1. Несовершенство правового регулирования планирования геологического изучения недр за счет собственных средств пользователей недр.

Согласно действующему федеральному законодательству, регулиющему порядок предоставления участков недр для геологического изучения, основным элементом планирования геологического изучения за счет собственных средств пользователей является формирование перечней участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование.

Несмотря на то что Законом Российской Федерации «О недрах» напрямую не закреплен запрет на применение заявочного принципа, подтверждение применения исключительно программно-целевого метода планирования геологоразведочных работ следует из подзаконных нормативных правовых актов. Так, в соответствии с пунктом 1.3 Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения), утвержденным приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 15 мая 2005 г. № 61 (с изменениями, внесенными приказами Министерства природных ресурсов Российской Федерации от 29 августа 2005 г. № 236; от 29 августа 2006 г. № 196; приказа Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 28 августа 2008 г. № 198), в пользование для геологического изучения за счет собственных средств предоставляются только участки недр, включенные в утвержденный в установленном порядке перечень объектов лицензирования.

Таким образом, применявшийся ранее (до 2002 г. включительно) заявительный принцип получения права пользования недрами, когда сам потенциальный недропользователь выбирал участок недр, который именно он считал перспективным для себя, был полностью заменен программно-целевым методом, при котором участки недр под проведение геологоразведочных работ «предлагает» государство, в лице уполномоченных государственных органов.

На наш взгляд, стимулированию геологического изучения недр будет способствовать закрепление заявочного принципа, что способно существенно увеличить инвестиции в геологическое изучение недр при должном уровне гарантий приоритетного предоставления права пользования соответствующим участком недр для разведки и добычи в случае открытия месторождения за счет собственных средств. Оперативное предоставление участков недр для геологического изучения, минуя процедуру включения их в перечень участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, а также исключая возможность проведения аукциона в случае подачи нескольких заявок, является одним из достаточно эффективных методов стимулирования геологоразведки за счет собственных средств. Потенциальные недостатки заявочного метода предоставления участков недр в пользование могут быть нивелированы применением соответствующих правовых инструментов. Так, предотвратить получение права пользования участком недр не для фактического проведения работ на нем, а для «капитализации» могло бы установление требования о необходимости выполнения определенного объема работ в первый год пользования, в противном случае – прекращение права пользования участком недр.

Представляется также, что законодательно должны быть установлены критерии для заявочного принципа предоставления недр в пользование (например, ограничение по размерам участков недр, запасов полезных ископаемых на данных участках), а также основания для отказа в предоставлении участка недр для геологического изучения в таком порядке (наличие его в перечне участков недр, предлагаемых для предоставления в пользование, или в программе по геологическому изучению, развитию и освоению минерально-сырьевой базы).

3.2. Несовершенство правового регулирования определения границ участков недр

С принятием Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 222-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и статью 8.2 Федерального закона «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», который ввел термин «границы участка недр», Закон Российской Федерации «О недрах» требует уточнения относительно порядка определения границ участка недр, правового статуса «горного отвода», правового статуса «геологического отвода».

Так, в Законе Российской Федерации «О недрах» наряду с понятием «участок недр» употребляется понятие «горный отвод», причем в нескольких значениях – как атрибут участка недр и как его синоним. Законодательство Российской Федерации о недрах предусматривает различные процедуры, которые исполняются различными органами государственной власти, по определению границ участка недр и границ горного отвода (границы горного отвода определяются органами государственного горного надзора, границы участка недр определяются федеральным органом управления государственным фондом недр, его территориальными органами), что является дополнительным административным барьером.

Границы горного отвода удостоверяются горноотводным актом. Границы участка недр определяются лицензией на пользование недрами. Горноотводный акт является технико-технологическим (не разрешительным) документом, а соответствующий ему горный отвод выделяется с целью рационального использования недр и обеспечения безопасного проведения работ. Вместе с тем лицензией на пользование недрами предоставляются права на участок недр до выделения горного отвода в уточненных границах.

Правовой статус «геологического отвода» федеральным законодательством не регулируется, порядок выделения геологического отвода не урегулирован.

В связи с указанным представляется целесообразным внести изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», Инструкцию по оформлению горных отводов для разработки месторождений полезных ископаемых, утвержденную Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации 7 февраля 1998 г. № 56, Госгортехнадзором России 31 декабря 1997 г. № 58, постановление Министерства природных ресурсов Российской Федерации, Госгортехнадзора России № 18/24 от 25 марта 1999 г. «Об утверждении Инструкции по оформлению горных отводов для использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых», постановление Госгортехнадзора России от 11 сентября 1996 г. № 35 «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления горных отводов для разработки газовых и нефтяных месторождений» в части исключения понятий «горный отвод», «геологический отвод», а также определить единые требования к определению границ участка недр.

3.3. Несовершенство правового регулирования изменения границ участка недр

Принятое постановление Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование» не предусматривает внесения изменений в лицензию на пользование недрами с целью устранения технических ошибок в части определения границ участка недр. Необходимо дополнить данное постановление Правительства Российской Федерации нормами, которые предусматривают возможность изменения границ участка недр при нахождении технических ошибок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 429 «Об утверждении Положения об установлении и изменении границ участков недр, предоставленных в пользование» не определен порядок расчета разового платежа при изменении границ участка недр или возможность использования методик, применяемых при расчете разовых платежей на аукционах на право пользования недрами или в случае открытия месторождения полезных ископаемых за счет собственных средств. Необходимо Правительству Российской Федерации в первоочередном порядке принять данный нормативный правовой акт. Предлагается также рассмотреть вопрос о сокращении перечня документов, входящих в заявочный пакет, сократить сроки прохождения согласования заявочных материалов⁴².

Согласно указанному Положению, при изменении границ участков недр осуществляется внесение соответствующих изменений в лицензию на пользование недрами в порядке, устанавливаемом Минприроды России. При этом установленный Административным регламентом Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и принятия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр, утвержденным приказом Минприроды России от 29 сентября 2009 г. № 315, не предусматривает упрощенной процедуры оформления изменений в лицензию для рассматриваемого случая.

Согласно требованиям указанного Административного регламента пользователю недр следует пройти сложную процедуру с длительными сроками. Такая процедура оправдана в случае значительного изменения объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, независящим от пользователя недр, и связанного с этим изменением срока ввода в эксплуатацию объектов или при возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена, но в случае изменения границ участков недр, которое осуществляется на основании решения об изменении, принятого уполномоченным органом, процедура, установленная Административным регламентом, излишня.

Для оптимизации процедуры внесения изменений в лицензию предлагается усовершенствовать Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственных функций по осуществлению выдачи, оформления и регистрации лицензий на пользование недрами, внесения изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформления лицензий и приня-

⁴² Материалы парламентских слушаний на тему «Направления совершенствования государственной системы лицензирования пользования недрами». 27 июня 2012 г.

тия, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр.

3.4. Несовершенство правового регулирования проведения аукционов на право пользования недрами

При проведении аукциона на право пользования недрами в случае подачи заявки от одного претендента аукцион на право пользования недрами признается несостоявшимся. Представляется необходимым внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» положения, согласно которому право пользования недрами предоставляется единственному участнику аукциона на право пользования недрами с выплатой им разового платежа, равного стартовому плюс один шаг.

3.5. Несовершенство правового регулирования согласования годовых планов развития горных работ.

Порядок согласования годовых планов развития горных работ (годовых программ работ в случаях разработки углеводородного сырья и гидроминеральных ресурсов) пользователем недр с территориальными органами Госгортехнадзора России (в настоящее время – Ростехнадзор), а также требования по обеспечению охраны недр, промышленной безопасности, предотвращению вредного влияния горных разработок на окружающую среду при их составлении был определен еще постановлением Госгортехнадзора России от 24 ноября 1999 г. № 85 «Об утверждении Инструкции по согласованию годовых планов развития горных работ». Следует отметить, что с момента принятия указанного документа в него ни разу не было внесено изменений, и в настоящее время некоторые его положения противоречат Закону Российской Федерации «О недрах».

Сомнение о необходимости в согласовании годовых планов горных работ, на наш взгляд, обосновано тем, что годовые планы горных работ составляются на основании утвержденного и согласованного в установленном порядке технического проекта.

Так, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 3 марта 2010 г. № 118 «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами» проектная документация подлежит согласованию с комиссией, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию или его соответствующим территориальным органом. При этом в состав комиссии, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, включаются представители Ростехнадзора.

Как установлено Законом Российской Федерации «О недрах», начало работ, связанных с использованием недрами, ставится в зависимость от разработки, согласования и утверждения технического проекта разработки месторождений полезных ископаемых. В этом смысле положение постановления Госгортехнадзора России от 6 июня 2003 г. № 71 «Об утверждении «Правил охраны недр», согласно которому производство горных работ без согласованного с органами Госгортехнадзора России (Ростехнадзора) годового плана не допускается, представляется неправомерным, избыточным администрированием.

В связи с указанным представляется целесообразным исключить функцию Ростехнадзора в части согласования годовых планов развития горных работ.

3.6. Несовершенство правового регулирования процедуры согласования технических проектов разработки месторождений общераспространенных полезных ископаемых.

Действующее федеральное законодательство о недрах предусматривает, что согласование проектной документации в отношении общераспространенных полезных ископаемых осуществляется комиссией, создаваемой территориальным органом Федерального агентства по недропользованию. В состав указанной комиссии включаются в том числе представители органов исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

На наш взгляд, исходя из положений статей 3 и 4 Закона Российской Федерации «О недрах», устанавливающих разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, а также статьи 18 указанного Закона, определяющей, что порядок предоставления участков недр местного значения для геологического изучения в целях поисков и оценки месторождений общераспространенных полезных ископаемых, для разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, для геологического изучения, разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых, порядок пользования недрами юридическими лицами и гражданами в границах предоставленных им земельных участков с целью добычи общераспространенных полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, необходимо для упрощения процедуры согласования проектной документации в отношении общераспространенных полезных ископаемых, устранения административных барьеров и сокращения сроков процедур (поскольку согласование типовых проектов разработки на федеральном уровне необоснованно увеличивает почти вдвое стоимость и сроки утверждения проектов) передать полномочие по согласованию проектной документации в отношении общераспространенных полезных ископаемых на уровень органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В связи с указанным представляется целесообразным внести соответствующие изменения в Закон Российской Федерации «О недрах», постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием участками недр, по видам полезных ископаемых и видам пользования недрами», приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 13 мая 2010 г. № 154 «Об утверждении критериев отнесения вопросов согласования проектной документации к компетенции комиссии, создаваемой Федеральным агентством по недропользованию, и компетенции комиссий, создаваемых его территориальными органами».

3.7. Несовершенство правового регулирования разведки и добычи общераспространенных полезных ископаемых пользователями недр, осуществляющими разведку и добычу иных видов полезных ископаемых, в границах предоставленных горных отводов (геологических отводов).

Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» была исключена необходимость получения пользователями недр отдельной лицензии для добычи на своих лицензионных участках общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод для собственных нужд.

В связи с внесенными изменениями сложилась ситуация, при которой, с одной стороны, была упрощена процедура пользования недрами, а с другой, возник новый административный барьер для недропользователя. Так, применить нормы статьи 19.1 Закона Российской Федерации «О недрах» на практике для компаний, ранее получивших лицензию для добычи общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод, а именно «перейти» от лицензии к уведомительному порядку, не представляется возможным в связи со сложной процедурой, установленной для прекращения права пользования недрами по инициативе пользователя недр.

В целях снятия излишних административных барьеров в связи с указанным представляется целесообразным на федеральном уровне прописать возможность такого перехода пользователем недр – от добычи общераспространенных полезных ископаемых и подземных вод на основании лицензии на пользование недрами (до принятия Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ) к безлицензионному порядку их использования. При этом полномочие по определению механизма перехода от лицензии к уведомлению (в части добычи общераспространенных полезных ископаемых для собственных технологических и производственных нужд) закрепить за органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в частности, с упрощенной процедурой консервации горных выработок и иных сооружений, связанных с добычей общераспространенных полезных ископаемых, сокращением сроков подачи заявки на досрочное прекращение прав пользования недрами, процедур сдачи лицензии, при условии изъявленного желания пользователя недр после сдачи лицензии продолжить добычные работы в режиме, предусмотренном статьей 19.1 Закона Российской Федерации «О недрах»).

3.8. Несовершенство правового регулирования отдельных административных процедур.

Анализ федерального законодательства выявил несовершенство правового регулирования отдельных административных процедур, в том числе:

- «завышенные» требования к заявителю в отношении документов, предоставляемых им для получения права пользования недрами;
- отсутствие сроков осуществления некоторых административных процедур предоставления права недропользования;
- отсутствие административных регламентов предоставления некоторых государственных услуг по предоставлению в пользование природных ресурсов.

Недостатком федерального законодательства о недрах является отсутствие форм заявлений для получения права пользования участком недр. В частности, в федеральном законодательстве отсутствуют требования к форме заявок, которые должен оформить потенциальный недропользователь для получения права пользования недрами.

Предоставление таких заявлений предусмотрено постановлениями Правительства Российской Федерации и нормативными правовыми актами Минприроды России (в зависимости от видов пользования недрами). При этом, согласно указанным документам, основанием для отказа в принятии заявок на предоставление права пользования недрами в соответствующих целях является предоставление ее с нарушением установленных требований. Отказ в принятии заявки при отсутствии формы такой заявки, установленной в законодательстве, следует рассматривать, как нарушение прав заявителей и излишний административный барьер в получении права пользования недрами. Представляется целесообразным исключить такое основание для отказа в приеме заявки или законодательно определить форму заявлений, что непременно бы поспособствовало по-

вышению доступности и качества государственной услуги по предоставлению права пользования недрами.

В целях приведения некоторых положений законодательства о недрах в соответствие с Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и исключения административных барьеров при предоставлении государственных услуг в сфере недропользования необходимо исключить из них нормы, устанавливающие обязанность претендентов на пользование недрами (пользователей недр) предоставлять документы, находящиеся в распоряжении органов государственной власти или органов местного самоуправления, для предоставления государственной услуги.

Такой запрет установлен статьей 7 указанного Федерального закона. Так, документы, которые находятся в распоряжении органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, могут предоставляться заявителями по собственной инициативе.

Оптимизация правового регулирования отношений в сфере недропользования должна также осуществляться в направлении сокращения (установления) сроков исполнения отдельных административных процедур. О некоторых изменениях федерального законодательства в данном направлении уже было указано выше (например, в отношении срока рассмотрения проекта перечня участков недр местного значения).

Во-первых, необходимо сократить сроки: это сроки рассмотрения заявок на предоставление права пользования недрами (от 30 дней до нескольких месяцев), подготовки условий пользования недрами (60 дней), информирования заявителя о принятых решениях (7 дней), сроки передачи материалов от одного уполномоченного лица Роснедр другому (3 дня), срок оформления лицензии на пользование недрами (45 дней) и пр.

Во-вторых, следует установить сроки, например это касается срока рассмотрения Комиссией по внесению изменений, дополнений и переоформлению лицензий материалов для внесения изменений, переоформления лицензии. Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для целей строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, не содержит вообще каких-либо сроков исполнения административных процедур.

Очевидно, что сокращение сроков предоставления государственных услуг в сфере недропользования приведет к снижению административных барьеров и улучшению качества предоставляемых услуг.

4. Несовершенство правового регулирования утилизации попутно извлекаемых пластовых вод (подтоварных вод) при добыче полезных ископаемых.

В последнее время контролирующие органы (Росприроднадзор) квалифицируют попутно извлекаемые пластовые воды (подтоварные воды) как отходы производства и квалифицируют их закачку в подземные горизонты как пользование недрами для целей размещения отходов высокого класса опасности.

Суть проблемы заключается в неоднозначности квалификации в законодательстве о недрах, об охране окружающей среды, об отходах производства добываемых в больших количествах одновременно с нефтью и газом и подвергаемых обратной закачке в глубокие подземные горизонты минерализованных пластовых вод и вод, используемых при промысловой подготовке нефти (так называемые подтоварные воды).

Федеральный закон от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» позволяет формально отнести подтоварные воды к отходам производства, что предусматривает взимание платы за загрязнение окружающей среды. Закачка подтоварных вод в подземные горизонты Законом Российской Федерации «О недрах» может быть квалифицирована как пользование недрами. В то же время в российской и мировой практике обратная закачка подтоварных вод в недра широко применяется именно как природоохранное мероприятие и требует от недропользователя значительных затрат. Закачка подтоварных вод, которые из-за высокой минерализации не находят практического применения, в глубокие подземные горизонты, не имеющие народнохозяйственного значения, не ведет к негативному воздействию на окружающую среду. Закачка осуществляется в соответствии с утвержденными в установленном порядке техническими проектами после проведения предусмотренных законодательством экспертиз и получения согласований уполномоченных органов.

Предлагается внесение изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», которые позволят предотвратить отнесение к отходам производства подтоварных вод.

Выделение нового самостоятельного вида пользования недрами связано с тем, что глубоко залегающие водоносные горизонты, в которые осуществляется закачка излишков подтоварных вод, не подлежащих обратной закачке в продуктивные горизонты с целью поддержания пластового давления и вытеснения нефти, часто расположены за границами горных отводов месторождений. Также имеют место случаи, когда продукция скважин нескольких участков недр собирается на одном пункте сбора и подготовки нефти и вопросы закачки подтоварных вод невозможно рассмотреть в рамках одного технического проекта на разработку отдельного месторождения. Данный вопрос также необходимо урегулировать Законом Российской Федерации «О недрах».

5. Несовершенство правового регулирования обеспечения восстановления бездействующего (простаивающего) фонда скважин в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин.

Законодательство Российской Федерации о недрах не регулирует вопросы обеспечения восстановления бездействующего фонда скважин, его вовлечения в промышленную эксплуатацию, обеспечения промышленной и экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин.

При этом на участках недр, предоставляемых в пользование, часто располагаются ликвидированные (консервированные) скважины, пробуренные за счет государственных средств либо собственник которых не определен. В частности, на разрабатываемых ОАО «Газпром», его дочерними обществами и организациями месторождениях углеводородного сырья расположено более 2000 поисково-разведочных скважин, пробуренных за счет государственных средств⁴³.

На практике складывается ситуация, при которой на пользователя недр либо возлагается обязанность по обеспечению промышленной, экологической безопасности ликвидированных (консервированных) скважин, несмотря на то что бремя содержания иму-

⁴³ Материалы парламентских слушаний на тему «Направления совершенствования государственной системы лицензирования пользования недрами». 27 июня 2012 г.

щества несет собственник, либо обеспечение промышленной, экологической безопасности не осуществляется ни одним лицом.

Представляется необходимым:

- 1) инвентаризация фонда скважин на территории Российской Федерации, как на распределенном фонде недр, так и на нераспределенном;
- 2) формирование перечня (реестра) бездействующих (простаивающих) скважин, ежегодный мониторинг и актуализация перечня;
- 3) определение правового статуса и условий эксплуатации фонда скважин, расположенных на предоставляемых в пользование участках недр. Обеспечение промышленной и экологической безопасности фонда скважин на лицензионном участке;
- 4) обеспечение вовлечения пользователями недр скважин, бездействующих (простаивающих) в нарушение требований технического проекта, обеспечение осуществления государственного контроля и надзора за выполнением требования по вовлечению бездействующего (простаивающего) фонда скважин в эксплуатацию;
- 5) льготное налогообложение пользователей недр, самостоятельно либо с помощью привлеченных организаций обеспечивших ввод в эксплуатацию скважин из бездействующего фонда.

6. Несовершенство правового регулирования порядка предоставления земельных участков в целях недропользования.

Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» установил, что земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с использованием недр, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством.

Земельный участок, необходимый для ведения работ, связанных с использованием недр, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами. Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд у собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев и арендаторов земельных участков осуществляется на основании решений об их изъятии по ходатайствам пользователей недр. Порядок подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недр, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Конечно, одной из проблем реализации недропользователем права пользования земельным участком является отсутствие принятого Порядка подготовки, рассмотрения ходатайств и принятия решений об изъятии земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием недр. Вместе с тем основной, на наш взгляд, проблемой является проблема, связанная со сложностями предоставления земельных участков, находящихся в частной собственности.

Во-первых, как представляется, государство может быть и не заинтересовано в проведении процедуры по изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд, которая, помимо всего прочего, связана с выплатой возмещения в виде выкупной цены земельного участка.

Во-вторых, норма статьи 275 Гражданского кодекса Российской Федерации о необходимости письменного уведомления собственника земельного участка не позднее чем

за год до предстоящего изъятия земельного участка не способствует оптимизации процесса недропользования.

Другим путем получения недропользователем прав на земельный участок является заключение с собственником или арендатором земельного участка договора аренды без проведения процедуры изъятия такого участка. При этом владелец (арендатор) такого земельного участка нередко зачастую выдвигает необоснованные требования к потенциальному недропользователю, предлагая ему приобрести по завышенной цене земельные участки, намного большие по площади, чем требуется для целей недропользования, представляя оценку материального ущерба от потери урожая, превышающую реальную производительность в несколько раз.

Совершенствование федерального законодательства, на наш взгляд, необходимо осуществлять в направлении установления приоритета недропользователя в правоотношениях между ним и правообладателем земельного участка, в связи с чем необходимо внести существенные изменения в Земельный и Гражданский кодексы Российской Федерации, Закон Российской Федерации «О недрах» путем определения предельной стоимости земельных участков при выкупе и аренде (исходя из рыночной либо кадастровой стоимости земельного участка), а также механизма изъятия таких участков для государственных нужд в сфере недропользования. При этом в случае несогласия собственника или арендатора земельного участка предоставить принадлежащий земельный участок в аренду для целей недропользования следует применять процедуру изъятия земельного участка либо принудительное установление сервитута (по решению суда) на срок пользования недрами.

Предлагаемые изменения направлены, прежде всего, на обеспечение гарантированного доступа недропользователя к соответствующему земельному участку и сокращение сроков процедуры оформления прав пользования земельным участком для нужд недропользования.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЛЕСНЫХ РЕСУРСОВ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

1. Неурегулированность вопроса о возможности многоцелевого использования одного участка несколькими лесопользователями, в том числе заключения нескольких договоров аренды на один лесной участок.

Лесной кодекс Российской Федерации (ст. 25) напрямую не запрещает, но и не предусматривает возможности использования одного лесного участка несколькими лесопользователями, в то время как гражданское законодательство не допускает наличия (и регистрации) нескольких договоров аренды на один и тот же объект недвижимости.

В связи с этим лесопользователи вынуждены искать иные механизмы (путем заключения договора аренды лесного участка с множественностью лиц на стороне арендатора, путем применения правил о солидарной ответственности, путем заключения договора субаренды лесного участка) либо нарушают законодательство.

Для решения указанной проблемы представляется необходимым:

1) четкое закрепление в Лесном кодексе РФ возможности использования одного лесного участка несколькими лесопользователями, за исключением случаев, когда одновременное многоцелевое лесопользование одним лесным участком невозможно или ограничивает права других пользователей леса (в частности, исключает возможность использования лесного участка в испрашиваемых целях);

2) закрепление в Лесном кодексе РФ перечня случаев, когда многоцелевое лесопользование запрещено (перечня видов лесопользования, осуществление которых одновременно на одном лесном участке невозможно);

3) определение основных требований к лесопользователям, одновременно осуществляющим деятельность на одном лесном участке; к оформлению прав на лесные участки; получению разрешительных документов; совместному пользованию лесным участком в соответствии с намечаемыми видами лесопользования (например, на уровне нормативного правового акта Правительства Российской Федерации).

2. Несовершенство нормативного регулирования лесопользования, не связанного с созданием лесной инфраструктуры, в частности при использовании лесов для целей, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации, в том числе:

1) нормативно не урегулирован порядок предоставления лесного участка в аренду для целей, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации, без проведения аукциона в случае, если на конкретный лесной участок претендуют несколько лиц. В этой связи неясно, чем руководствуются (или должны руководствоваться) уполномоченные органы государственной власти при принятии решений о предоставлении лесного участка в аренду в вышеуказанном случае;

2) лесным законодательством Российской Федерации не предусмотрена возможность внесения изменений в договор аренды лесного участка (в том числе для целей, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации) по инициативе арендатора, направленных на изменение границ арендуемого лесного участка (в первую очередь «отка-

за» арендатора от части арендуемой площади ввиду отсутствия необходимости и целесообразности (в том числе рентабельности) ее дальнейшего использования);

3) в ряде случаев является нецелесообразным заключение договоров аренды лесных участков для отдельных целей использования лесов, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации (в частности, при эксплуатации линейных объектов, которые фактически не препятствуют иному лесопользованию на таком участке, к примеру при эксплуатации линий электропередачи, трубопроводов, подземных линейных объектов и пр.; при геологическом изучении недр на землях лесного фонда (в случае проведения рубок), в силу специфики которого не представляется возможным обеспечить эффективность проведения геологоразведки в жестких рамках договора аренды, учитывая при этом длительность административных процедур, связанных с заключением договора аренды, законодательно установленный и зафиксированный в лицензии на пользование недрами срок для проведения геологического изучения).

Для решения указанных проблем представляется необходимым:

1) нормативное закрепление возможности внесения изменений в договор аренды лесного участка по инициативе арендатора, направленных на изменение границ арендуемого лесного участка («отказа» арендатора от части арендуемой площади), в частности для арендаторов, использующих леса для целей, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации;

2) изменение системы предоставления лесных участков в пользование при эксплуатации линейных объектов, например, посредством исключения необходимости заключения договоров аренды лесного участка, что возможно в том числе путем:

а) перехода на разрешительный порядок вырубki для указанных целей без предоставления лесного участка;

б) внесения изменений, предусматривающих возможность установления публичного лесного сервитута на лесном участке, на территории которого расположены линейные объекты;

3) изменение системы предоставления разрешительных документов на осуществление геологического изучения недр (в том числе предполагающего проведение рубок лесных насаждений) на землях лесного фонда, посредством отказа от института аренды лесного участка для проведения работ по геологическому изучению недр в пользу разрешения, выдаваемого уполномоченными органами;

4) совершенствование процедуры предоставления лесных участков в аренду для целей, предусмотренных ст. 43–45 Лесного кодекса Российской Федерации, предусматривающее в том числе установление процедуры предоставления лесных участков для указанных целей в случае, если на конкретный участок претендуют несколько лиц.

3. Несовершенство нормативного регулирования по вопросу реализации древесины, полученной при использовании лесов для целей, не связанных со строительством лесной инфраструктуры (ст. 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации).

Согласно частям 2 и 3 статьи 20 Лесного кодекса Российской Федерации право собственности на древесину, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, принадлежит Российской Федерации.

Порядок реализации древесины, которая получена при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июля 2009 г. № 604. Тем не менее вопрос в части обеспечения хранения этой

древесины и возможности использования ее для нужд недропользователей не урегулирован действующим федеральным законодательством.

Следует отметить, что Порядком реализации древесины предусмотрена схема реализации древесины, полученной при использовании лесов, расположенных на землях лесного фонда, в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, которая представляет собой исполнение определенных административных процедур, осуществляемых в определенные сроки. Вопрос же хранения такой древесины, например, в границах лицензионного участка, до момента заключения договора купли-продажи древесины и ее вывоза покупателем не определен.

Для решения указанных проблем представляется необходимым:

1) нормативное закрепление преимущественного права лесопользователя на древесину, полученную им при использовании лесов в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, по заявительному принципу, без проведения торгов (аукциона);

2) установление требований к хранению древесины, полученной при использовании лесов в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации (условия, сроки, ответственный за хранение). В связи с этим необходимо определить порядок хранения такой древесины, орган, на который будет возложена обязанность организации проведения оценки, экспертизы древесины, последствия несоблюдения сроков реализации древесины. Возложить на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации полномочия по установлению требований к хранению древесины, полученной при использовании лесов в соответствии со статьями 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации;

3) возложение функций продавцов древесины, полученной при использовании лесов в соответствии со ст. 43–46 Лесного кодекса Российской Федерации, на соответствующие лесхозы;

4) определение дальнейшей судьбы древесины, реализация которой оказалась невозможной. Потребуется, в частности, определить орган государственной власти Российской Федерации, уполномоченный организовывать ее переработку либо уничтожение, предусмотреть условия и механизм ее переработки или уничтожения.

4. Несовершенство нормативного правового регулирования в части рубок лесных насаждений.

Следует отметить несоответствие понятий, используемых в Лесном кодексе Российской Федерации, в части соотношения понятий «рубка лесных насаждений» (статья 16) и «вырубка деревьев, кустарников, лиан» (пункты 1–4 части 1 статьи 21, части 5, 5.1 статьи 21, часть 3.1 статьи 43 и часть 2.1 статьи 45 Лесного кодекса Российской Федерации).

При этом статьей 17 Лесного кодекса определено, что рубки лесных насаждений могут быть выборочными и сплошными, однако неясно, распространяется ли указанная дифференциация в отношении вырубки деревьев, кустарников, лиан.

В том числе отмечается противоречие между нормами части 4 статьи 17 и части статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации, допускающей в определенных случаях сплошные рубки в защитных лесах, и соответствующими статьями Лесного кодекса Российской Федерации (статьи 103–107), которые запрещают проведение сплошных рубок лесных насаждений в определенных категориях защитных лесов.

Для решения указанных проблем представляется необходимым:

1) внесение изменений в понятийный аппарат Лесного кодекса РФ, направленных на замену понятия «вырубка деревьев, кустарников, лиан» понятием «сплошная и выборочная рубка деревьев, кустарников, лиан»;

2) четкое законодательное закрепление возможности проведения сплошных и выборочных рубок в защитных лесах, установление закрытого перечня случаев возможности проведения сплошных и выборочных рубок в защитных лесах, например, для выполнения работ по геологическому изучению недр, разработке месторождений полезных ископаемых, строительстве ЛЭП, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов;

3) законодательное закрепление возможности осуществления вырубки деревьев, кустарников и лиан в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в уведомительном порядке, с последующим осуществлением уполномоченным органом власти проверки обоснованности таких действий лесопользователя.

5. Несовершенство нормативного правового регулирования в части муниципального лесного контроля.

Статья 84 Лесного кодекса Российской Федерации относит к числу полномочий органов местного самоуправления осуществление муниципального лесного контроля в отношении лесных участков, находящихся в муниципальной собственности. Аналогичное положение продублировано в статье 98 указанного кодекса, а также в п.32 ч.1 ст.14, п.29 ч.1 ст.15 и п.38 ч.1 ст.16 Федерального закона от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем на практике указанный вид контроля практически не осуществляется. Так, на факт осуществления муниципального лесного контроля указано только в 5,2% докладов ОМСУ об осуществлении муниципального контроля⁴⁴. В одних муниципалитетах это связано с отсутствием в муниципальной собственности лесных участков, в других муниципальных образованиях – с недостатком ресурсов для осуществления такого контроля.

Представляется, что закрепление в федеральном законодательстве положений о муниципальном лесном контроле, как отдельном виде контроля, излишне. В нынешней формулировке по своей сути он является разновидностью муниципального контроля за сохранностью и использованием по назначению муниципального имущества, который проистекает из полномочия муниципалитетов иметь в собственности имущество.

В связи с этим нет необходимости в специальном указании в федеральных законах на осуществление муниципального лесного контроля.

⁴⁴ Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С.116.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
Изменения, связанные с законодательными новациями 2011–2012 гг. и системными проблемами в сфере			
1.	Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, что влечет за собой снижение уровня гарантий прав поднадзорных лиц	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 1)	Сокращение перечня видов контроля, полностью или частично исключенных из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ или как минимум сохранение данных перечней в существующем объеме в будущем. Такое сокращение может осуществляться следующим образом: постепенно распространять на отдельные виды контроля в полном объеме правила, предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ, с постоянным сбором и анализом статистики о количестве случаев причинения вреда в соответствующей сфере. При наблюдении роста случаев причинения вреда в отношении вида контроля могут быть возвращены особые правила
2.	Введение уведомительного порядка начала отдельных видов деятельности в качестве дополнительного административного барьера для бизнеса	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст. 8)	Определение перечня видов деятельности, для начала которых необходима подача уведомления, должно осуществляться на основе четких критериев, закрепленных в Федеральном законе № 294-ФЗ
3.	Отсутствие четкого разграничения полномочий государственных и муниципальных органов контроля	Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ст. 71 и 72), Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ст. 20)	Четкое разграничение объектов, подлежащих соответствующим видам контроля в части земельного и жилищного контроля (надзора) в целях исключения возможности осуществления проверки одних и тех же требований в отношении одних и тех же объектов разными органами

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
4.	Размытость полномочий органов контроля (надзора) по выдаче предписаний по результатам проведения контрольных мероприятий	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст.17)	Ограничение полномочий органов контроля (надзора) по выдаче предписаний о проведении мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также других мероприятий, предусмотренных федеральными законами
5.	Завышение общего максимального срока проведения проверки юридических лиц с развитой филиальной сетью	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст.13)	Уточнить норму о продолжительности проверок юридических лиц с развитой филиальной сетью
6.	Нарушение конфиденциальности части персональных данных инд. Предпринимателей путем помещения таких сведений в публикуемые планы проверок	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ч.4 ст.9)	Исключить из ежегодных планов проведения проверок сведения о местах жительства индивидуальных предпринимателей
7.	Неоправданно большая степень усмотрения при проведении проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного приостановления деятельности	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ст.32.12)	Установить, что проверка устранения обстоятельств, послуживших основанием для назначения административного приостановления деятельности, должна быть начата не позднее первого рабочего дня, следующего за днем окончания административного приостановления деятельности, и должна проводиться по правилам, установленным Федеральным законом № 294-ФЗ для внеплановых проверок

8.	Наличие опасности установления режима постоянного государственного контроля (надзора) только в отношении наиболее опасных объектов, критерии отнесения к которым должны быть закреплены законодательно	Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст.16); Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст.13)	Введение режима постоянного государственного контроля (надзора) только в отношении наиболее опасных объектов, критерии отнесения к которым должны быть закреплены законодательно
9.	Отсутствие отдельных административных регламентов в сфере осуществления государственного контроля (надзора)	Новые ведомственные НПА, утверждающие административные регламенты	Обеспечить принятие отсутствующих в настоящее время административных регламентов: исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора); оказания государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности
10.	Отсутствие в рамках судебной статистики сведений о количестве административных наказаний за правонарушения в сфере осуществления государственного контроля (надзора)	Ведомственные акты Судебного департамента при Верховном суде РФ	Закрепить обязанность сбора данных судебной статистики о количестве административных наказаний за нарушение процедурных правил государственного (муниципального) контроля (надзора)
11.	Отсутствие в открытом доступе установленных требований, проверка выполнения которых осуществляется в ходе мероприятий по контролю	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (ст.20)	Закрепление новых оснований для признания недействительности результатов проверки: а) указание в акте проверки при описании нарушений обязательных требований ссылок на акты, устанавливающие такие обязательные требования, которые отсутствуют в открытом доступе на официальном сайте органа по контролю (надзору) хотя бы в течение одного дня в период времени, начиная со дня издания распоряжения (приказа) о проведении проверки до дня принятия окончательного решения по жалобе при обжаловании действий (бездействий) должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, если соответствующая жалоба была подана;

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
12.	Устаревания (потери актуальности) применяемых обязательных требований к продукции и процессам, являющихся предметом проверки	Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (гл. 10)	<p>б) отсутствие в акте проверки точных ссылки на внутренние структурные единицы текста актов, в которых установлены нарушенные обязательные требования и реквизитов таких актов</p> <p>Установление нормы о том, что с 1 января 2015 года не могут применяться нормативно-технические документы, устанавливающие требования к продукции и процессам, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. При необходимости Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти должны вновь утвердить такие акты до 1 января 2015 года. В исключительных случаях действие нормативно-технических документов, принятых органами и организациями СССР и РСФСР могут быть продлены специальным нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации</p>
13.	Избыточность и противоречивость проверяемых требований	Постановление Правительства РФ от 29 июля 2011 г. № 633 «Об экспертизе нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в целях выявления в них положений, необоснованно затрудняющих ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности, и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»	Совершенствование процедуры экспертизы действующих нормативных правовых актов. Усиление полномочий Минэкономразвития России по принятию мер, направленных на отмену нормативных правовых актов, в отношении которых выявлены положения, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской и инвестиционной деятельности
14.		Пункт 12 ст. 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»	Создание единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельности (создание информационной системы, в которой должны аккумулироваться сведения о всех случаях причинения вреда в результате предпринимательской и профессиональной деятельности, выявленных в том числе при осуществлении государственного контроля (надзора)
15.		Новый акт Правительства РФ	

16.	<p>Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»</p>	<p>Предусмотреть детальные требования к разрабатываемым и утверждаемым Правительством Российской Федерации Положениям об осуществлении того или иного вида контроля (надзора). Для каждого вида контроля необходимо при утверждении положений об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемые постановлениями Правительства РФ, предусматривать следующие положения:</p> <ul style="list-style-type: none"> — в максимально конкретной форме очерчивать требования к поднадзорным объектам по каждому виду контроля, исключая при этом любую возможность возникновения дублирования полномочий по контролю одних и тех же обязательных требований различными органами государственного контроля (надзора); — определять методы проверки соответствия подконтрольных субъектов установленным требованиям (изучение документов, отбор проб и образцов для проведения экспертиз, осмотр помещения, объяснение ответственного лица и прочее) и способы отбора таких методик для проверки соблюдения конкретных требований (в каких случаях необходимо провести экспертизу, в каких случаях достаточно ограничиться изучением запрошенных документов и т.п.); — вменить в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) утверждать своими приказами исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверке, и размещать тексты таких актов на официальном сайте органа государственного контроля (надзора); — вменить в обязанность уполномоченным органам государственного контроля (надзора) в применимых случаях утверждать своими приказами формы
-----	---	---

Продолжение таблицы

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
			<p>карт проверок, подлежащих заполнению при проведении мероприятий по контролю.</p> <p>Карты проведения проверок (диагностические карты) должны разрабатываться там, где проверяемые требования позволяют зафиксировать их в виде карты с тем, чтобы при проведении проверок должностное лицо заполняло такую карту, представляя в ней необходимые отметки о исполнении того или иного требования. Необходимость разработки карт проведения проверок по конкретным видам контроля должна фиксироваться в положениях об осуществлении соответствующего вида контроля, принимаемых постановлениями Правительства РФ</p>
17.	Дублирование отдельных видов государственного контроля (надзора)	Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 «О ветеринарии»	Предусмотреть меры, направленные на исключение дублирования осуществления различными органами (в том числе между федеральными органами исполнительной власти между собой и между органами исполнительной власти субъектов РФ) следующих видов контроля:
18.		Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»	– государственный ветеринарный надзор;
19.		Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	– государственный экологический надзор;
			– федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности;
			– государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов
20.	Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания)	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	Необходимо внести изменения в ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ, дополнив ее положением о том, что в ходе проведения внеплановой проверки по осмотру, предусмотренному п.1 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ, должностные лица не вправе проводить специальных проверочных мероприятий,

			<p>направленных на выявление нарушений обязательных требований, не связанных с проверкой исполнения ранее выданного предписания. Под специальными проверочными мероприятиями понимается взятие проб и образцов и изучение документов не в целях проверки исполнения предписания, осмотр помещений, отличных от тех помещений, в которых ранее были выявлены нарушения, устранение которых про- веряется и т.д.</p>
21.	<p>Непосредственное возбуждение дела об административном правонарушении как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки</p>	<p>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (ст.28.1)</p>	<p>Статью 28.1 КоАП РФ необходимо дополнить положением о том, что поводами к возбуждению дел об административных правонарушениях в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей являются поводы, указанные в части 1 настоящей статьи, кроме случаев, когда для подтверждения или выявления наличия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, предварительно необходимо провести проверку в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ. В этом случае поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является акт проверки, составленный в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ</p>
22.	<p>Рассинхронизация государственного регулирования осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля (наличие значительного количества видов контроля (надзора), в отношении которых гарантии Федерального закона № 294-ФЗ не распространяются или распространяются не в полной мере). Неопределенность в отношении того, распространяется ли Федеральный закон № 294-ФЗ на отдельные виды контроля или нет</p>	<p>Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»</p>	<p>В статье 1 необходимо закрепить исчерпывающий перечень видов контроля (надзора), осуществляемых в Российской Федерации. Не поименованные в законе виды контроля должны признаваться незаконными и не осуществляться. Урегулирование вопросов проведения следующих видов проверок: – систематические проверочные мероприятия, проводимые в целях постоянного (в том числе непрерывного) отслеживания ситуации в той или иной области и проведения мониторинга (соблюдение расписания,</p>

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
			<p>схемы движения, отслеживание качества продукции, выводимой на рынок);</p> <p>– проведение проверок в целях выявления нарушений в операционной деятельности, фиксация которых возможна только в момент их совершения (продажа товара без использования кассового аппарата, продажа спиртосодержащих напитков и табачных изделий несовершеннолетним, браконьерство и т.д.);</p> <p>– проведение проверок при обследовании определенной местности безотносительно к конкретному юридическому лицу (контроль за благоустройством города, размещением вывесок и рекламных конструкций);</p> <p>– «рейдовые» проверки широкого круга лиц, осуществляющих свою деятельность на том или ином объекте, территории (рынок, вокзал, аэропорт и т.д.)</p>
23.	Низкий уровень эффективности существующего порядка ведомственного обжалования актов, принимаемых по результатам проведения проверок.	Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (новая отдельная глава)	<p>Закрепление на законодательном уровне общего порядка обжалования решений, действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, в котором должны быть регламентированы следующие вопросы:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) предмет жалоб; 2) основание жалобы; 3) сроки давности для подачи жалобы; 4) способы подачи жалобы (электронная почта, факс, Почта России, личный прием); 5) требования к содержанию жалобы; 6) исчерпывающие основания для отказа в рассмотрении жалобы; 7) срок рассмотрения жалобы (при этом такой срок должен быть минимальным – не более 5 рабочих дней); 8) должностные лица, уполномоченные рассматривать жалобы;

			<p>9) процедура рассмотрения жалобы (рассмотрение комиссионно в открытом заседании);</p> <p>10) виды решений, принимаемых по итогам рассмотрения жалобы;</p> <p>11) порядок совершения действий, направленных на возбуждение дела об административном правонарушении по ст. 19.6.1 КоАП РФ, при удовлетворении жалобы;</p> <p>12) порядок контроля исполнения решений, принятых по итогам рассмотрения жалобы;</p> <p>13) порядок размещения в сети интернет решений по жалобам;</p> <p>14) процедура обжалования решений, принятых по жалобе</p>
24.	Низкий уровень эффективности существующего порядка ведомственного обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	<p>Изменение ведомственного порядка обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, включающие:</p> <p>1) Переход от единого рассматривания жалоб на постановления по делам об административном правонарушении к коллегиальному рассмотрению</p> <p>2) Обеспечение реальной открытости заседаний административных органов</p> <p>3) Обеспечение информационной открытости процессуальных документов административных органов</p> <p>Необходимо по аналогии с обеспечением открытости судебных актов обеспечить публичный доступ к процессуальным документам по отдельным наиболее важным категориям дел об административных правонарушениях, рассматриваемых административными органами</p>
25.	Размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения абстрактной отсылки к законодательству	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	<p>Детализация составов административных правонарушений, осуществляемая следующим образом:</p> <p>Среди положений тех нормативных правовых актов, на которые ссылаются те или иные статьи КоАП РФ, должны быть отобраны положения, нарушения которых реально способны привести к причинению вреда</p>

Продолжение таблицы

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
26.	Закрытость сведений о результатах деятельности органов власти по рассмотрению дел об административных правонарушениях	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	<p>жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера.</p> <p>Административная ответственность должна быть установлена только за нарушение указанных требований с четким перечислением их в КоАП РФ</p> <p>Установление требований об обязательном размещении в сети Интернет протокола об административном правонарушении и постановления по делу об административном правонарушении, а в случае обжалования – также решения по жалобе на постановление об административном правонарушении, в отношении правонарушений, соответствующих хотя бы одному из критериев:</p> <p>а) за данное правонарушение на должностное лицо может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация;</p> <p>б) за данное правонарушение на индивидуального предпринимателя может быть наложен штраф в размере более 30 тыс. рублей либо применена дисквалификация, либо применено административное приостановление деятельности;</p> <p>в) за данное правонарушение на юридическое лицо может быть наложен штраф в размере более 300 тыс. рублей либо применено административное приостановление деятельности</p>

27.	Отсутствие единообразной практики привлечения к административной ответственности	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Закрепление обязанности всех органов, осуществляющих производство по делам об административных правонарушениях, изучать и регулярно (не менее 1 раза в полгода) обобщать практику по применению соответствующих статей КоАП РФ с публичной да-чей разъяснений
28.	Отсутствие гарантии смягчения наказания, даже если правонарушитель признал свою вину и предпринял меры для предотвращения повторения нарушения в будущем	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ	Закрепление положений, гласящих, что в случае, если совершивший административное правонарушение субъект предпринимательской деятельности: а) признает факт совершения им административного правонарушения, б) добровольно исполнит до вынесения постановления по делу об административном правонарушении предписание об устранении допущенного нарушения, выданное ему органом, осуществляющим государственный контроль (надзор), в) предотвратит вредные последствия административного правонарушения либо добровольно возместит причиненный ущерб или добровольно устранит причиненный вред, — то вид и размер назначаемого административного наказания должен быть наименьшим в пределах санкции применяемой статьи или части статьи Особенной части КоАП
29.	Изменения по отдельным актуальным проблемам контроля и надзора: административное регулирование промышленной безопасности объектов. В настоящее время в сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности входят: — ОПО и технические устройства, по которым риски аварий природного, техногенного характера и их последствий незначительны;	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	1. Исключение из сферы государственного регулирования ОПО, которые не несут недопустимые риски (после установления значений недопустимых рисков) 2. Определение средств измерений, входящих в сферу государственного регулирования в области промышленной безопасности (средства измерений, которые используются при осуществлении производственного контроля и к которым установлены

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	– средства измерений, которые не используются при осуществлении производственного контроля или к которым не установлены обязательные метрологические требования со стороны государства.	2. Разработка нормативного правового акта, устанавливающего методику оценки рисков аварий природного и техногенного характера и их последствий	обязательные метрологические требования в соответствии с Федеральным законом от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений») 1. Установление методики оценки рисков аварий природного и техногенного характера и их последствий (в том числе как для ОПО, так и для технических устройств, предназначенных для применения на ОПО)
30.	Несоответствие видов ОПО и технических устройств, применяемых на ОПО, международным документам ЕС.	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 2. Внесение изменений в технические регламенты и Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подтверждающие соответствие которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»	1. Исключение из сферы государственного регулирования в области промышленной безопасности ОПО, которые не соответствуют международным документам (в том числе документам ЕС) 2. Исключение из сферы технического регулирования технических устройств, предназначенных для применения на ОПО, которые не соответствуют документам ЕС (за исключением технических устройств, по которым доказано наличие недопустимых рисков)
31.	Отсутствие исчерпывающего перечня технических устройств (с указанием конкретных видов технических устройств, кодов ОКП и ТН ВЭД), подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 2. Разработка нормативного правового акта, устанавливающего исчерпывающего перечня технических устройств, применяемых на ОПО, и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности.	1. Введение положения об установлении Правительством РФ (или Ростехнадзором) исчерпывающего перечня технических устройств, применяемых на ОПО и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности (с учетом оценки рисков) 1. Установление исчерпывающего перечня технических устройств, применяемых на ОПО и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности и условий их эксплуатации

32.	Крайне ограниченный срок действия документов о подтверждении соответствия технических устройств, предназначенных для применения на ОПО	1. Внесение изменений в технические регламенты, устанавливающие требования к техническим устройствам, предназначенным для применения на ОПО	1. Введение бессрочности действия документов, подтверждающих соответствие технических устройств установленным обязательным требованиям
33.	Оценка соответствия определенных объектов регулирования, в отношении которых со стороны государства не установлены обязательные требования, обеспечивающие промышленную безопасность. Это касается средств измерений (не установлены обязательные метрологические требования)	1. Разработка нормативного правового акта, устанавливающего исчерпывающего перечня технических устройств, принимаемых на ОПО, и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности	1. Включение в исчерпывающий перечень технических устройств, применяемых на ОПО, и подлежащих государственному регулированию в области промышленной безопасности средств измерений, которые используются при осуществлении производственного контроля и к которым установлены обязательные метрологические требования в соответствии с Федеральным законом от 26.06.2008 № 102-ФЗ «Об обеспечении единства измерений»
34.	Несоответствие применяемых форм оценки соответствия экспертных организаций стратегическим документам РФ.	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»	1. Замена лицензирования деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности на аккредитацию экспертных организаций
35.	Несоответствие форм и процедур оценки соответствия международным документам	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 2. Внесение изменений в технические регламенты и Постановление Правительства РФ от 01.12.2009 № 982 «Об утверждении единого перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единого перечня продукции, подлежащей подтверждению соответствия которой осуществляется в форме принятия декларации о соответствии»	1. Приведение форм оценки соответствия ОПО установленным требованиям в соответствии с документами ЕС (Директива ЕС 96/82/ЕС) 1. Приведение форм, схем и процедур оценки соответствия технических устройств, предназначенных для применения на ОПО, в соответствии с Директивами ЕС. 2. Согласование схем подтверждения соответствия по техническим устройствам, которые подпадают под действие нескольких технических регламентов

Продолжение таблицы

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
36.	Обязательность проведения экспертиз промышленной безопасности технических устройств по окончании нормативного срока службы	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	1. Замена обязательности проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств по окончании нормативного срока службы на ее добровольное применение
37.	Наличие коррупционных факторов в отдельных нормативных правовых актах и нормативных документах в области промышленной безопасности	1. Внесение изменений в действующие нормативные правовые акты в области промышленной безопасности	1. Установление сроков, условий и оснований принятия решений в области государственного регулирования в сфере промышленной безопасности (в том числе и при проведении оценки соответствия). 2. Исключение положений, определяющих диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти (их должностными лицами) действий в отношении организаций. 3. Упразднение положений, устанавливающих возможность необоснованного исключений из общего порядка по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц). 4. Исключение полномочий федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, оказывающих регулирующее воздействие на предпринимателей, которые не предусмотрены Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» или другими законами РФ.
38.	Дублирование государственного контроля (надзора), в том числе: – дублирование функций Ростехнадзора и Росстандарта в части соблюдения требований к средствам измерений, применяемых на ОПО; – дублирование функций Ростехнадзора и Росстандарта в части соблюдения требований, установленных техническими регламентами к техническим устройствам, применяемым на ОПО, при их изготовлении	1. Внесение изменений в Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	1. Исключение дублирования между федеральными органами исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе четкое разграничение полномочий по предметам государственного контроля (надзора) между федеральными органами исполнительной власти (Ростехнадзор, Росстандарт, Роспотребнадзор и другими ФОИВ) при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением установленных

	<p>требований к ОПО и техническим устройствам и средствам измерений, применяемым на ОПО.</p> <p>2. Установление, что государственный надзор (контроль) за соблюдением обязательных требований к техническим устройствам и средствам измерений, предназначенным для применения на ОПО и применяемых на ОПО, осуществляет Ростехнадзор</p>	<p>1. Установление порядка проведения государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности, в том числе установление:</p> <ul style="list-style-type: none"> – субъектов проверок (т.е. какие хозяйствующие субъекты подлежат контролю (надзору); – конкретных видов объектов проверок (здания, сооружения, технологии работ, применяемое оборудование, транспортные средства, производственный персонал и пр.); – по каждому проверяемому объекту наименование и пункт нормативного правового акта, содержащего обязательные требования; – по каждому из установленных проверяемых обязательных требований методике (или метод) проверки или наименование и пункт нормативного правового акта, содержащего данные методики (методы); – видов нарушений (с градацией грубых и негрубых нарушений); – порядка взаимодействия между органами государственного контроля (надзора) и другими органами исполнительной власти при реализации контрольно-надзорных полномочий в сфере промышленной безопасности, в том числе в части получения необходимых для проведения проверок документов и сведений на уровне электронного обмена информацией; – методов государственного контроля (надзора) в отношении «вертикально-интегрированных компаний».
39.	<p>Отсутствие регламентированного порядка взаимодействия (в том числе электронного) между органами государственного контроля (надзора) и другими органами исполнительной власти при реализации контрольно-разрешительных полномочий.</p> <p>Отсутствие установленных методов государственного контроля (надзора) в отношении т.н. вертикально-интегрированных компаний (когда выявленные нарушения в нижестоящих организациях не позволяют проводить проверку вышестоящей организации, которая принимает решения (либо бездействует), нарушающие требования в области обеспечения промышленной безопасности).</p> <p>Слишком большое количество органов, осуществляющих проверку организаций, эксплуатирующих ОПО (органы промышленного надзора, органы государственного экологического надзора, органы государственного метрологического надзора, органы санитарно-эпидемиологического надзора, органы государственного надзора за условиями труда).</p> <p>В результате чего происходит необоснованно большое количество проверок применительно к одному субъекту предпринимательской деятельности</p>	<p>1. Разработка Постановления Правительства РФ об утверждении порядка проведения государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности</p>

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
			<p>2. Сокращение количества органов государственного контроля (надзора), осуществляющих проверку организаций, эксплуатирующих ОПО.</p> <p>3. Создание системы дифференцированных методов государственного контроля (надзора) в зависимости от отнесения ОПО к определенному классу опасности.</p> <p>4. Установление периодичности государственного контроля (надзора) с учетом степени рисков возникновения аварий и их последствий.</p> <p>5. Определение критериев установления применяемых мер ответственности и размера административного штрафа в зависимости от тяжести выявленных нарушений (определение критериев достаточности применяемых административных мер в зависимости от тяжести выявленных нарушений)</p>
		<p>3. Внесение изменений в Положение о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 5 мая 2012 г. № 454, в Положении о лицензировании эксплуатации химически опасных производственных объектов, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 27 сентября 2012 г. № 992</p>	<p>1. Минимизация количества представляемых предпринимателями документов на проверку.</p> <p>2. Установление порядка взаимодействия между Ростехнадзором и другими органами исполнительной власти при реализации полномочий по лицензированию, в том числе в части получения необходимых для проведения проверок документов и сведений на уровне электронного обмена информацией</p>
40.	<p>Несовершенство методов оценки эффективности и качества государственного контроля в области обеспечения промышленной безопасности. На данный момент показателями эффективности являются количество проведенных проверок, выявленных нарушений и наложенных штрафов. При этом такие</p>	<p>1. Внесение изменений в Постановление Правительства РФ от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципально-государственного контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)</p>	<p>1. Установление показателей эффективности и качества государственного контроля (надзора) в сфере промышленной безопасности, отражающих снижение аварий и инцидентов на ОПО</p>

	цельные показатели, как отсутствие (снижение) количества аварий и инцидентов на ОПО не учитываются при оценке эффективности и качества государственного контроля		
41.	Несообразность применяемых мер ответственности по результатам проверок со степенью тяжести нарушений	1. Внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и в Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	1. Обеспечение соразмерности применяемых мер ответственности по результатам проверок с видами нарушений (на основе установленных критериев мер ответственности выбор размера административного штрафа в зависимости от тяжести выявленных нарушений) (критериев достаточности применяемых административных мер в зависимости от тяжести выявленных нарушений)
Изменения по отдельным актуальным проблемам контроля и надзора:			
техническое регулирование			
42.	Необоснованная избыточность объектов технического регулирования, в т.ч. включение в сферу обязательного технического регулирования видов продукции, которые не несут недопустимые риски нанесения ущерба неограниченному кругу третьих лиц, или по которым наличие данных рисков не доказано, видов продукции, по которым отступают установленные обязательные требования, а также производственных процессов отдельных видов продукции	Нормативная и методическая база разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, документы технического регулирования	1. Сокращение количества видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию, приведение их в соответствие с международными документами 2. Формирование единого перечня продукции, подлежащей обязательному техническому регулированию
43.	Наличие избыточных, декларативных, излишне обременительных обязательных требований, а также обязательных требований, не соответствующих международным документам, например, – отдельные технические регламенты содержат обязательные требования, направленные на обеспечение потребительских свойств продукции, а не на обеспечение безопасности	Нормативная и методическая база разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, документы технического регулирования	1. Оптимизация обязательных требований к продукции, подлежащей оценке соответствия 2. Создание доказательственного механизма определения видов продукции и процессов, подлежащих обязательному техническому регулированию, основанному на оценке рисков, оценке регулирующего воздействия и гармонизации с международными документами: – сопроводительные документы к проекту технического регламента

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	<p>– большинство технических регламентов содержат декларативные и нечеткие требования, требования, носящие субъективный характер</p> <p>– отдельные технические регламенты содержат необоснованно обременительные требования</p>		<p>– установить значения недопустимых рисков, а также их ранжирование по степени тяжести</p> <p>– установить методику оценки рисков, гармонизованную с международными документами</p> <p>3. Совершенствование механизма участия адресатов регулирования и общества в процессах формирования регулирующих норм и решений в области технического регулирования путем расширения функций публичных обсуждений</p>
44.	Установление и применение форм и процедур оценки соответствия (наличие дублирующих форм оценки соответствия, непропорциональность применяемых форм и процедур оценки соответствия степени риска, несоответствие форм и процедур оценки соответствия международной практике и др.)	Нормативная и методическая база разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, документы технического регулирования	<p>1. Установление типовых форм и схем оценки (подтверждения) соответствия, гармонизированных с документами ЕС, а также критериев их применения в технических регламентах в зависимости от степени риска. Установление унифицированных правил (процедур) оценки соответствия</p> <p>2. Оптимизация действующих форм и процедур оценки соответствия:</p> <ul style="list-style-type: none"> – исключить дублирующие, устранить несогласованность форм и схем; – завершить переход от сертификации к декларированию соответствия; – предоставить право выбора заявителям применять схемы подтверждения соответствия; – снять ограничения на сроки действия документов об оценке соответствия (за исключением отдельных случаев); – исключить необоснованные посреднические процедуры; – установить государственное регулирование стоимости работ; – сократить сроки.

			<p>3. Совершенствование механизма установления и применения методов (методик) исследований (испытаний), необходимых для осуществления оценки соответствия продукции с расширением применимых методов и методик</p>
45.	<p>Административные барьеры, связанные с проведением государственного надзора в области технического регулирования, в том числе</p> <ul style="list-style-type: none"> – отсутствие разграничений полномочий по предметам проверок; – установление периодичности проверок, принятие мер ответственности без учета степени риска причинения вреда неограниченному кругу лиц. 	<p>Нормативная и методическая база разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, документы технического регулирования</p>	<p>Совершенствование системы государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований, в том числе при обращении продукции на рынке:</p> <ul style="list-style-type: none"> – осуществить переход от предупредительных форм контроля к контролю за продукцией при ее обращении на рынке. – разграничить полномочия органов государственного контроля (надзора) по предметам ведения. – обеспечить разработку всех необходимых положений о проведении государственного контроля (надзора). – обеспечить соразмерность применяемых мер ответственности с видами нарушений
46.	<p>1. Многообразие и разобщенность информационных ресурсов в области технического регулирования, а также ограничение доступа к технической информации:</p> <ul style="list-style-type: none"> – отсутствие единого информационного ресурса, на котором можно было бы получить всю необходимую информацию для исполнения и применения требований технических регламентов; – высокая плата за предоставление доступа к международным документам в области стандартизации, национальных стандартов РФ; – разрозненность информационных ресурсов, на которых можно получить информацию о разрабатываемых документах по стандартизации; 	<p>Нормативная и методическая база разработки технических регламентов как Таможенного союза, так и Российской Федерации, документы технического регулирования</p>	<p>1. Создание системы мониторинга и анализа эффективности обязательного технического регулирования, а также обратной связи результатов мониторинга с совершенствованием технического регулирования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – создать централизованную систему мониторинга и анализа случаев нарушения обязательных требований к продукции и причинения вреда <p>2. Повышение открытости и доступности информации в области технического регулирования:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обеспечить размещение всей необходимой информации в области технического регулирования на сайтах Росстандарта и Таможенного союза; – обеспечить доступность и бесплатность международных и региональных документов в области стандартизации, межгосударственных стандартов, национальных стандартов зарубежных стран;

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	<p>– недостаточное количество в Федеральном информационном фонде технических регламентов и стандартов, переведенных на русский язык международных и региональных документов по стандартизации.</p> <p>2. Громоздкость и противоречивость нормативно-технической базы технического регулирования</p>		<p>– обеспечить размещение на сайте Росстандарта переводов на русский язык международных и региональных документов по стандартизации при одновременном размещении заключений о возможности применения для соблюдения требований технических регламентов;</p> <p>– сократить сроки и процедуры проведения экспертизы и утверждения документов в области стандартизации;</p> <p>– обеспечить размещение всей необходимой информации о разрабатываемых документах в области стандартизации;</p> <p>– создать информационный ресурс, на котором можно получить сведения об имеющихся стандартах организаций</p>
47.	<p>Изменения по отдельным актуальным проблемам</p> <p>Несовершенство предлагаемых механизмов модернизации действующей системы государственного регулирования в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, в том числе нормирования:</p> <p>1) закрепление открытого перечня условий получения комплексного разрешения на окружающую среду, что создает предпосылки для произвольного толкования уполномоченными органами тех разрешений государственных органами норм, подлежащих применению в каждом конкретном случае получения разрешения;</p>	<p>проблемам контроля и надзора: природопользование и охрана окружающей среды</p> <p>Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий», принятый в первом чтении, по-прежнему недостаточно четко совершенствует систему нормирования, не снимает административные барьеры и не сокращает избыточное государственное регулирование и администрирование</p>	<p>1) установление на законодательном уровне исчерпывающего перечня условий получения комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду;</p> <p>2) установление на законодательном уровне конкретных процедур идентификации НДТ применительно к предприятиям, производством, в части их отнесения к областям применения НДТ;</p> <p>3) определение механизмов и процедур перехода на НДТ действующих старых градообразующих предприятий («переходные» положения должны быть закреплены на законодательном уровне, конкретные механизмы и процедуры – на уровне нормативного правового акта Правительства РФ);</p>

<p>2) отсутствие конкретных прозрачных процедур идентификации наилучших доступных технологий (НДТ), критериев отнесения предприятий к областям применения НДТ;</p> <p>3) неопределенность условий и механизмов перехода на НДТ действующих старых градообразующих предприятий, для которых переход НДТ нерентабелен без определенных механизмов государственного стимулирования и поддержки, вследствие чего повышается риск банкротства таких предприятий, что приведет к негативным последствиям не только экономического, но и социального характера;</p> <p>4) отсутствие возможности пересмотра отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду. При необходимости изменения нормативов по одному или нескольким видам негативного воздействия будет необходимо подавать документы для пересмотра всего комплексного разрешения (представление полного комплекта документов, прохождение процедуры получения разрешения целиком);</p> <p>5) установление дополнительного административного барьера посредством введения экологической экспертизы государственной экологической экспертизы проектной документации на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства, отнесенных законодательством к экологически опасным объектам. Учитывая, что проектная документация проходит проверку на соответствие экологическим требованиям в рамках проведения государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной Градостроительным кодексом РФ, введение дополнительной экспертизы</p>	<p>4) законодательно установить возможность изменения отдельных условий комплексного разрешения на негативное воздействие на окружающую среду при изменении или пересмотре отдельных нормативов воздействия (с регламентацией порядка, условий, сроков и процедур на подзаконном уровне);</p> <p>5) исключить необходимость прохождения двух самостоятельных государственных экспертиз проектной документации на предмет соответствия одному критерию – соответствия экологическим требованиям;</p> <p>6) предусмотреть переходный период для внедрения автоматических средств измерения и учета объемов выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ, увеличение сроков вступления в силу положений законопроекта по данному вопросу, а также установить четкие критерии для источников, оснащение которых приборами измерения и учета являются обязательными;</p> <p>7) обеспечить оперативную разработку подзаконной нормативной базы, необходимой для реализации положений законопроекта, в целях недопущения большого временного разрыва между принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий» и реализацией предусмотренных им требований</p>
--	--

№	Проблема, на решение которой направлены предложения	Нормативные правовые акты, в которые предлагается внести изменения	Содержание предлагаемых изменений
	<p>приведет к дополнительным временным, организационно-техническим и финансовым издержкам, к дублированию проверки проектной документации на соответствие экологическим требованиям в рамках разных государственных экспертиз, проводимых разными государственными органами, которые могут прийти к разным (в том числе полностью противоположным) выводам и оценкам соответствия намечаемой деятельности экологическим требованиям;</p> <p>б) установление обязанности оснащения стационарных источников автоматическими средствами измерения и учета объема выбросов, сбросов и концентрации вредных (загрязняющих) веществ в отсутствие четких механизмов и условий реализации данного требования. Применение предлагаемых автоматизированных систем непрерывного инструментального контроля потребует значительных средств и капитальных затрат на их разработку и внедрение. При этом сертифицированные системы в данной области отсутствуют; по ряду ингредиентов отсутствуют автоматические средства контроля;</p> <p>7) наличие множества бланкетных норм на подзаконный уровень для реализации положений, предусмотренных законопроектом.</p> <p>При этом до настоящего времени по большинству вопросов отсутствуют не только концепции данных подзаконных нормативных и инструктивно-методических актов, но и общее понимание их регулирующего воздействия</p>		

48.	<p>Несовершенство системы организации и осуществления государственного экологического надзора:</p> <p>1) объединение под понятием «государственный экологический надзор» различных видов надзора природоохранного и природоохранного характера, что приводит к объективной сложности в определении предметов разных видов надзора, не позволяет четко определить предметы отдельных видов государственного экологического надзора;</p> <p>2) несовершенство определения критериев и разграничения объектов, подлежащих федеральному и региональному государственному экологическому надзору;</p> <p>3) отсутствие действенных механизмов реализации при осуществлении государственного экологического надзора в отношении субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих одновременно под несколько различных видов федерального и регионального государственного экологического надзора</p>	<p>1. Согласно статье 56 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в понятие «государственный экологический надзор» включено 14 видов государственного надзора (контроля), которые имеют различный предмет, объекты, особенности процедуры, их осуществляют различные органы государственной власти различного уровня (федеральные, региональные).</p> <p>2. Действующим законодательством объекты природоохранного (водного, лесного, земельного, геологического) надзора однозначно отнесены к объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому надзору.</p> <p>В результате такого подхода к разграничению объектов государственного экологического надзора складывается ситуация, когда объект хозяйственной деятельности, формально являющийся объектом регионального государственного экологического надзора, будет контролироваться и федеральными органами исполнительной власти, и наоборот.</p> <p>В качестве объектов, подлежащих соответствию федеральному и региональному государственному экологическому надзору, поименованы не объекты хозяйственной деятельности (промышленные объекты, скважины, трубопроводы и прочие имущественные комплексы), а юридические лица, владеющие и эксплуатирующие соответствующие объекты</p>	<p>1) законодательно установить разграничение государственного экологического надзора на государственный природоохранный надзор и государственный природоресурсный надзор, что позволит конкретизировать предмет каждого отдельного вида государственного экологического надзора, упорядочить и уточнить виды государственного экологического надзора и облегчить задачу определения объектов государственного природоохранного надзора за соблюдением законодательства и требований в области охраны окружающей среды субъектами хозяйственной и иной деятельности;</p> <p>2) законодательно закрепить новый подход к разграничению объектов, подлежащих соответствию федеральному государственному экологическому надзору и региональному государственному экологическому надзору, исходя из уровня негативного воздействия на окружающую среду;</p> <p>3) нормативно обеспечить организацию планирования и проведения комплексных совместных проверок субъектов предпринимательской деятельности, подпадающих под критерии отнесения к объектам, подлежащим одновременно нескольким видам государственного экологического надзора, организация межведомственного взаимодействия органов федерального и регионального государственного экологического надзора</p>
-----	---	--	---