



**МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минэкономразвития России)**

ДОКЛАД

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

Москва, 2016 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2015 ГОДУ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	4
1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2015 году ..	4
1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2015 году. .	7
2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 ГОДУ	24
2.1. Общие данные по проверкам	25
2.2. Распределение проверок между отдельными ведомствами, субъектами Российской Федерации	28
2.3. Плановые и внеплановые проверки	32
3. ФИНАНСОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	37
3.1. Кадровое обеспечение	37
3.2. Финансовое обеспечение	40
4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	45
4.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) показателей, характеризующих масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих административно-властных полномочий, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей.	45
4.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора), которая заключается в достижении органами, осуществляющими эти функции, значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей.	53
5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2015 ГОДУ	79
6. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ	86
ПРИЛОЖЕНИЯ	193

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2015 году» (далее – Доклад) является пятым ежегодным докладом Минэкономразвития России по данной тематике и подготовлен во исполнение части 5 статьи 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

В Докладе, составленном по состоянию на 1 июня 2016 г. (если по тексту не указано иное), рассмотрены вопросы применения Федерального закона № 294-ФЗ, а также проблемы, существующие в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предлагаются решения рассматриваемых проблем.

При подготовке доклада использованы материалы Доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2015», подготовленного Российским союзом промышленников и предпринимателей и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Минэкономразвития России.

Помимо традиционной для докладов 2010-2014 годов в докладе за 2015 год появился специальный раздел, посвященный обзору судебной практики применения Федерального закона № 294-ФЗ, подготовленный на основе результатов научно-исследовательской работы «Анализ и систематизация основных проблем судебной практики в сфере оспаривания решений органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля за деятельностью субъектов предпринимательства», выполненной в 2015 году по заданию Минэкономразвития России Уральской государственной юридической академией (в настоящее время – Уральский государственный юридический университет).

1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2015 ГОДУ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2015 году

В 2015 году была продолжена работа по дальнейшему развитию законодательства Российской Федерации в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Принятыми в 2015 году федеральными законами были внесены изменения в 57 законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности, проведения проверок хозяйствующих субъектов, введения новых обязательных требований к хозяйственной и профессиональной деятельности юридических и физических лиц, установления ответственности за невыполнение указанных требований.

Внесенными изменениями законодательно урегулированы новые обязательные требования и дополнительно уточнены вопросы организации государственного контроля (надзора): в области ветеринарии; геодезии и картографии; добычи и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней; рыболовства и сохранения водных биоресурсов; перевозок тяжеловесных грузов и пассажиров автомобильным транспортом; деятельности удостоверяющих центров электронной цифровой подписи; кадастровой деятельности; деятельности средств массовой информации; на территориях опережающего социально-экономического развития; банковского надзора и контроля на финансовых рынках.

В 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» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ) был внесен ряд изменений, наиболее

принципиальными из которых предусматривается поэтапное внедрение риск-ориентированной модели организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, введение моратория на проведение в 2016–2018 годах плановых проверок субъектов малого предпринимательства, а также законодательное закрепление возможности перехода на систему межведомственного информационного взаимодействия в целях сокращения количества документов, истребуемых у подконтрольных субъектов при осуществлении проверки.

Во исполнение принятых федеральных законов Правительством Российской Федерации утверждены новые положения, устанавливающие порядок осуществления государственного земельного надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 02.01.2015 № 1), регионального государственного контроля за применением цен на лекарственные препараты (постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2015 № 434), осуществления таможенными органами контроля за вывозом из Российской Федерации подкарантинной продукции (постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.2015 № 995), проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля совместных плановых проверок в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (постановление Правительства Российской Федерации от 22.10.2015 № 1132), государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление Правительства Российской Федерации от 24.12.2015 № 1418), режима постоянного государственного надзора на предприятиях, осуществляющих переработку драгоценных металлов, сортировку, первичную классификацию и оценку драгоценных камней (постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1356), федерального государственного пробирного надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1355), а также осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367).

Внесены изменения в положения о государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок (постановление Правительства Российской Федерации от 12.11.2015 № 1224) и в области разработки, производства и поставок продукции военного назначения (постановление Правительства Российской Федерации от 11.03.2015 № 211).

Утверждены федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза «О безопасности железнодорожного подвижного состава», «О безопасности высокоскоростного железнодорожного транспорта» и «О безопасности инфраструктуры железнодорожного транспорта» (постановление Правительства Российской Федерации от 07.02.2015 № 104), «О безопасности сельскохозяйственных и лесохозяйственных тракторов и прицепов к ним» (постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2015 № 778), «О безопасности колесных транспортных средств» (постановление Правительства Российской Федерации от 16.10.2015 № 1108), а также разграничены полномочия указанных органов.

Внесены изменения в Правила представления организатором азартных игр сведений, необходимых для осуществления контроля за соблюдением требований законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (постановление Правительства Российской Федерации от 24.11.2015 № 1258).

Порядок проведения проверок соблюдения законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд установлен Правилами ведения реестра жалоб, плановых и внеплановых проверок, принятых по ним решений и выданных предписаний (постановление Правительства Российской Федерации от 27.10.2015 № 1148).

Определены меры по обеспечению выполнения Российской Федерацией обязательств, предусмотренных Базельской конвенцией о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (постановление Правительства Российской Федерации от 17.10.2015 № 1110).

Утверждены новые правила осуществления контроля в сфере эксплуатации государственных информационных систем (постановление Правительства Российской Федерации от 06.07.2015 № 675), а также за деятельностью организаторов распространения информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (постановление Правительства Российской Федерации от 08.04.2015 № 327).

1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2015 году.

Анализ изменений, внесенных в 2015 году в нормативные правовые акты, позволяет выделить следующие основные направления изменения системы нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

1.2.1. Упорядочение процедур осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и их информационного обеспечения.

В этих целях в базовый Федеральный закон № 294-ФЗ в соответствии с Федеральными законами от 06.04.2015 № 82-ФЗ, от 02.05.2015 № 111-ФЗ, от 29.06.2015 № 159-ФЗ, от 13.07.2015 № 213-ФЗ, № 236-ФЗ № 243-ФЗ, № 246-ФЗ и 263-ФЗ, от 03.11.2015 № 306-ФЗ, а также от 28.11.2015 № 341 были внесены следующие наиболее важные изменения.

1. Поэтапный переход на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора), основанную на системе анализа и управления рисками причинения вреда в результате деятельности хозяйствующих субъектов (новая статья 8.1, изменения статей 9, 12, 13 Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ).

Указанный подход предусматривает оценку состояния и на ее основе классификацию деятельности хозяйствующих субъектов по степени рисков (потенциальной опасности), а также организацию дифференцированной (по формам, методам, продолжительности и периодичности проведения проверок и отдельных

мероприятий по контролю) контрольной деятельности в зависимости от присвоенной категории риска или класса (категории) опасности¹.

Таким образом, предполагается осуществить переход от контроля, ориентированного на достижение формального результата – проведение проверки, к контролю, направленному на предупреждение риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований, его сокращению или устранению, в первую очередь на объектах повышенной опасности.

Следует отметить, что положения федерального закона, касающиеся принципиально новых методических подходов к организации контрольно-надзорной деятельности, носят рамочный характер и вступают в силу с 1 января 2018 г., что дает время для подготовки и принятия необходимых для реализации этих положений актов Правительства Российской Федерации, ведомственных методических и инструктивных документов, осуществить в этот период соответствующие организационные мероприятия.

В числе таких мероприятий намечается провести апробацию в режиме пилотных проектов новых принципов работы на примере ограниченного количества контролирующих органов и оценить их эффективность. В этих целях распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р утвержден план мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в период 2016-2017 годов, предусматривающий, в том числе внедрение риск-ориентированного подхода в системе федерального государственного контроля (надзора).

2. Введение с 1 января 2016 г. по 31 января 2018 г. моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства (новая статья 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ).

¹ Разница между категорией риска и классом опасности состоит в том, что в первом случае оцениваются как «объективные» характеристики объекта надзора (насколько опасны неблагоприятные последствия возможного нарушения обязательных требований), так и «субъективные» (какова вероятность того, что лицо не будет соблюдать обязательные требования), а во втором случае «субъективный» фактор для классификации объектов значения не имеет.

Положение о запрете проведения плановых проверок распространяется на всех субъектов малого предпринимательства, за исключением хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сферах, представляющих высокую опасность причинения вреда (в сфере промышленной, пожарной, радиационной, экологической безопасности, использования атомной энергии, защиты государственной тайны), аудиторской деятельности и деятельности по управлению многоквартирными жилыми домами, оказывающих медицинские, образовательные услуги, а также недобросовестных хозяйствующих субъектов, допускаявших грубые нарушения обязательных требований, в течение предшествующих 3-х лет.

В целях реализации Федерального закона Правительством Российской Федерации утверждены Правила подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя, подпадающих под действия моратория на проверки субъектов малого предпринимательства, из ежегодного плана проведения плановых проверок, а также изменения в Правила подготовки ежегодных планов проведения плановых проверок, уточняющие основания для корректировки в течение текущего года утвержденных планов проведения плановых проверок (постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2015 № 1268).

При этом важно отметить, что институт надзорных каникул предусматривает презумпцию добросовестности хозяйствующих субъектов, суть которой состоит в том, что если хозяйствующий субъект, подпадающий под действие надзорных каникул, все-таки был включен в план проверок и в отношении него была начата проверка, обязанность доказывания наличия фактов совершения хозяйствующим субъектом грубых нарушений обязательных требований как условие неприменения надзорных каникул возлагается на сам контрольно-надзорный орган.

По предварительным оценкам можно ожидать, что реализация указанных норм федерального закона приведет к сокращению общего количества проводимых плановых проверок не менее чем на 30%.

Необходимо отметить, что принятие Федерального закона № 246-ФЗ уже существенно сократило планы проверок. Так, по данным, представленным рядом

контрольно-надзорных органов (по состоянию на 15 марта 2016 г.), на которые приходится более 72 % плановых проверок от их общего числа (МЧС России, Ростехнадзор, ФНС России, Ростехнадзор, Ространснадзор, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Роскомнадзор), количество таких проверок, запланированных на 2016 год, сократилось почти на 165 тысяч проверок. Это около 20 % от общего числа проведенных плановых проверок в 2015 году.

3. Запрет органам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля требовать от проверяемого субъекта представления документов (информации), включая разрешительные документы (лицензии, свидетельства, разрешения), имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления, и которые могут быть получены органами государственного и муниципального контроля в рамках межведомственного взаимодействия, а также представления информации, которая была получена органами контроля ранее при проведении проверок (дополнения статей 7, 9 и 15 Федерального закона № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 03.11.2015 № 306-ФЗ).

Указанные требования вступают в силу для органов, осуществляющих: федеральный государственный надзор с 1 июля 2016 г., региональный государственный надзор – с 1 января 2017 г., муниципальный контроль – с 1 июля 2017 г.

Для осуществления межведомственного взаимодействия постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 г. № 323 утверждены Правила межведомственного взаимодействия в контрольно-надзорной сфере, определяющие порядок и сроки межведомственного взаимодействия органов контроля (надзора) с другими органами исполнительной власти, а также состав межведомственного запроса.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 724-р утвержден перечень сведений, которые с 1 июля 2016 года запрашивать у проверяемого лица запрещается. В нем фигурирует 42 ведомства – владельцы информационных ресурсов, 153 наименования сведений.

С 1 июля 2015 г. для органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) вступили в силу положения статьи 13.3 Федерального закона № 294-ФЗ о создании единого реестра проверок, являющегося федеральной государственной информационной системой, предусматривающей унифицированный порядок сбора информации о проводимых плановых и внеплановых проверок и их результатах.

Согласно Правилам формирования и ведения указанного реестра, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415, Генеральная прокуратура Российской Федерации (оператор системы) совместно с федеральными органами исполнительной власти приступили к формированию базы данных реестра в отношении проверок, проводимых при осуществлении федерального государственного контроля (надзора). С 1 июля 2016 г. установленные нормы будут применяться в отношении проверок, проводимых в рамках федерального государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и регионального государственного контроля (надзора), а с 1 января 2017 года – муниципального контроля.

Единый реестр делает публичной всю важнейшую информацию о каждой проверке, делая ее прозрачной и легко проверяемой. Это важная мера защиты интересов предпринимателей, так как позволяет оценить соблюдение требований законодательства при назначении и проведении проверки. Большая часть информации доступна в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (proverki.gov.ru).

Упорядочению контрольной деятельности, в частности, для определения подлежащих контролю хозяйствующих субъектов, будут способствовать внесенные Федеральным законом от 29 декабря 2015 № 408-ФЗ в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» изменения, согласно которым вводятся новые критерии определения таких субъектов, а также предусматривается создание и ведение с 1 августа 2016 г. единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства.

Создание единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства также позволит более эффективно применять на практике институт надзорных каникул для субъектов малого предпринимательства.

На упрощение системы контроля в сфере внешнеторговой деятельности хозяйствующих субъектов направлены решения Правительства Российской Федерации (распоряжение от 12.12.2015 № 2571-р о внесении дополнений в План мероприятий («дорожной карты») «Совершенствование таможенного администрирования») о разработке и принятии в 2016 г. документов, направленных на уточнение компетенции органов по осуществлению различных видов государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу, введение электронного взаимодействия между ними, оформления документов по принципу «одного окна» и внедрения системы оценки рисков при осуществлении санитарно-карантинного, ветеринарного и фитосанитарного карантинного контроля в отношении пересекающих границу грузов, товаров, людей и животных.

Наряду с принятыми мерами, направленными на совершенствование процедур государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, сокращение масштабов нагрузки на бизнес, связанной с контрольной деятельностью, повышения открытости контрольно-надзорной деятельности путем создания новых информационных ресурсов в этой сфере, принят ряд решений.

Так, в целях совершенствования порядка представления органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля информации о результатах осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и лицензирования в соответствующих сферах деятельности с 1 ноября 2015 г. (постановление Правительства Российской Федерации от 28.10.2015 № 1149) прекращена эксплуатация государственных информационных систем «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» и «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности».

Функциональные возможности и содержательное наполнение вышеуказанных систем полностью перенесены и интегрированы в государственную автоматизированную систему (ГАС «Управление»). ГАС «Управление» включает

в себя данные федерального государственного статистического наблюдения в сферах контроля (надзора) и лицензирования и позволяет в режиме открытого доступа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» получать широкому кругу заинтересованных лиц не только данные статистической отчетности органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующих органов, но и обеспечивает аналитическую обработку этих данных и получение сведений для оценки эффективности системы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Также указанным постановлением предусмотрен отказ от сбора статистической информации о проверках и лицензировании в бумажной форме. Теперь все указанные данные представляются контрольно-надзорными органами исключительно в электронной форме посредством ГАС «Управление».

Кроме того, как уже упоминалось выше, с 1 июля 2015 г. начал свое функционирование Единый реестр проверок. Система работает сравнительно недавно, в связи с этим на основе полученного опыта будет продолжена работа по совершенствованию модели данных, внедрению справочников и классификаторов, улучшению пользовательского интерфейса. Требуется интеграция Единого реестра проверок с ГАС «Управление» для более эффективного использования накапливаемых в системе данных.

По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации по состоянию на 25 мая 2015 года в Единый реестр внесена информация о более 436,3 тыс. внеплановых проверок и о более 468,8 тыс. плановых проверок. В Едином реестре проверок насчитывается более 23,4 тыс. пользователей органов государственного контроля. Число организаций органов государственного контроля составляет около 2,5 тыс.

№	Показатель	Значение
1	Количество пользователей органов государственного контроля (ЕСИА)	23484
2	Число организаций органов государственного контроля (ЕСИА)	2440
3	Количество зарегистрированных плановых проверок на 2016 г.	468878
4	Количество зарегистрированных внеплановых проверок с 1 июля 2015г.	436325

В 2015 г. внимание Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, представляющих интересы предпринимательского сообщества, и экспертных организаций было сосредоточено на разработке проекта базового федерального закона, определяющего систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, предусматривающего определение и законодательное закрепление основных принципов, структуры, видов, форм и методов контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях управления, внедрение риск-ориентированной модели организации и исполнения контрольных функций государства, дальнейшее сокращения вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, не представляющих высокую опасность причинения вреда, повышение качества и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Работа над указанным законопроектом будет продолжена в 2016 году. В этом же году законопроект планируется внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Следует особо подчеркнуть важность правового обеспечения перехода на новую модель государственного контроля, обеспечивающую баланс интересов, с одной стороны, предпринимательского сообщества в сокращении избыточного вмешательства государства в хозяйственную деятельность, а, с другой, – обеспечения защиты прав и безопасности граждан, общества и государства в условиях сокращения бюджетных расходов государства на исполнение своих функций.

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

Статьей 1 Федерального закона № 294-ФЗ установлены перечни видов контрольно-надзорной деятельности, на которые не распространяется действие Федерального закона №294-ФЗ в части порядка организации и проведения проверок (части 3 и 3.1), а также перечень видов государственного контроля (надзора), в

отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок (части 4, 4.1 и 4.2).

Оба перечня на протяжении всего периода действия Федерального закона №294-ФЗ постоянно расширяются, последовательно снижая уровень его универсальности.

Так, общее количество видов государственного контроля (надзора) и отдельных видов мероприятий по контролю, при осуществлении которых положения о порядке организации и проведения проверок Федерального закона № 294-ФЗ не применяются, увеличилось с 23 в 2008 г. до 31 в 2015 г., а видов государственного контроля, при осуществлении которых в соответствии с федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок, увеличилось за эти годы с 25 до 39 видов.

Таким образом, полностью или частично из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ выведено 70 видов государственного контроля (надзора), а с учетом их подвидов – около 100, что составляет более 2/3 всех осуществляемых разновидностей государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Количество видов контроля,	2008 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
при которых порядок проведения проверок исключен из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ	11	23	23	24	28	31
при которых порядок проведения проверок может иметь особенности в соответствии с другими федеральными законами	25	25	26	28	35	39

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

За 2015 год перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяется установленный Федеральным законом № 294-ФЗ порядок организации и проведения проверок, был дополнен государственным контролем при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации драгоценных металлов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы (пункт 21 части 3.1 статьи 1 в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 111-ФЗ), процедуры осуществления которого урегулированы документами Евразийского экономического союза.

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых особенности проведения проверок могут быть установлены федеральными законами, дополнен тремя видами:

- 1) федеральным государственным пробирным надзором (пункт 33 части 4 статьи 1 в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 111-ФЗ);
- 2) государственным контролем (надзором) в сфере оборонного заказа (часть 4.2 статьи 1 в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ);
- 3) государственным надзором за деятельностью религиозных организаций (пункт 36 части 4 статьи 1 в соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2015 г. № 341-ФЗ).

Кроме того, часть 4.1 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ согласно Федеральному закону от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ дополнена положением об особенностях осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории свободного порта Владивосток.

Постоянное расширение перечня исключений из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, как это уже неоднократно отмечалось в ежегодных аналитических докладах о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, последовательно снижает уровень гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю, нарушая

баланс мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

Все перечисленные изменения, внесенные в статью 1 Федерального закона № 294-ФЗ в 2015 году, представляются не достаточно обоснованными с позиций дополнительного регулирующего воздействия на экономическую деятельность и создают неоправданные избыточные механизмы вмешательства государства в соответствующих сферах деятельности.

Так, в частности, установленные в качестве самостоятельных новые виды государственного надзора (контроля) за деятельностью религиозных организаций, за ввозом (вывозом) на территорию Российской Федерации драгоценных металлов, в сфере оборонного заказа и на территории свободного порта Владивосток реализуются в рамках федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью некоммерческих организаций, таможенного контроля и лицензирования внешнеторговой деятельности, контроля в сфере закупок товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Следует подчеркнуть, что универсальность правового регулирования базовым федеральным законом порядка организации и исполнения контролирующими органами своих полномочий, а также достижение эффективности мер по защите прав хозяйствующих субъектов во многих сферах экономической деятельности остается не достижимой в условиях постоянного ограничения сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ.

В то же время, инициативы, связанные с ограничением сферы действия Федерального закона 294-ФЗ, могут быть объяснены ограниченностью предусмотренного им контрольного инструментария, поскольку основные его нормативные положения посвящены преимущественно вопросам организации проверок. В риск-ориентированной модели государственного контроля (надзора) проверки становятся лишь одним из используемых органом контроля (надзора) инструментов, в связи с чем федеральный закон необходимо дополнить описанием

иных инструментов осуществления государственного контроля (надзора), в первую очередь не связанных с непосредственным взаимодействием с проверяемым лицом.

1.2.3. Законодательное закрепление правовых основ делегирования полномочий Российской Федерации в сфере контрольно-надзорной деятельности.

В 2015 г. была продолжена дискуссия в отношении вопроса избыточной централизации контрольно-надзорных функций на федеральном уровне и целесообразности их перераспределения на уровень субъектов Российской Федерации.

В целях совершенствования механизма делегирования федеральных полномочий принят Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 233-ФЗ), предусматривший возможность делегирования федеральных полномочий не только федеральными законами, но и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Для обеспечения возможности такой передачи Федеральным законом № 233-ФЗ внесены изменения в 33 отраслевых федеральных закона, устанавливающих федеральные полномочия, в том числе по осуществлению федерального государственного контроля и надзора, в определенных сферах правоотношений (регистрация прав на недвижимое имущество, кадастровый учет, обеспечение соблюдения требований промышленной безопасности, санитарно-эпидемиологический, фитосанитарный надзор и пр.).

В целях эффективной реализации Федерального закона № 233-ФЗ, методического сопровождения деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти Минюстом России в инициативном порядке

подготовлен модельный проект нормативного правового акта Правительства Российской Федерации о передаче органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществления полномочий (части полномочий) федерального органа исполнительной власти в отдельной сфере и внесении изменений в соответствующие акты Правительства Российской Федерации.

В этой ситуации на основании новых положений, внесенных в законодательные акты, Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации может быть принято решение о дополнительной децентрализации контрольно-надзорных функций и передаче государственного контроля (надзора), имеющего исключительно федеральный статус в силу своего межотраслевого характера, на уровень как всех, так и отдельных субъектов Российской Федерации, как полностью, так и в отдельной части целостной функции. Это касается федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, трудовых отношений, промышленной безопасности и безопасности гидротехнических сооружений, энергобезопасности, пожарной безопасности, безопасности дорожного движения, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, карантина растений, единства измерений, внешнеторговой деятельности и в других сферах.

Необходимо отметить, что по указанному вопросу с целью исключения дублирующих контрольно-надзорных функций и полномочий между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации Минюстом России проведен соответствующий анализ, по результатам которого была представлена информация о формальном отсутствии дублирующих контрольно-надзорных функций и полномочий между ними и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем были выявлены проблемы, свидетельствующие о недостаточной эффективности или, в ряде случаев, в отсутствии должного распределения контрольно-надзорных полномочий между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти

субъектов Российской Федерации, а также в отсутствии четкости в распределении функций контроля и надзора между определенными федеральными органами исполнительной власти.

Минсельхозом России и Росздравнадзором подтверждены случаи дублирования контрольно-надзорных полномочий между их территориальными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации: в области государственного ветеринарного надзора; в области государственного контроля за соблюдением установленных порядков оказания медицинской помощи и медицинских услуг, контроля за осуществлением деятельности при обращении лекарственных средств. При этом указанными федеральными органами исполнительной власти представлена информация о ведущейся работе, направленной на исключение дублирования контрольно-надзорных функций и полномочий.

Так, подавляющее большинство поступившей в Минюст России информации касалось дублирования контрольно-надзорных функций в области государственного ветеринарного надзора.

При этом по информации Минсельхоза России в целях совершенствования законодательства, в том числе исключения дублирующих функций, подготовлен проект федерального закона «О ветеринарии», которым в том числе предусмотрено разделение полномочий между территориальными управлениями федеральных органов исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в данной области. Указанный проект федерального закона в конце 2014 года был внесен в Правительство Российской Федерации.

Кроме того, в целях уточнения полномочий Россельхознадзора и более четкого разграничения полномочий разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в подпункт «а» пункта 4 Положения о государственном ветеринарном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2013 г. № 476».

1.2.4. Регламентация порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности.

Как уже отмечалось в аналитических докладах за 2013, 2014 годы, работа по принятию новых и приведению в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ специальных законодательных актов Российской Федерации и положений о конкретных видах государственного контроля (надзора), утверждаемых актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, в основном завершена.

Однако в отдельных сферах деятельности в законодательных актах отсутствуют положения, регламентирующие вопросы государственного контроля (надзора), что обуславливает отсутствие утвержденных Правительством Российской Федерации положений о порядке осуществления государственного контроля (надзора).

Так, в частности, остается не урегулированным на уровне законодательных актов порядок осуществления валютного контроля, государственного семенного надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, в области музейного, библиотечного и архивного дела, государственного контроля (надзора) в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения.

Остаются неоткорректированными в соответствии с законодательством Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере миграции (постановление Правительства Российской Федерации от 13.11.2012 № 1162), в частности, не регламентированы вопросы проверок соблюдения трудового законодательства в отношении иностранных работников и не определены полномочия Роструда и МИД России в этой сфере.

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

В 2015 г. в соответствии с 52 федеральными законами в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) было внесено значительное количество изменений, направленные на расширение составов административных правонарушений, за совершение которых наступает административная ответственность, и ужесточение санкций за такие правонарушения.

Так, например, эти изменения касаются уточнения положений об административной ответственности за нарушения в сфере оборота наркотических средств (Федеральный закон от 03.02.2015 № 7-ФЗ), лицензируемой деятельности (Федеральный закон от 30.12.2015 № 408), долевого участия в строительстве жилых домов (Федеральный закон от 13.07.2015 № 236-ФЗ), в сфере рыболовства и охраны водных биоресурсов (Федеральный закон от 02.05.2015 № 120-ФЗ), землепользования (Федеральный закон от 08.03.2015 № 46-ФЗ), безопасности дорожного движения (Федеральный закон от 08.06.2015 № 143-ФЗ), дополнения полномочий должностных лиц органов государственного и муниципального контроля в финансово-бюджетной сфере (Федеральный закон от 27.10.2015 № 291-ФЗ) и таможенных органов (Федеральный закон от 06.04.2015 № 71-ФЗ), оснований для освобождения от ответственности должностных лиц органов местного самоуправления за невыполнение своих функций (Федеральный закон от 05.10.2015 № 288) и декларантов при таможенном оформлении товаров (Федеральный закон от 12.02.2015 № 17-ФЗ).

КоАП дополнен новыми статьями и положениями действующих статей, установившими административную ответственность: за осуществление деятельности на территории Российской Федерации иностранной или международной неправительственной организации, в отношении которой принято решение о признании нежелательной на территории Российской Федерации ее деятельности – ст. 20.33 (Федеральный закон от 22.05.2015 № 129-ФЗ); за нарушения требований законодательства о государственном оборонном заказе – ст.ст. 14.55.1, 14.55.2, 15.40, 19.4.2 (Федеральный закон от 29.06.2015 № 159-ФЗ); за нарушение установленных требований распространения рекламы кредитными

организациями – ст. 14.3 (Федеральный закон от 29.06.2015 № 175-ФЗ); за нарушение процедуры обязательных в соответствии с законодательством Российской Федерации торгов, продажи государственного или муниципального имущества – ст.7.32.4 (Федеральный закон от 05.10.2015 № 275-ФЗ); за непредставление либо несвоевременное предоставление редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем информации о получении денежных средств, предоставление которой предусмотрено законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации – ст.13.15.1 (Федеральный закон от 30.12.2015 № 464-ФЗ) и за другие правонарушения.

Вместе с тем, как отмечалось ранее в аналитических докладах за 2012 -2014 годы, по-прежнему, в КоАП сохраняется большое число составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это в совокупности с довольно широкой свободой усмотрения должностных лиц в отношении размеров административного наказания (во многих случаях максимальные размеры штрафов превышают минимальные в 2-3 раза) создает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольных органов.

2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2015 ГОДУ

Представленный анализ осуществления в 2015 году в Российской Федерации органами государственной власти и органами местного самоуправления государственного контроля (надзора), в том числе при лицензировании отдельных видов деятельности (в части проверок лицензиатов), и муниципального контроля, проведен на основании сведений формы федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении контрольно-надзорной деятельности», утвержденной приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минэкономразвития России федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», и формы федерального статистического наблюдения № 1-лицензирование «Сведения об осуществлении лицензирования» (в части проверок лицензиатов), утвержденной приказом Росстата от 30 марта 2012 г. № 103 «Об утверждении статистического инструментария для организации Министерством экономического развития Российской Федерации федерального статистического наблюдения за осуществлением лицензирования отдельных видов деятельности», а также сводных годовых докладов об итогах указанной деятельности, размещенных федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, в ГАС «Управление», в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)»².

² В нарушение сроков, установленных приказами Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503 и от 30 марта 2012 г. № 103 (до 20 января 2016 г.), а также постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 № 215 (до 15 марта 2016 г.), доклады и статистические отчеты по состоянию на 1 июня 2016 г. не размещены в ГАС «Управление» Банком России, Росавиацией, Росрыболовством и ФМС России.

2.1. Общие данные по проверкам

Реализация основных направлений по сокращению административных барьеров в предпринимательстве, связанных с государственным контролем (надзором) и муниципальным контролем в целом была продолжена в 2015 г.

Все наблюдаемые годы сохраняется тенденция последовательного сокращения масштабов контрольной деятельности на федеральном уровне. Количество проверок, проведенных в отчетном 2015 году федеральными органами государственного контроля (надзора), сократилось на 11,6%.

Напротив, на региональном и местном уровнях интенсивность регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля из года в год возрастает.

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими региональный государственный надзор, в 2015 г. провели на 6,1%, а органы местного самоуправления на 41,1% больше проверок по сравнению с 2014 г.

В целом масштабы контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора), в том числе при лицензировании отдельных видов деятельности, и муниципального контроля в 2015 г. продолжали оставаться весьма значительными.

По данным статистических отчетов в 2015 г. общее количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе при осуществлении лицензионного контроля, проведенных уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, составило более 2356,3 тыс. (таблица 1).

При этом без учета проверок, проведенных лицензирующими органами, наблюдается снижение количества проверок, проведенных в 2015 году федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными на проведение проверок (на 11,6% в сравнении с 2014 годом, Таблица 1.1.).

Исходя из данных, приведенных в таблице 1, в 2015 г. по сравнению с 2014 г.

число проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию, увеличилось на 12 294 проверок (138 процентов). Такое увеличение числа проверок связано с ростом их числа в рамках лицензионного контроля за медицинской деятельностью медицинских организаций (за исключением медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук) (с 2814 проверок в 2014 г. до 5588 проверок в 2015 г. (увеличение на 98,6 процентов) и в рамках лицензирования за образовательной деятельностью и государственной аккредитацией образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта Российской Федерации (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона № 3266-1) (с 3719 проверок в 2014 г. до 11865 проверок в 2015 г. (увеличение на 219,0 процентов).

Существенный рост числа проверок, проводимых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в рамках лицензионного контроля, обусловлен введением с 1 мая 2015 года лицензирования предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (в 2015 году проведено более 116 тысяч проверок лицензиатов и более 7,6 тысяч проверок соискателей лицензий).

Таблица 1.

Количество проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами

Наименование показателя	2013 г. (в % к 2012 г.)	2014 г. (в % к 2013 г.)	2015 г. (в % к 2014 г.)
Количество проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2603537 (- 10,6)	2379435 (- 8,6)	2356327 (-1,0)
- федерального государственного контроля (надзора);	1949155 (- 12,0)	1690487 (- 13,3)	1494115 (- 11,6)
- регионального государственного контроля (надзора);	527655 (+ 3,8)	538071 (+ 2,0)	571095 (+ 6,1)
- муниципального контроля;	31479 (+ 44,7)	51815 (+ 64,6)	73121 (+ 41,1)
- лицензионного контроля, всего, в том	95248	99062	217996

числе проверок, проведенных: федеральными органами исполнительной власти;	(-42,9) 76256 (-45,2)	(+ 4,0) 79282 (+ 4,0)	(+ 120) 70388 (- 11,2)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию;	8952 (-33,7)	8913 (- 0,4)	21207 (+ 138,0)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию	10040 (-29,4)	10867 (+ 8,2)	126401 (+1063)
Доля проверок ³ (в процентах общего числа проверок), проведенных:			
- на федеральном уровне	77,8	74,4	66,4
- на региональном уровне	21,0	23,4	30,5
- на муниципальном уровне	1,2	2,2	3,1

Таблица 1.1

**Количество проверок, проведенных органами государственного контроля
(надзора), муниципального контроля (без лицензионного контроля)**

Наименование показателя	2013 г. (в % к 2012 г.)	2014 г. (в % к 2013 г.)	2015 г. (в % к 2014 г.)
Количество проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2508289 (- 8,7)	2280373 (- 9,1)	2138331 (- 6,2)
- федерального государственного контроля (надзора);	1949155 (- 12,0)	1690487 (- 13,3)	1494115 (- 11,6)
- регионального государственного контроля (надзора);	527655 (+ 3,8)	538071 (+ 2,0)	571095 (+ 6,1)
- муниципального контроля	31479 (+ 44,7)	51815 (+ 64,6)	73121 (+ 41,1)

Таблица 1.2.

**Количество проверок, проведенных органами исполнительной власти
субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных
полномочий Российской Федерации по лицензированию**

Наименование показателя	2014	2015
Количество проверок всего, в том числе	8913 (- 0,4)	21207 (+ 138,0)
Лицензирование деятельности по обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, культивированию наркосодержащих растений (в части I, II и III перечня наркотических средств, психотропных	424 (-9,6%)	774 (+82,5%)

³ С учетом проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

веществ)		
Лицензирование медицинской деятельности медицинских организаций (за исключением медицинских организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, государственным академиям наук)	2814 (-13,7%)	5588 (+98,6%)
Лицензирование фармацевтической деятельности (за исключением деятельности, осуществляемой организациями оптовой торговли лекарственными средствами и аптечными организациями, подведомственными ФОИВ и государственным академиям наук)	1956 (-7,2%)	2980 (+52,6%)
Лицензирование образовательной деятельности и государственная аккредитация образовательных учреждений, расположенных на территории субъекта РФ (за исключением образовательных учреждений, указанных в подпункте 24 статьи 28 Закона № 3266-1)	3719 (26,0%)	11865 (+219,0%)

2.2. Распределение проверок между отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора) и органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации

В 2015 г. распределение масштабов контрольно-надзорной деятельности по уровням власти соответствует законодательно закрепленным разграничением административно-властных полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Основное количество проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) было проведено федеральными органами исполнительной власти (1494,1 тыс. проверок). Вместе с тем их доля в общем числе проведенных проверок в течение последних трех лет последовательно сокращается (с 77,8% в 2013 г. и 74,1% в 2014 г. до 70,0% в 2015 г.).

При этом увеличивается количество проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверок, удельный вес которых за эти годы возрос с 21,0 до 26,7 процентов.

Масштабы муниципального контроля также увеличиваются (с 31,5 тыс.

проверок в 2013 г. до 73,1 тыс. проверок в 2015 г. или более чем в 2 раза), но остаются незначительными. На долю муниципального контроля в 2015 г. приходится лишь 3% общего числа проверок (в 2013 г. – 1,3%).

В 2015 г. сохранялись сложившиеся за последние годы тенденции в распределении и сокращении масштабов контрольно-надзорной деятельности (таблица 2), осуществляемой федеральными органами исполнительной власти.

Таблица 2.

**Количество проверок, проведенных отдельными
федеральными органами государственного контроля (надзора)**

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2013 г. (в тыс.)	Доля (в % общего числа проверок в 2013 г.)	Количество проверок в 2014 г. (в тыс.)	Доля (в % общего числа проверок в 2014 г.)	Количество проверок в 2015г. (в тыс.)	Доля (в % общего числа проверок в 2015 г.)
1	МЧС России	670,3	34,4	470,2	28,2	394,8	26,4
2	Роспотребнадзор	323,8	16,6	299,3	18,0	256,5	17,8
3	ФНС России	237,0	12,2	218,2	13,1	210,9	14,1
4	Роструд	131,5	6,7	132,6	8,0	137,7	9,2
5	Ростехнадзор	166,7	8,6	140,6	8,4	132,7	8,9
6	Россельхознадзор	96,7	5,0	90,1	5,4	77,2	5,2
7	МВД России	108,3	5,6	93,4	5,7	73,1	4,9
8	Ространснадзор	60,2	3,1	67,8	4,1	69,8	4,7
9	Росреестр	58,9	3,0	51,8	3,1	40,3	2,7
10	Росздравнадзор	17,8	0,9	17,8	1,1	18,9	1,3
11	Росприроднадзор	19,3	1,0	19,3	1,1	17,2	1,2
12	ФТС России	14,0	0,7	14,5	0,9	15,9	1,0
13	Росстандарт	13,2	0,7	11,4	0,7	11,2	0,8
14	ФАС России	8,6	0,4	9,6	0,6	6,1	0,4
15	Минюст России	6,5	0,3	6,9	0,4	6,1	0,4
16	ФМБА России	7,7	0,4	7,4	0,4	5,9	0,4
17	Роскомнадзор	3,3	0,2	3,3	0,2	4,0	0,3
Всего*)		1950,5	100,0	1690,2	100,0	1494,1	100,0

*) без проверок, проведенных в рамках лицензирования.

Наибольший объем контрольно-надзорной деятельности, согласно статистическим отчетам, по-прежнему проводится органами МЧС России, Роспотребнадзора, ФНС России, Ростехнадзора и Роструда (от 100 до 400 тыс. проверок в год), на долю которых в 2015 г. приходится более 76% общего числа проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении федерального

государственного контроля (надзора).

Согласно таблице от 40 до 100 тыс. проверок было проведено Россельхознадзором, МВД России, Ространснадзором, Росреестром, от 10 до 20 тыс. проверок - Росприроднадзором, Росздравнадзором, Росстандартом, ФТС России, от 1 тыс. до 10 тыс. проверок – ФАС России, ФМБА, Минюстом России, Роскомнадзором, , ФСКН России, Рособрнадзором.

Незначительный объем мероприятий по контролю (менее 1 тыс. проверок) был проведен в 2015 г. Росфинмониторингом (597 проверок), Минкультуры России (318 проверок), Росфиннадзором (237 проверок), ФСТЭК России (141 проверки), менее 100 проверок - Рослесхозом (85), Роспатентом (60), Минфином России (4), Росгидрометом (5).

Отмечаемое распределение объемов контрольной деятельности по федеральным органам исполнительной власти остается стабильным на протяжении всех лет федерального статистического наблюдения и в полной мере отражает состав и объемы выполняемых указанными органами контрольных функций.

В системе регионального государственного контроля (надзора) наибольшее количество проверок (от 10 до 45 тыс. проверок) проведено в 2015 г. органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Республики Татарстан, городов Москвы и Санкт-Петербурга, Красноярского, Краснодарского и Пермского краев, Кемеровской, Московской, Калужской, Ростовской, Самарской, Свердловской и Новосибирской областей, на долю которых приходится более 50% общего числа проверок.

Наряду с территориями, объемы контрольной деятельности которых значительны, менее одной тысячи проверок в 2015 г. проведено органами исполнительной власти Республики Бурятия (929 проверок), Еврейской автономной области (766), Кабардино-Балкарской Республики (860), Псковской области (988), Чеченской Республики (835), Чукотского автономного округа (90), Республики Северная Осетия-Алания (57). Контролирующими органами Республики Дагестан в 2015 г. проведено лишь 5 проверок.

Отмеченные колебания в объеме проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по контролю определяются составом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий и численностью подконтрольных субъектов.

Межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, ФНС России обуславливает их ведущее место в контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

С другой стороны, например, государственный экологический надзор, хотя и носит межотраслевой характер, но осуществляется Росприроднадзором только в отношении ограниченного количества хозяйствующих субъектов, имеющих федеральное значение. Аналогичное положение в системе государственного надзора в сфере образовательной, медицинской, фармацевтической деятельности, где исполнение основного объема федеральных полномочий делегировано на региональный уровень.

В этих сферах деятельности (государственный экологический, лесной, земельный, ветеринарный надзор, контроль (надзор) в сфере образования, здравоохранения) объем контроля на федеральном уровне существенно меньше, чем объемы контрольной деятельности в перечисленных сферах на региональном уровне.

Резкое сокращение количества проведенных проверок в 2015 г. по сравнению с 2013 г., как следует из таблицы 3, отмечается в деятельности Росстандарта (в 5,3 раза) и Минкультуры России (на 71,5%). Однако наиболее значимыми в формировании общей тенденции снижения интенсивности контрольной деятельности являются сокращения количества проводимых проверок в деятельности МЧС России (на 275,5 тыс. или на 41,2%), Роспотребнадзора (на 67,3 тыс. или на 20,8%) и Ростехнадзора (на 34 тыс. или на 20,4%).

Таблица 3.

Сокращение количества проверок, проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2013 г. (в тыс.)	Количество проверок в 2014 г. (в тыс.)	Количество проверок в 2015 г. (в тыс.)	Снижение (в 2015 г. по сравнению с 2013 г. в %)
1	Росстандарт	13,2	11,4	0,7	в 5,3 раза
2	Минкультуры России	0,7	0,45	0,3	71,5
3	МЧС России	670,3	470,2	394,8	41,2
4	Росреестр	58,9	51,8	40,3	31,6
5	Роспотребнадзор	323,8	299,3	256,5	20,8
6	Ростехнадзор	166,7	140,6	132,7	20,4
7	ФНС России	237,0	218,2	210,9	11,1

Внедрение в контрольную деятельность Ростехнадзора, ФНС России методологии риск-ориентированного подхода, расширение применения элементов этой модели организации контрольной деятельности в сфере государственного пожарного (МЧС России), санитарно-эпидемиологического (Роспотребнадзор), транспортного надзора (портовый контроль) (Ространснадзор) и других сферах объясняет как последовательное сокращение количества проводимых проверок, так и изменения структуры таких проверок.

2.3. Плановые и внеплановые проверки

Анализ структуры проводимых при осуществлении контрольно-надзорных функций проверок хозяйствующих субъектов свидетельствует о последовательном изменении соотношения плановых и внеплановых проверок в деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таблица 4.

Распределение проведенных проверок по их видам

Виды проверок*)	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2013 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2014 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2015 г.
Из общего количества плановые проверки - всего, в том числе проведенные на:	1215997 (48)	939613 (41)	885306 (41)
- федеральном уровне;	1062196 (42)	802213 (35)	718704 (34)
- региональном уровне;	137236 (5)	118618 (5)	143660 (7)

- муниципальном уровне.	16565 (0,7)	18782 (0,8)	22942 (1)
Из общего количества внеплановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	1292292 (52)	1340760 (59)	1253025 (59)
- федеральном уровне;	883112 (35)	888274 (39)	775411 (36)
- региональном уровне;	394266 (16)	419453 (18)	427435 (20)
- муниципальном уровне.	14914 (0,6)	33033 (1,4)	50179 (2,3)

*) без учета проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

Приведенные в таблице 4 данные по проверкам, проведенным федеральными органами исполнительной власти, показывает, что темпы снижения числа плановых проверок (на 27,2% к 2013 г.), существенно опережают сокращение внеплановых проверок (на 3,0% к 2013 г.). Это объясняет изменение соотношения доли внеплановых проверок в общем количестве проверок. При этом на региональном уровне количество внеплановых проверок не сокращается.

На федеральном уровне в соответствии с законодательством Российской Федерации внеплановые проверки являются единственной формой осуществления федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных организаций, средств массовой информации, опасных производственных объектов 4 класса опасности.

Следует отметить, что риск-ориентированный подход, поэтапное внедрение которого в отдельных сферах государственного контроля (надзора) предполагается с 2016 г., предусматривает перевод контрольно-надзорной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов, не представляющих значительной опасности, на внеплановый характер, когда проверки проводятся только по фактам возникновения нарушений обязательных требований с целью их пресечения и (или) устранения последствий.

Таким образом, плановый характер осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в наибольшей степени позволяющий решать задачи системной комплексной оценки соблюдения хозяйствующими субъектами

обязательных требований, предупреждения нарушений таких требований, а также оценки риска причинения вреда, связанного с их деятельностью, будет осуществляться только в отношении хозяйствующих субъектов, с деятельностью которых связан повышенный риск причинения вреда.

Данные, характеризующие внеплановые проверки при осуществлении федерального и регионального государственного контроля (надзора) по основаниям для их проведения (таблица 5), свидетельствует о преобладании внеплановых проверок с целью контроля исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований. Проверки по таким основаниям в деятельности федеральных контрольных органов стабильно составляют 44–48 процентов общего количества внеплановых проверок.

Напротив, в деятельности региональных контрольных органов доля проверок по таким основаниям ежегодно сокращается, но незначительно (с 38,4% в 2013 г. до 33,5 % в 2015 г.).

Приведенные статистические данные ставят вопрос о необходимости дополнительного анализа института внеплановых проверок по контролю ранее выданных предписаний с возможностью закрепления механизмов дистанционного, документарного контроля таких предписаний без необходимости обязательного проведения в этом случае выездных проверок, а также усиления в целом профилактической составляющей в деятельности контрольно-надзорных органов.

Таблица 5

Распределение внеплановых проверок по основаниям их проведения⁴

Основания проведения внеплановых проверок	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2013 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2014 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2015 г.
На федеральном уровне – всего, в том числе:	885696 (100%)	888250 (100%)	775411 (100%)
- по контролю за исполнением предписаний;	426375 (48,1)	395419 (44,5)	357593 (46,1)

⁴ Без учета проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

- по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований;	163609 (18,4)	169616 (19,1)	177696 (22,9)
- в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;	144467 (16,3)	163844 (18,4)	141165 (18,2)
- в соответствии с требованием органов прокуратуры	23857 (2,7)	16475 (1,9)	11099 (1,4)
- по иным основаниям в соответствии с законодательством	127388 (14,3)	142896 (16,1)	85858 (11,1)
На региональном уровне – всего, в том числе:	396830 (100%)	419326 (100%)	427207 (100%)
- по контролю за исполнением предписаний;	152440 (38,4)	141792 (33,8)	143336 (33,5)
- по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований;	192795 (48,6)	217099 (51,8)	226300 (52,9)
- в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;	2577 (0,6)	3329 (0,8)	1220 (0,3)
- в соответствии с требованием органов прокуратуры;	10934 (2,8)	6538 (1,6)	3160 (0,4)
- по иным основаниям в соответствии с законодательством	38103 (9,6)	50568 (12,0)	53191 (12,5)

Последовательно увеличивается доля внеплановых проверок, основаниями для проведения которых служат поступившие заявления, обращения физических и юридических лиц, информация органов власти, средств массовой информации по фактам нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований, связанных с угрозой причинения вреда (причинением вреда) и возникновения чрезвычайных ситуаций как в деятельности федеральных (с 18,4% в 2013 г. до 22,9% в 2015 г.), так и региональных контрольных органов (соответственно с 48,6% до 52,9%).

Аналогичные изменения отмечаются в отношении проверок, проводимых в соответствии с решениями высших органов государственной власти, принимаемыми при необходимости в оперативном порядке с учетом складывающейся ситуации в экономике и социальной сфере.

Вместе с тем, несмотря на значительное (более чем на 112 тысяч проверок в 2015 году по сравнению с 2014 годом) снижение внеплановых проверок, проведенных федеральными контрольно-надзорными органами, доля внеплановых проверок, проведенных в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, в структуре внеплановых проверок остается стабильно высокой.

Значительный объем внеплановых проверок, по-прежнему, проводится по основаниям, которые не предусмотрены Федеральным законом № 294-ФЗ.

В деятельности федеральных контрольных органов на долю таких проверок в 2015 г. приходится 11,1% (в 2014 г. – 16,1%, в 2013 г. – 14,3% всех проверок), региональных контрольных органов 12,5% (в 2014 г. – 12,0%, в 2013 г. – 9,6%). Основания для проведения таких проверок определяются особенностями осуществления государственного контроля (надзора), установленными отраслевыми федеральными законами в сфере лицензирования, промышленной безопасности, строительной деятельности и других сферах деятельности.

3. ФИНАНСОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Кадровое обеспечение

По данным представленных статистических отчетов штатная численность должностных лиц, уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2015 г. составила 125,6 тыс. единиц, что на 141 единицу или на 0,1% больше, чем в 2014 г. и на 2,2% больше, чем в 2013 г. (таблица 6).

Таблица 6.

Обеспеченность контрольных органов трудовыми ресурсами

Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) – всего (в % к предыдущему году)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)	98529 (-13%)	101278 (+2,7%)	91244 (-10,0%)
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	18287 (+1%)	17803 (-2,7%)	22566 (+26,7%)
Муниципальный контроль (ед.)	6086 (+20%)	6347 (+4,2%)	11759 (+85,3%)
Всего	122902 (-10%)	125428 (+2,0%)	125569 (+0,1%)

При этом на федеральном уровне сокращение численности по сравнению с 2014 г. составило 10,0%, а с 2013 г. - 7,4%.

На долю федеральных контрольных органов приходится основная численность штатных должностей лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль в соответствующих сферах деятельности, однако в 2015 г. она сократилась почти с 81% в 2013-2014 годах до 72,7%.

Данные, характеризующие изменения в распределении штатной численности по отдельным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции, представлены в таблице 7.

Таблица 7.

**Численность штатных должностей, уполномоченных на осуществление
федерального государственного контроля (надзора), по отдельным
федеральным органам исполнительной власти**

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.	Снижение/рост (в 2015 г. по сравнению с 2013 г. в %)
1	ФНС России	22287	21946	21516	-3,5
2	МЧС России	19070	17716	15753	-11,4
3	Роспотребнадзор	11771	11742	11893	+0,8
4	Россельхознадзор	6177	6003	6165	-0,1
5	Ростехнадзор	6131	6168	6063	-1,1
6	Росреестр	4763	4476	4107	-14,6
7	Роструд	2341	2350	2320	-0,8
8	Росприроднадзор	2135	2151	1977	-7,5
9	Роскомнадзор	1681	1665	1599	-4,9
10	ФМБА	781	797	1102	+41,1
11	Росздравнадзор	829	867	720	-7,8
12	Минюст Росс	556	562	583	+4,7
13	ФСКН России	770	720	394	-48,8
14	Росстандарт	324	328	318	-1,9
15	Рослесхоз	187	225	227	+21,3
Всего*)		98529	101278	91244	-7,4

*) без данных ФМС России

В 2015 г. на фоне общего снижения штатной численности инспекторского состава федеральных органов исполнительной власти по сравнению с предыдущим годом заметно увеличена численность указанного персонала ФМБА (на 305 единиц – для обеспечения контроля в сфере донорства и за деятельностью службы крови, переданного Агентству), Роспотребнадзора, Россельхознадзора и Минюста России (соответственно на 151, 162 и 21 единиц - для развертывания территориальных органов в Республике Крым и г. Севастополе).

В отличие от федерального уровня на региональном и местном уровнях штатная численность должностей, осуществляющих контрольно-надзорные функции, существенно увеличилась в отчетном году по сравнению с 2014 г. (более чем на 26 % в региональных и более чем на 85% в муниципальных контрольных органах).

Соответственно увеличивается доля штатной численности инспекторского

состава, приходящаяся на органы регионального контроля (с 14,8% в 2013 г. до 17,9% в 2015 г.) и органы муниципального контроля (с 4,9% в 2013 г. до 9,3% в 2015 г.).

Отмеченные изменения в обеспечении контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами в основном согласуются с тенденциями сокращения масштабов контрольной деятельности на федеральном уровне и увеличением объемов этой деятельности на региональном и муниципальном уровнях, что связано с интенсификацией исполнения делегированных Российской Федерацией отдельных контрольных полномочий субъектам Российской Федерации и законодательным закреплением конкретных видов регионального государственного надзора и муниципального контроля.

При анализе средней нагрузки по количеству проведенных в год проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции, отмечается ее сокращение в федеральных контрольных органах до 16 проверок в 2015 г. по сравнению с 20 проверками в 2013 г. и 17 проверками в 2014 г., более высокий уровень такой нагрузки в региональных контрольных органах (25 - 31 проверка в 2013 – 2015 годах) и существенно меньшая нагрузка в муниципальных контрольных органах (5 – 7 проверок в год) (таблица 8).

Таблица 8

Среднее количество проведенных проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольные функции

Количество проводимых проверок в расчете на одного сотрудника контрольного органа	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральный государственный контроль (надзор)	20	17	16
Региональный государственный контроль (надзор)	29	31	25
Муниципальный контроль	5	7	6

Обращает на себя внимание крайне неравномерная нагрузка по количеству проведенных проверок в расчете на одну штатную должность в различных федеральных контрольных органах.

Так, если в Роструде в расчете на одного сотрудника в 2015 г. приходится 65,4 проверки, Росаккредитации - 54,6, Росстандарте - 32,4, Ростехнадзоре, МЧС России,

Роспотребнадзоре, Ространснадзоре - 25 - 26 проверок, то в Россельхознадзоре, ФНС России, МВД России, Росреестре - от 10 до 13. Менее 10 проверок в год приходится в расчете на одного сотрудника Росприроднадзора, Росфинмониторинга, ФМБА, ФТС России, ФСКН России, Росалкогольрегулирования, ФАС России, Роскомнадзора, менее 1 - Рослесхоза, Минфина России, Росгидромета, Рослесхоза.

3.2. Финансовое обеспечение

Согласно представленным статистическим отчетам объем финансовых средств, выделенных в 2015 г. государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных полномочий, составил 93803,9 млн. руб., что на 7,0% меньше, чем в 2013 г., но на 10,4% больше, чем в 2014 г. (таблица 9).

Таблица 9.

Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами

Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий – всего (в % по сравнению с 2013 г.)	2013 г. (снижение/рост в 2013 г. по сравнению с 2012 г. в %)	2014 г. (снижение/рост в 2014 г. по сравнению с 2013 г. в %)	2015 г. (снижение/рост в 2015 г. по сравнению с 2013 г. в %)	Значение с учетом инфляции, 2013 г. (снижение/рост в 2015 г. по сравнению с 2013 г. в %)
Федеральный бюджет (млн. руб.)*	50425,6 (+35%)	51561,1 (+2,2)	52193,7 (+3,5%)	59 825,4 (-12,8%)
Бюджеты субъектов Российской Федерации (млн. руб.)	46333,4 (+54%)	26320,2 (-43%)	28891,6 (- 37,3%)	54 970,4 (- 47,4%)
Местные бюджеты (млн. руб.)	4084,7 (-36%)	7100,8 (+74%)	12718,6 (более чем в 3 раза)	4846,1 (+162%)
Всего*)	100843,7 (+37%)	84982,1 (-15,8%)	93803,9 (-7,0%)	119 641,9 (-21,6%)

*) без данных ФМС России

В целом следует отметить, что достоверность представляемой информации по объемам ежегодно выделяемых средств на выполнение контрольно-надзорных функций и их динамику необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку:

- в бюджетной классификации средства на исполнение этих функций не выделяется отдельной строкой;
- основной объем бюджетных расходов приходится на суммы, выделяемые на денежное содержание штатной численности персонала центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, надзорных органов субъектов Российской Федерации, выполняющих также и иные, помимо контрольных, функции.

Отмеченное уменьшение общего объема выделенных финансовых средств обусловлено резким (на 37,3%) сокращением в 2014 -2015 гг. расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на осуществление регионального государственного контроля (надзора). При этом необходимо учитывать, что 4 наиболее массовых по числу подконтрольных субъектов видов федерального государственного надзора (в области образовательной, медицинской, фармацевтической, природоохранной деятельности), полномочия по осуществлению которых делегированы Российской Федерации субъектам, финансируются за счет субвенций из федерального бюджета.

При этом, с одной стороны, отмечается ежегодное увеличение расходов федерального бюджета на финансирование исполнения функций федерального государственного контроля (надзора), а также резкое увеличение средств местных бюджетов, выделяемых на финансирование муниципального контроля. С другой стороны, с учетом инфляции рост расходов на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в сравнении 2013 года к 2015 году сменяется снижением таких расходов, а рост расходов на осуществление муниципального контроля оказывается не в 3, а 1,5 раза.

Большая часть расходов федерального бюджета приходится на федеральные

органы исполнительной власти, выполняющие наибольший объем федерального государственного контроля (надзора). К ним относятся МЧС России, ФНС России, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, МВД России, Ростехнадзор, Ространснадзор, на долю которых приходится более 70% общей суммы выделяемых за счет федерального бюджета финансовых средств (таблица 10).

Таблица 10.

Объем финансовых средств, выделяемых отдельным федеральным органам исполнительной власти на выполнение контрольно-надзорных функций

№	Наименование органа контроля	Сумма средств (в млн. руб.) в 2013 г.*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2014 г.*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2015 г.*	Доля (в % общей суммы средств) в 2015 г.
1	МЧС России	10004,0	12164,7	12860,5	24,7
2	ФНС России	9502,5	9649,7	9974,2	19,1
3	Роспотребнадзор	7444,1	8161,7	6898,1	13,2
4	Россельхознад	4248,4	4619,5	4352,3	8,3
5	МВД России	4243,8	3068,5	3013,9	5,8
6	Ростехнадзор	2866,7	2940,6	2782,1	5,3
7	Ространснадзор	1831,6	2202,8	2071,8	4,0
8	Роструд	2097,4	2091,3	2002,6	3,8
9	ФТС России	1450,7	2082,2	1798,1	3,4
10	Росприроднадзор	1616,8	1370,2	1480,3	2,8
11	Роскомнадзор	1018,7	2171,4	948,6	1,8
12	ФАС России	1677,6	267,4	873,1	1,7
13	Росздравнадзор	739,7	770,8	802,2	1,5
14	Росреестр	686,4	977,4	759,5	1,5
Всего*)		50425,6	51561,1	52193,7	100,0

*) без данных ФМС России

Суммы в размере менее 500 млн. руб. выделяются на исполнение контрольных функций Росстандарта, Росалкогольрегулирования, Минюста России, менее 100 млн. руб. - Минкультуры России, Росфинмониторинга, Рослесхоза, Рособрнадзора, менее 50 млн. руб. - Росаккредитации, Роспатента, ФСТЭК России.

В отношении расходов федерального бюджета на выполнение контрольной деятельности обращает на себя внимание неравномерность распределения в 2015 г. выделенных средств в расчете на одну проведенную проверку различными органами федерального государственного контроля (надзора) (таблица 11).

Таблица 11.

Сумма финансовых средств, выделенных отдельным федеральным органам исполнительной власти в расчете на одну проведенную проверку в 2015 г.

№	Название органа контроля	Объем финансовых средств, выделенных в 2015 г. (в тысячах рублей)
1	Рослесхоз	649,9
2	Роспатент	386,1
3	Роскомнадзор	236,5
4	Минкультуры России	234,4
5	Росфиннадзор	226,9
6	ФАС России	143,8
7	Росалкогольрегулирование	128,5
8	ФТС России	113,4
9	Росфинмониторинг	102,3
10	ФМБА России	95,0
11	Росприроднадзор	85,9
12	ФСТЭК России	63,1
13	Россельхознадзор	56,4
14	ФНС России	47,3
15	Рособрнадзор	47,2
16	Росздравнадзор	42,3
17	МВД России	41,2
18	МЧС России	32,6
19	Ространснадзор	29,7
20	Росстандарт	29,6
21	Роспотребнадзор	26,0
22	Минюст России	25,8
23	Росаккредитация	22,4
24	Ростехнадзор	21,0
25	Росреестр	18,9
26	Роструд	14,6
В среднем		43,8

При этом наименьший расход указанных средств в расчете на одну проведенную проверку приходится на федеральные органы, выполняющие наибольший объем проводимых проверок (МЧС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Роструд).

Объем финансовых средств, выделяемых из бюджетов всех уровней в расчете на одну занятую должность лиц, выполняющих контрольные функции (таблица 12), в 2015 г. составил 747, тыс. руб., что на 11,3% меньше, чем в 2014 г. (841,7 тыс. руб.), но на 19,2% больше по сравнению с 2013 г.

Таблица 12.

**Сумма выделенных финансовых средств в расчете
на одну штатную должность лиц, выполняющих контрольные функции**

Сумма средств в расчете на 1 штатную должность (в тыс. руб.)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральный бюджет	697,6 (+59%)	707,5 (+1%)	572,0 (-19,3%)
Бюджеты субъектов Российской Федерации	2541,0 (+53%)	1478,4 (-42%)	1280,0 (-49,7%)
Местные бюджеты	667,3 (-46%)	1118,8 (+68%)	1081,6 (+62,0%)
В среднем*)	626,3 (+в 2,3 раза)	841,5 (+34,4%)	747,1 (+19,2%)

*) без данных ФМС России

4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Результативность и эффективность контрольно-надзорной, в том числе лицензионной, деятельности государственных органов и органов местного самоуправления анализируются по показателям, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» и от 5 мая 2012 г. № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения» с использованием информационно-аналитических систем обработки данных статистических отчетов и материалов годовых докладов контрольных органов.

4.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) показателей, характеризующих масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих административно-властных полномочий, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей.

4.1.1. Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), были проведены проверки.

В отчетном году показатель полноты охвата проверками подконтрольных хозяйствующих субъектов возрос до 12,9% (2,6% в 2014 г.) в деятельности федеральных органов контроля и до 5,7% (1,9% в 2014 г.) в деятельности региональных контрольных органов.

Вместе с тем охват подконтрольных субъектов плановыми и внеплановыми проверками как федеральными, так и региональными органами государственного контроля (надзора) остается низким (таблица 13).

Таблица 13.

Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых отдельными органами государственного контроля (надзора) были проведены проверки (в процентах общего числа хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору))

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Ростехнадзор	7,3	6,9	36,4
2	Рособрнадзор	11,3	12,4	23,1
3	Роспотребнадзор	18,3	17,3	17,9
4	МЧС России	18,4	17,5	14,8
5	Россельхознадзор	15,7	15,4	14,5
6	Ространснадзор	9,0	12,1	14,2
7	Росалкогольрегулирование	-	6,2	13,7
8	Росприроднадзор	15,7	16,2	13,2
9	ФМБА России	13,8	11,9	12,0
10	МВД России	15,7	16,2	11,0
11	ФСКН России	5,4	10,7	10,1
12	Росаккредитация	-	-	6,8
13	ФТС России	7,1	10,6	6,7
14	Росфинмониторинг	3,2	2,7	3,9
15	Минюст России	18,5	3,4	3,0
16	ФНС России	2,3	2,3	2,1
17	ФСТЭК России	2,4	1,9	1,8
18	Роструд	1,5	1,5	1,5
19	Росздравнадзор	15,7	3,9	1,0
20	Роскомнадзор	1,3	0,4	0,8
21	Росреестр	3,2	0,3	0,6
В среднем		4,0	2,6	12,9

Федеральными органами исполнительной власти, на которые приходится основной объем проводимых проверок (Ростехнадзор, Роспотребнадзор, МЧС России, Россельхознадзор, Ространснадзор, Росприроднадзор), стабильно обеспечивается наибольший охват проверками подконтрольных субъектов (от 13 до 36 процентов).

Внедрение в деятельность Ростехнадзора риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности привело не только к сокращению количества подконтрольных субъектов по критериям опасности, но и значительному увеличению охвата проверками субъектов, представляющих повышенный риск причинения вреда (в среднем с 7% в 2013-2014 годах до 36,4% в 2015 г.).

Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых в отчетном году были проведены проверки, не превышает 1% в деятельности ФАС России, Росреестра, Роскомнадзора, Росздравнадзора, 1,5% в работе Роструда. Столь низкие показатели контрольно-надзорной деятельности объясняются, в том числе значительным количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов.

Штатная численность персонала, уполномоченного на проведение мероприятий по контролю в перечисленных выше контрольных органах, не позволяет обеспечить адекватный уровень охвата проверками такого числа подконтрольных субъектов, что ставит под сомнение целесообразность осуществления мероприятий по контролю этими ведомствами в плановом порядке. В деятельности Роструда, Росреестра, ФАС России в первую очередь необходимо внедрение риск-ориентированной методологии организации контроля с учетом межотраслевого характера, осуществляемых этими службами видов государственного контроля.

В 2015 г. органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), были проведены проверки в отношении лишь 5,7% (в 2014 г. – 1,9%) общего числа подконтрольных субъектов. При этом только в 25 субъектах Российской Федерации (Республика Мордовия, Республика Тыва, Республика Ингушетия, Красноярский край, Сахалинская, Оренбургская, Свердловская, Самарская, Владимирская области и ряде других территорий) охват проверками подконтрольных объектов превышает средний показатель.

4.1.2. Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта в течение года.

Рассчитанные показатели (таблица 14) свидетельствуют о невысокой нагрузке на хозяйствующие субъекты с учетом того, что при проведении проверок в среднем в 56% случаев выявляются нарушения обязательных требований (см. таблицы 16 и 17) и хозяйствующие субъекты во многих случаях повторно подлежат внеплановым проверкам с целью контроля выполнения ранее данных предписаний по устранению выявленных нарушений.

Таблица 14.

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Роскомнадзор	1,0	1,9	2,2
2	Росаккредитация	-	-	2,1
3	Рособрнадзор	1,1	1,8	2,0
4	МВД России	1,7	1,6	1,6
5	Росприроднадзор	1,5	1,5	1,6
6	Росздравнадзор	1,3	1,4	1,6
7	ФАС России	1,7	1,9	1,5
8	ФМБА России	1,6	1,6	1,5
9	Ростехнадзор	1,4	1,5	1,5
10	Росстандарт	1,3	1,4	1,4
11	Роспотребнадзор	1,3	1,3	1,2
12	Россельхознадзор	1,3	1,2	1,2
13	ФНС России	1,2	1,2	1,2
14	Росреестр	1,1	1,1	1,1
15	Роструд	1,1	1,1	1,1
16	МЧС России	1,1	1,1	1,1
В среднем		1,2	1,3	1,5

Вместе с тем следует отметить, что, по данным Минюста России, Росфинмониторинга, Росфиннадзора, ФСКН России, этими ведомствами в отношении одного проверенного хозяйствующего субъекта в течение года была проведена всего одна проверка. Достоверность указанных данных вызывает сомнение, поскольку они логически не связываются с тем, что у многих проверенных перечисленными органами хозяйствующих субъектов были выявлены нарушения обязательных требований (см. таблицы 16 и 17), устранение которых должно контролироваться при проведении повторных внеплановых документарных или выездных проверок.

В субъектах Российской Федерации отмечается аналогичный уровень нагрузки на хозяйствующих субъектов по среднему количеству проводимых проверок в расчете на один проверенный субъект.

4.1.3. Полнота выполнения плана проведения плановых проверок.

В 2015 г., как и в предыдущие годы, большинством федеральных органов государственного контроля (надзора) обеспечен высокий уровень выполнения

ежегодных планов проведения плановых проверок (таблица 15).

Таблица 15.

**Доля проведенных плановых проверок (в процентах общего числа
запланированных проверок)**

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Минфин России	100,0	100,0	100,0
2	ФНС России	100,0	100,0	100,0
3	Ростехнадзор	99,8	99,8	100,0
4	Роспатент	100,0	93,6	100,0
5	Росприроднадзор	97,1	92,8	100,0
6	ФАС России	95,2	93,5	100,0
7	ФТС России	99,8	98,4	100,0
8	Росфинмониторинг	99,2	98,8	99,2
9	ФСТЭК России	98,6	99,3	99,1
10	ФМБА России	96,3	96,4	97,3
11	МВД России	96,2	96,3	97,1
12	ФСКН России	94,6	90,1	96,5
13	Минкультуры России	97,5	93,1	96,0
14	Росздравнадзор	100,0	92,3	95,6
15	Роспотребнадзор	91,8	93,5	95,4
16	Минюст России	87,2	88,2	94,3
17	МЧС России	93,6	97,7	93,8
18	Росреестр	92,6	87,5	93,7
19	Росфиннадзор	100,0	98,8	92,4
20	Россельхознадзор	96,5	92,9	91,6
21	Роструд	87,6	88,6	90,3
22	Росстандарт	78,0	87,9	87,2
23	Рособрнадзор	96,4	100,0	87,0
24	Роскомнадзор	86,9	88,5	76,5
В среднем		95,3	96,1	95,0

В 2015 г. 7 федеральных органов исполнительной власти обеспечили полное выполнение годового плана проведения плановых проверок (в 2014 г. – только 2), а количество органов, обеспечивших выполнение годовых планов на уровне 95 – 100 процентов увеличилось с 11 до 15. Выполнение ежегодных планов на уровне менее 90% отмечается только в деятельности Росстандарта, Рособрнадзора и Роскомнадзора.

За период 2013 -2015 годы стабильно отмечается низкий уровень выполнения годовых планов в деятельности Росстандарта, Роструда, Роскомнадзора, Россельхознадзора. С другой стороны, последовательно на протяжении последних трех лет добиваются улучшения выполнения планов Роспотребнадзор, Минюст России, Ростехнадзор

Отчетные данные по выполнению планов проверок, представленные многими субъектами Российской Федерации, вызывают сомнение в их достоверности и поэтому нуждаются в корректировке и уточнении.

Например, 39 субъектов Российской Федерации (в 2013 г. – 26, в 2014 г. – 33) показывают выполнение плана проведения плановых проверок более чем на 100% (Ивановская, Владимирская, Мурманская области, Республика Адыгея, Республика Татарстан, Республика Калмыкия, Пермский край, г. Санкт-Петербург и другие территории), что не согласуется с требованиями, ограничивающими основания для корректировки утвержденных годовых планов.

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

В соответствии с законодательством Российской Федерации хозяйствующие субъекты вправе обжаловать в административном и (или) судебном порядке результаты проведенных в отношении них мероприятий по контролю.

Признание судом, органами прокуратуры или руководителем контролирующего органа недействительными обжалуемых результатов проведенных проверок, должно рассматриваться как серьезный недостаток в работе должностных лиц контролирующих органов.

Следует отметить, что в целом по Российской Федерации за последние три года количество таких случаев незначительно, а удельный вес признанных недействительными результатов проверок в среднем составляет менее 1% от числа проведенных проверок.

Таблица 16

Количество проверок, результаты которых признаны недействительными

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральные органы контроля	2194	2023	1886
Региональные органы контроля	592	392	571
Муниципальные органы контроля	194	189	393

Такие случаи в 2015 г. имели место в деятельности ФНС России (1141), МВД России (247), Россельхознадзора (240), МЧС России (63), ФТС России (57),

Росреестра (50), ФАС России (34), а также Росстандарта, Росаккредитации, Роструда, ФСКН России, Ростехнадзора, Росздравнадзора и Роспотребнадзора.

Следует отметить относительно более высокие показатели удельного веса проверок, признанных недействительными, в деятельности органов муниципального контроля.

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

Каждый случай признания недействительными результатов проведенных проверок является основанием для рассмотрения в служебном или административном порядке ответственности должностных лиц, допустившие послужившие основанием для принятого такого решения действия (бездействие), и принятия мер по недопущению подобных нарушений в дальнейшем.

Таблица 17

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральные органы контроля	0,03	0,03	0,03
Региональные органы контроля	0,04	0,06	0,06
Муниципальные органы контроля	0,47	0,42	0,46

Так, в органах МЧС России по результатам всех 63 проверок, результаты которых признаны недействительными, к должностным лицам, проводивших такие проверки, были применены меры административной или дисциплинарной ответственности.

Однако имеются и другие примеры, когда в 2015 г. в органах ФНС России из 1141 проверки, результаты которых были признаны недействительными, только в 46 случаях в отношении должностных лиц, проводивших таких проверки, были

применены меры административного или дисциплинарного наказания, а в органах ФАС России ни по одной проверке из 34, признанных недействительными, должностные лица, их проводившие, не понесли соответствующего наказания.

4.1.6. Доля проверок, проведенных с участием привлекаемых экспертов и экспертных организаций, выполняющих отдельные мероприятия по контролю (в процентах общего числа проведенных проверок).

Во многих сферах экономической деятельности обеспечение надлежащей результативности проверок, которая характеризуется обоснованностью, объективностью и комплексностью оценки соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, требует привлечения к проверкам аккредитованных в установленном порядке экспертных организаций или аттестованных экспертов, которыми выполняются разнообразные мероприятия по контролю - обследования, исследования, испытания, специальные экспертизы и расследования, позволяющие выявить нарушения, установить их причины, ответственных за их совершение лиц, определить масштабы и тяжесть последствий таких нарушений, что является абсолютно необходимым условием соблюдения законности и результативности осуществления контрольно-надзорной деятельности.

При осуществлении в 2015 г. федерального государственного контроля (надзора) эксперты и экспертные организации привлекались к проведению более 200 тыс. проверки или в 13,5% случаев (в 2014 г - 12,1%, в 2013 г. - 10,8%) (таблица 18).

Таблица 18

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральные органы контроля	10,7	12,2	13,2
Региональные органы контроля	1,2	1,1	0,9
Муниципальные органы контроля	0,9	0,6	0,7

Наиболее широко эксперты и экспертные организации привлекаются к проверкам, проводимым органами Роспотребнадзора (164,9 тыс. проверок или в 62,1% случаев), ФМБА (2,3 тыс. или в 38,9%), Росприроднадзора (2,5 тыс. или в 14,5%), Росстандарта (1,7 тыс. или в 15,7%) и Россельхознадзора (7,2 тыс. или в

8,1%). Экспертные функции по обеспечению государственного контроля (надзора) выполняются в основном подведомственными указанным органам специализированными государственными учреждениями.

4.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора), которая заключается в достижении органами, осуществляющими эти функции, значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей.

4.2.1. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок которых органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения.

Выявление нарушений соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации, является одной из основных задач государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Частота выявления нарушений обязательных требований при проверках свидетельствует, с одной стороны, о компетентности (профессиональной и правовой подготовленности, наличие необходимого опыта контрольной работы, беспристрастности и объективности) должностных лиц контролирующих органов, способных выявить нарушения, лиц, их допустивших, оценить последствия и установить причинно-следственные связи между выявленными нарушениями и их последствиями, а, с другой, - о добросовестности или недобросовестности хозяйствующих субъектов и состоянии соблюдения ими законодательства.

Последовательность контрольной деятельности, в том числе применения мер пресечения и воздействия к нарушителям, в конечном итоге должно выражаться в снижении частоты выявляемых нарушений в деятельности хозяйствующих субъектов.

В 2015 г. при проведении 1494,1 тыс. проверок органами федерального

государственного контроля (надзора) было выявлено более 3549,9. тыс. нарушений обязательных требований. При этом на долю МЧС России, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роструда, Ространснадзора и ФНС России приходится более 80% всех выявленных нарушений.

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проведении 570,7 тыс. проверок было выявлено более 790 тыс. нарушений.

По данным, приведенным в таблице 19, в среднем доля проверок, проведенных федеральными органами государственного контроля (надзора), по результатам которых выявляются нарушения обязательных требований, хотя и снизилась в 2015 г., но остается на протяжении последних лет стабильно высокой (в 2013 г. - 59,4%, в 2014 г. - 59,8%, в 2015 г. – 56,2%).

Таблица 19.

Доля хозяйствующих субъектов, в ходе проведения проверок которых органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных проверок)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росфинмониторинг	98,4	99,3	96,1
2	ФНС России	80,8	88,2	91,9
3	Роструд	78,4	77,4	81,8
4	Росфиннадзор	92,0	88,4	80,6
5	Роспотребнадзор	79,2	79,4	78,4
6	Минюст России	70,8	71,4	72,2
7	ФАС России	64,5	60,7	66,9
8	Росприроднадзор	70,8	65,5	64,6
9	Росздравнадзор	46,5	61,3	63,8
10	ФСТЭК России	58,2	70,1	62,9
11	Роскомнадзор	28,3	24,0	50,7
12	Россельхознадзор	53,1	52,9	50,0
13	Ростехнадзор	53,9	45,7	48,7
14	МЧС России	47,4	49,3	48,0
15	ФМБА России	55,6	58,1	47,6
16	ФТС России	41,8	47,8	47,1
17	МВД России	51,1	45,5	42,3
18	Минкультуры России	59,4	46,1	37,0
19	Росстандарт	25,9	31,2	28,8
20	ФСКН России	25,7	23,0	21,5
В среднем		59,4	59,8	56,2

Стабильно высоким удельный вес проверок, в результате которых выявляются

нарушения обязательных требований, сохраняется в финансово-бюджетной и налоговой сфере, в деятельности некоммерческих организаций, в сфере защиты прав потребителей и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, трудовых отношений, охраны природы, обеспечения строительной, технологической и промышленной безопасности, ветеринарии (от 50 до 100 процентов общего числа проведенных проверок).

Снижение этого показателя зафиксировано при осуществлении контрольно-надзорной деятельности Росприроднадзором, Россельхознадзором, ФМБА России, МВД России, Минкультуры России, ФСКН России.

В деятельности органов государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации доля проведенных проверок, по результатам которых выявляются нарушения обязательных требований, на протяжении трех лет статистического наблюдения постоянно увеличивается, составляя в 2013 г. 40%, в 2014 г. 41,3%, в 2015 г. – 50,8%, и приближается к аналогичному показателю федерального уровня.

В 33 субъектах Российской Федерации (Республика Калмыкия, Республика Татарстан, Ставропольский, Хабаровский края, Московская, Рязанская, Кемеровская, Курская, Челябинская области и другие территории) доля проверок, в ходе которых были в отчетном году выявлены нарушения обязательных требований, колеблется от 55 до 96 процентов. Наряду с этим, в Курганской, Магаданской, Орловской областях, Республике Ингушетия, Республике Марий Эл и Республике Алтай этот показатель не превышает 20%.

4.2.2. Среднее количество правонарушений, выявляемых у одного юридического лица, индивидуального предпринимателя, у которого в ходе проверок органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения.

Другим показателем, характеризующим многочисленность и разнообразие нарушений обязательных требований в деятельности хозяйствующих субъектов, является количество таких нарушений, выявляемых в расчете на одну проведенную проверку.

В последние годы наблюдается незначительные колебания этого показателя при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) (таблица 20).

При этом нижеприведенные цифры сами по себе не свидетельствуют о многократном и грубом несоблюдении подконтрольными субъектами обязательных требований, поскольку одно нарушение обязательных требований в статистике может быть учтено как несколько правонарушений, что обуславливает необходимость дальнейшего совершенствования механизма учета нарушений обязательных требований.

Таблица 20.

Среднее количество правонарушений, выявляемых у одного хозяйствующего субъекта, у которого в ходе проверок органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росфиннадзор	19,3	31,0	50,7
2	Ростехнадзор	15,4	20,9	18,0
3	Роскомнадзор	4,6	9,6	10,7
4	Роструд	6,9	6,8	5,8
5	ФСТЭК России	6,3	6,3	4,7
6	МЧС России	5,9	4,5	4,7
7	Росздравнадзор	2,5	3,0	4,7
8	Роспотребнадзор	4,5	4,5	4,6
9	ФМБА	4,9	4,2	4,4
10	ФТС России	5,2	4,4	4,3
11	Росприроднадзор	2,9	2,9	3,2
12	ФАС России	2,3	3,2	3,0
13	Минюст России	2,7	2,7	2,6
14	МВД России	1,7	1,7	2,0
15	Росфинмониторинг	2,1	2,1	1,9
16	Россельхознадзор	1,7	1,7	1,8
17	Рособрнадзор	4,2	1,9	1,7
18	Росреестр	1,3	1,6	1,5
19	ФНС России	1,2	1,2	1,3
20	Минкультуры России	3,8	1,3	1,1
21	ФСКН России	1,0	1,0	1,0
В среднем		5,1	5,4	5,7

4.2.3. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований,

представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В среднем удельный вес выявляемых при проверках деятельности хозяйствующих субъектов нарушений, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций, сохраняется на низком уровне, сократившись в 2015 г. на несколько процентных пунктов (таблица 21).

Стабильно превышает средние значения этот показатель в сферах хозяйственной деятельности, подконтрольных ФМБА России, Росздравнадзора, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, ФТС России.

Таблица 21.

Доля хозяйствующих субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	ФМБА России	24,6	23,9	23,7
2	Росздравнадзор	13,4	22,3	23,4
3	МЧС России	9,4	8,8	20,6
4	Роспотребнадзор	18,8	19,0	19,0
5	Россельхознадзор	16,3	14,2	15,6
6	ФТС России	11,3	13,3	12,4
7	Роструд	9,4	7,2	10,5
8	МВД России	12,0	9,9	9,2
9	Росприроднадзор	14,9	7,5	5,8
10	ФСТЭК России	1,8	4,4	4,5
11	Ростехнадзор	2,7	2,4	2,0
12	Росстандарт	2,4	5,2	1,5
В среднем		9,3	11,1	7,7

В отчетном году резко (с 9,4% в 2013 г., 8,8% в 2014 г. до 20,6% в 2015 г.) возросла доля проведенных МЧС России проверок с нарушениями, представляющими высокий риск причинения вреда или ставшими причиной причинение вреда.

В деятельности Росреестра, Рособрнадзора, ФМС России, ФАС России и

Минюста России в ходе проведенных проверок выявляются единичные случаи нарушений, представляющих угрозу причинения вреда.

Такие случаи с учетом предмета осуществляемых контрольно-надзорных функций не выявляются по результатам проводимых проверок органами ФНС России, ФСКН России, Росгидромета, Роскомнадзора, Роспатента, Росфинмониторинга, Росфиннадзора и Минфина России.

В среднем по субъектам Российской Федерации удельный вес проверок, в результате которых выявлены нарушения, представляющие угрозу причинения вреда в отчетном году составил 8,9 %, Выше среднего показателя удельный вес таких проверок отмечается в 30 территориях (Тверская, Челябинская, Ивановская, Брянская, Ростовская области, Чувашская Республика, Республика Саха (Якутия), Алтайском крае и других территориях). Не выявлялись такие нарушения при проверках, проведенных в Ненецком автономном округе, Курганской, Ульяновской областях, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Алтай, Республике Северная Осетия-Алания и Чеченской Республике.

Вместе с тем необходимо признать, что в контрольно-надзорной деятельности уполномоченных государственных органов и, тем более, органов местного самоуправления преобладает субъективный подход к определению и учету случаев возникновения угрозы причинения вреда.

Данная проблема обуславливается отсутствием определения сущности понятия "угроза причинения вреда", дифференциации самих обязательных требований по степени опасности их нарушения, четких критериев классификации таких нарушений, унифицированных подходов к оценке ситуации, связанной с нарушениями обязательных требований, представляющих высокую вероятность наступления негативных последствий.

Объективная оценка этого важнейшего показателя эффективности контрольно-надзорной деятельности, свидетельствующего о ее профилактической направленности, возможна только при переходе системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на риск-ориентированную методологию организации и проведения мероприятий по контролю и мониторинга

соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

4.2.4. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Представленные в статистических отчетах за 2015 г. данные о деятельности органов государственного контроля (надзора) в случаях причинения вреда, безопасности государства и возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с нарушениями обязательных требований, выявленных в результате проведенных проверок, носят весьма противоречивый характер и вызывают сомнение в их достоверности (таблица 22), так же как и данные, представленные в таблицах 23 - 25.

Доля проверок, в результате которых выявляются нарушения, обуславливающие причинение вреда, возникновение чрезвычайных ситуаций, в среднем составляет менее 1% всех проверок, при которых выявлены нарушения. Это может служить основанием для некорректных выводов о неэффективности действующей системы контрольно-надзорной деятельности, которая в основном сосредоточена на выявлении нарушений, не представляющих высокого риска причинения вреда.

Таблица 22.

**Доля хозяйствующих субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера
(в процентах общего числа проверенных лиц)**

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Роструд	4,7	5,0	6,7
2	ФТС России	2,9	4,6	3,4
3	Росздравнадзор	2,9	2,4	2,8
4	Роспотребнадзор	0,8	1,0	1,4
5	МВД России	0,7	0,9	0,7
6	Россельхознадзор	0,6	0,5	0,7
7	ФМБА России	0,5	0,5	0,5
8	Росприроднадзор	2,7	0,4	0,6

9	Ростехнадзор	0,2	0,3	0,4
10	Ространснадзор	0,7	0,5	0,4
11	МЧС России	0,1	0,3	0,3
В среднем		0,7	1,0	0,6

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имуществу физических, юридических лиц и государственному имуществу, безопасности государства. Каждым органом государственного контроля (надзора) ведется ведомственная статистика, сопоставление и сравнительный анализ которой не представляется возможной.

В качестве примера можно привести различные и не согласующиеся между собой системы учета пострадавших при возникновении аварий на опасных промышленных объектах (ведется Ростехнадзором), при пожарах и чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ведется МЧС России), учета случаев заболеваний, отравлений, травм и смерти работающих, в том числе от несчастных случаев на производстве (ведется Рострудом) и профессиональных заболеваний работающих (ведется Роспотребнадзором). Аналогичная ситуация с регистрацией и учетом случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, статистика которых ведется Росприроднадзором, Россельхознадзором, Росреестром, Роспотребнадзором, Росрыболовством, Ростехнадзором, Рослесхозом, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении государственного регионального экологического надзора.

По данным представленных отчетов в 2015 г. при осуществлении государственного контроля (надзора), Минкультуры России, Минфином России, Минюстом России, Росаккредитацией, Росгидрометом, Росреестром, Роскомнадзором, Рособрнадзором, Рослесхозом, Росфинмониторингом, Росфиннадзором, ФСТЭК России, ФАС России, ФНС России и ФСКН России не были выявлены нарушения обязательных требований, следствием которых явилось причинение вреда в соответствующих подконтрольных сферах деятельности.

4.2.5. Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций.

По данным статистических отчетов, суммарное количество случаев причинения вреда, выявленных при проверках, проведенных федеральными контрольными органами, в отчетном году составило около 35,4 тыс. или на 3,4% меньше, чем в 2014 г., органами регионального контроля – 1,2 тыс. или на 17,2% меньше, чем в 2014 г.

Таблица 23.

Количество случаев причинения хозяйствующими субъектами вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций, выявленных органами федерального государственного контроля (надзора)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	МВД России	12978	16623	13208
2	Роструд	9917	9666	8643
3	Роспотребнадзор	3873	3086	7693
4	МЧС России	1983	4113	2958
5	Ространснадзор	860	796	844
5	Россельхознадзор	2409	623	536
6	ФТС России	489	729	574
7	Ростехнадзор	669	512	485
8	Росздравнадзор	349	301	331
9	Росприроднадзор	187	119	86
10	ФМБА России	27	22	15
Всего		30946	36657	35384

Основной объем выявляемых при проверках случаев причинения вреда стабильно приходится на органы МВД России, Роструда, Роспотребнадзора, Ространснадзора, Россельхознадзора, Ростехнадзора и МЧС России, при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны труда, ветеринарии, транспортной, промышленной, пожарной безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем, в представляемых Минкультуры России, Роскомнадзором, Росфинмониторингом, ФНС России и другими органами контроля отчетных данных за 2013- 2015 годы г. отсутствуют сведения о случаях причинения вреда

охраняемым памятникам культурного наследия, информационной, экономической безопасности в связи с нарушениями обязательных требований законодательства, которые фактически имеют широкое распространение.

Органами государственного регионального контроля (надзора) выявлено 1209 случаев причинения вреда, в том числе 116 случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, 914 случаев причинения вреда животным растениям, окружающей среде, 149 случаев причинения вреда объектам культурного значения регионального значения, 22 случая возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Органами муниципального контроля в 2015 г. выявлено 445 случаев причинения вреда, в том числе 53 случая вреда жизни и здоровью людей, 311 случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среды.

4.2.6. Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей.

На протяжении последних трех лет отмечается неустойчивая динамика количества регистрируемых случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов. Так, если в 2014 г. зарегистрировано 15,5 тыс. таких случаев, что на 10,2% меньше, чем в 2013 г. (17,3 тыс.), то в 2015 г. количество таких случаев увеличилось до 1605 или на 3,3%, наиболее заметно при этом по результатам проверок, осуществляемых МВД России (на 13,5%).

Однако только данные, приведенные в отчетах Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, МВД России и ФМБА, не вызывают сомнений в их достоверности, поскольку основаны на учете каждого случая обращения людей за медицинской помощью и случая смерти, причиной которых послужили неблагоприятные факторы среды обитания человека (таблица 24).

Таблица 24.

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Роструд	9 917	9 666	8 643
2	МВД России	3 532	3 729	4 231
3	Роспотребнадзор	1 774	1 241	1 090
4	Ростехнадзор	609	478	431
5	МЧС России	1 030	783	408

6	Росздравнадзор	338	301	331
Всего		17 277	15 522	16 035

4.2.7. Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде.

В отчетном году резко сократилось до 871случаев (4,3 тыс. в 2013 г. и 1,2 тыс. в 2014 г.) количество зарегистрированных случаев причинения вреда окружающей среде в результате хозяйственной деятельности, в основном за счет сокращения числа таких случаев, выявленных при проведении проверок органами МЧС России, Роспотребнадзора и Россельхознадзора в рамках федерального государственного пожарного, санитарно-эпидемиологического и земельного надзора (на землях сельскохозяйственного назначения).

Таблица 25.

Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Россельхознадзор	2402	611	520
2	Роспотребнадзор	1635	358	202
3	Росприроднадзор	185	119	85
4	Ростехнадзор	37	24	27
5	МЧС России	22	180	20
Всего		4326	1216	871

4.2.8. Количество случаев возникновения чрезвычайных ситуаций.

В 2015 г. всего зарегистрировано 201 случай возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера (179 случаев зарегистрировано МЧС России и 22 - региональными контрольными органами), в 2014 г. - всего 196 случаев (186 случаев - МЧС России и 10 региональными контрольными органами).

К сожалению, оценка информации о количестве возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не может быть проведена, поскольку в представляемых статистических отчетах и докладах, сведения о возникновении таких ситуаций, включая и случаи аварий, являются неполными и

вызывающими сомнение в их достоверности.

В первую очередь это касается органов исполнительной власти, осуществляющих государственный надзор в сфере промышленной, радиационной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, жилищного, строительного и экологический надзор.

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

Наибольшее значение для контролирующих органов имеют внеплановые проверки, которые проводятся по фактам нарушений обязательных требований, создающих угрозу причинения вреда или послужившие причиной причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций, а также инициирование проверок высшими органами исполнительной власти или органами прокуратуры. Поэтому представляется логичным, что нарушения обязательных требований при проведении внеплановых проверок должны выявляться значительно чаще, чем при проведении плановых проверок, о которых хозяйствующий субъект уведомлен заранее.

Как следует из таблицы 26, за последние три года в среднем доля нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении внеплановых проверок, последовательно увеличивается (с 36,5% общего числа выявляемых при проверках нарушений в 2013 г., 39,9% в 2014 г. до 41,5% в 2015 г.), однако остается меньшей по сравнению с удельным весом выявляемых нарушений при проведении плановых проверок (в 2015 г. 58,5% общего числа выявленных нарушений).

Таблица 26.

Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)⁵

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	ФАС России	83,6	88,3	78,3
2	ФТС России	75,3	78,3	78,2

⁵ В таблице приводятся федеральные контрольно-надзорные органы, осуществляющие и плановые, и внеплановые проверки

3	Роскомнадзор	49,7	73,1	76,2
4	Росалкогольрегулирование	-	100,0	74,4
5	Минкультуры России	24,9	63,2	69,0
6	Роструд	53,2	56,2	60,4
7	Росреестр	45,2	50,2	55,1
8	Ростехнадзор	42,9	38,6	47,5
9	Росздравнадзор	37,2	35,2	42,7
10	МЧС России	33,8	43,2	40,7
11	Роспотребнадзор	30,0	33,6	40,7
12	Рособрнадзор	4,5	77,2	38,7
13	Росприроднадзор	32,1	54,1	38,5
14	ФМБА России	22,5	28,9	31,4
15	Россельхознадзор	31,9	30,8	30,6
16	МВД России	23,4	23,4	27,8
17	Росстандарт	14,8	17,3	21,0
18	Минюст России	0,3	7,1	5,2
19	ФСКН России	23,0	8,8	3,8
20	ФНС России	1,9	2,5	3,6
В среднем		36,5	39,9	41,5

Низкий уровень выявления нарушений при проведении внеплановых проверках отмечается в деятельности МВД России, Росстандарта, Минюста России, Росфиннадзора, ФНС России, Росфинмониторинга (менее 30% общего числа нарушений, выявляемых при проведении проверок).

4.2.10. Доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний.

За последние три года показатель средней доли проверок, в результате которых выявляются факты неисполнения ранее данных предписаний об устранении выявленных нарушений, сохраняется стабильно на низком уровне (немногим более 6 процентов), что свидетельствует об эффективности контрольно-надзорной деятельности (таблица 27). Такие нарушения выявляются в основном при проведении внеплановых проверок (более 99%).

Таблица 27.

Доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных нарушений)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росалкогольрегулирование	-	88,6	72,3
2	Минкультуры России	9,7	44,1	63,0
3	Росреестр	31,5	36,4	32,4

4	Росаккредитация	-	-	31,4
5	Росприроднадзор	21,89	26,1	27,9
6	МЧС России	13,4	14,7	13,6
7	ФМБА России	5,7	8,0	10,5
8	МВД России	7,9	7,9	8,6
9	Ространснадзор	6,0	6,2	7,8
10	Рособрнадзор	2,7	4,6	6,9
11	Россельхознадзор	8,2	6,7	5,5
12	Роскомнадзор	2,7	4,9	4,6
13	Ростехнадзор	3,4	4,1	4,6
14	Росстандарт	4,5	4,0	4,4
15	Роспотребнадзор	4,5	4,1	4,2
16	Роструд	0,6	0,6	4,2
17	Росздравнадзор	3,0	3,0	3,1
15	Минюст России	1,6	1,8	1,4
17	ФАС России	0,8	0,3	0,5
18	Роспатент	0,0	0,0	0,4
19	ФНС России	0,2	0,2	0,3
В среднем		6,1	6,2	6,1

Обращают на себя внимание высокие показатели выявляемых при проверках нарушений, связанных с неисполнением ранее данных предписаний об устранении таких нарушений, в деятельности Росалкогольрегулирования (88,6% в 2014 г. и 72,3% в 2015 г.) и Минкультуры России, причем в деятельности последнего ведомства указанный показатель стремительно нарастает за последние три года (с 9,7% в 2013 г. до 44,1% в 2014 г. и 63,0% в 2015 г.). При этом объяснения столь низких показателей эффективности проводимых мероприятий по контролю в докладах указанных ведомств не приводятся.

Сохраняется на высоком уровне и последовательно увеличивается доля внеплановых проверок, в результате которых выявляется неисполнение ранее данных предписаний в области геодезии и картографии, землепользования, охраны окружающей среды, поднадзорных Росприроднадзору, ФМБА, Рособрнадзора, Ространснадзора, что также указывает на недостаточную эффективность контрольно-надзорной деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти.

Наряду с этим стабильно на низком уровне отмечается доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний, в сферах деятельности, поднадзорных Россельхознадзору, Роспотребнадзору,

Роскомнадзору, Росздравнадзору, Ростехнадзору. В деятельности ФАС России, ФНС России, Роспатента удельный вес проверок, по результатам которых отмечается невыполнение ранее данных предписаний об устранении нарушений, составляет менее 1% общего числа выявляемых при проверках нарушений.

Такие нарушения в 2015 г. не регистрируются при проведении проверок Минфином России, Росгидрометом, Росфинмониторингом, Росфиннадзором, ФСКН России, ФСТЭК России.

4.2.11. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, безопасности государства, а также угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций.

Удельный вес внеплановых проверок, проведенных по фактам угрозы причинения вреда, безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций, свидетельствует о реагировании контрольных органов на потенциально опасные ситуации, связанные с деятельностью хозяйствующих субъектов, с целью их предотвращения. С другой стороны, оценивая динамику этого показателя, можно судить о состоянии соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации в той или иной сфере экономической деятельности.

В последние годы доля таких проверок невелика и составляет 3,5% в 2013 г., 3,3% в 2014 г. и 6,9% в 2015 г. (таблица 28).

Таблица 28.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, безопасности государства, а также угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций (в процентах общего числа проведенных внеплановых проверок)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росздравнадзор	18,7	27,2	33,4
2	ФМБА России	10,8	9,6	8,5
3	Ространснадзор	5,0	5,2	6,8
4	Роспотребнадзор	4,9	5,1	6,4
5	Роструд	6,2	4,3	5,3
6	Росприроднадзор	4,3	4,2	4,0
7	Россельхознадзор	2,8	3,2	4,0
8	Росстандарт	4,4	2,5	5,4
9	Ростехнадзор	3,1	2,5	2,8

10	МЧС России	2,1	1,8	3,5
11	Росреестр	0,6	0,7	1,0
12	МВД России	0,4	0,4	1,1
В среднем		3,5	3,3	6,9

Обращает на себя внимание постоянное увеличение (с 18,7 в 2013г. и 27,2 в 2014 г. до 33,4 процентов в 2015 г.) доли внеплановых проверок, связанных с риском причинения вреда, в деятельности Росздравнадзора, Роспотребнадзора, Ространснадзора, Россельхознадзора.

4.2.12. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций.

В 2015 г. количество случаев причинения вреда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций вследствие нарушений, выявленных в ходе проверок, сократилось (см. таблицу 23). При этом количество внеплановых проверок, основанием для проведения которых послужили вышеуказанные случаи, составило 6,6 тыс. в 2015 г., что более чем на 1 тыс. проверок больше, чем в 2014 г.

Однако доля таких проверок (таблица 29) сохраняется стабильно на низком уровне в течение последних трех лет.

Таблица 29.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах общего числа проведенных внеплановых проверок)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росздравнадзор	8,0	7,5	8,4
2	Роструд	3,5	2,7	3,2
3	МВД России	1,8	1,9	2,2
4	Росприроднадзор	0,7	0,6	0,9
5	Ространснадзор	0,9	0,7	0,8
6	ФМБА	0,6	0,6	0,6
7	ФТС России	0,1	0,08	0,4
8	Ростехнадзор	0,2	0,2	0,3
9	Россельхознадзор	0,2	1,1	0,2
10	Роспотребнадзор	0,2	0,2	0,2
11	МЧС России	0,1	0,1	0,1

В среднем	0,7	0,6	0,6
------------------	------------	------------	------------

4.2.13. Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях.

В связи со значительным количеством выявляемых при проведении проверок нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований, большинством федеральных контрольных органов широко применяются предоставленные им права по возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с выявленными нарушениями.

В 2015 г. доля проверок, по результатам которых в связи с выявленными нарушениями были возбуждены дела об административных правонарушениях, составила в среднем 61,4%, сократившись с 86,6% в 2014 г. и 87,3% в 2013 г. При этом разброс этого показателя составляет от 4,6% в деятельности Росфиннадзора до 99,9% в деятельности Роспотребнадзора (таблица 30).

Высокий показатель возбуждения дел об административных правонарушениях (90 - 100 процентов всех проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований), характерен на протяжении последних трех лет для органов Роспотребнадзора, Росфинмониторинга, Росприроднадзора, ФСКН России, МЧС России, Россельхознадзора.

С другой стороны, в деятельности Ростехнадзора, ФМБА, МВД России, Роскомнадзора, Росреестра, осуществляющих государственный надзор (контроль) в сферах экономической деятельности, представляющих высокую потенциальную опасность причинения вреда, удельный вес случаев возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам выявленных нарушений обязательных требований, колеблется в пределах 70 - 80 процентов и сохраняется на низком уровне.

Таблица 30.

Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых

были выявлены правонарушения)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Роспотребнадзор	99,3	99,9	100,0
2	Россельхознадзор	97,2	97,1	100,0
3	Росприроднадзор	94,6	95,8	100,0
4	Росфинмониторинг	99,7	98,6	99,1
5	МЧС России	99,3	97,5	98,7
6	ФСКН России	78,9	97,8	98,4
7	Роструд	75,3	82,2	89,7
8	Росстандарт	73,6	74,2	83,2
9	ФНС России	76,3	79,2	80,7
10	ФМБА России	69,6	58,4	80,2
11	Роскомнадзор	52,8	80,0	79,4
12	МВД России	66,6	68,6	76,4
13	Росреестр	81,2	80,5	71,6
14	Ростехнадзор	66,4	69,0	70,3
15	Минкультуры России	42,2	59,2	67,8
16	ФАС России	36,9	27,2	63,8
17	ФТС России	64,0	63,1	59,4
18	Рособрнадзор	28,8	47,7	48,3
19	Росздравнадзор	24,7	39,4	44,6
20	ФСТЭК России	15,1	17,2	22,6
21	Минюст России	7,1	10,3	14,2
22	Росфиннадзор	3,6	4,6	12,1
23	Роспатент	0,0	0,0	12,0
В среднем		87,3	86,6	61,4

Следует отметить крайне редкое возбуждение дел об административных правонарушениях в контрольной деятельности Минюста России (в 14% случаев) при том, что более чем в 71% общего количества проведенным этим ведомством проверок в деятельности подконтрольных некоммерческих организаций выявляются нарушения обязательных требований, за совершение которых предусмотрена административная ответственность, а также в деятельности Росфиннадзора и Роспатента.

Региональные контрольные органы в 2015 г. возбуждали дела об административных правонарушениях, выявленных в ходе проведенных проверок, в среднем в 63,6% случаев. При этом только в 23 субъектах Российской Федерации этот показатель превышает 80% (Краснодарский, Приморский края, Удмуртская Республика, Республика Саха (Якутия), Ростовская, Белгородская, Самарская, Ивановская, Московская, Кемеровская области и другие территории).

В большинстве субъектов (43 территории) контролирующие органы не достигают среднего показателя, а в Республике Северная Осетия-Алания в Алтайском крае по фактам выявленных нарушений не было возбуждено ни одного дела об административном правонарушении.

4.2.14. Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания.

Указанный показатель контрольно-надзорной деятельности большинства федеральных органов государственного контроля (надзора) свидетельствует о широком применения ими административных наказаний по результатам рассмотрения возбужденных дел об административных правонарушениях.

При сокращении общего количества нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении проверок, соответственно сокращается и количество мер административного воздействия, применяемых контрольными органами.

Последовательно уменьшается и удельный вес проверок, по итогам которых налагаются административные наказания с 94,3% в 2013 г., 91,9% в 2014 г. до 83,4% в 2015 г.) (таблица 31).

Таблица 31.

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

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Росгидромет	100,0	-	100,0
2	Роспатент	-	-	100,0
3	Роспотребнадзор	97,5	97,7	98,2
4	Росфинмониторинг	98,1	96,8	97,4
5	Роструд	97,6	97,9	96,7
6	ФНС России	93,3	94,4	96,2
7	МВД России	96,3	97,4	94,9
8	Роскомнадзор	86,1	86,7	94,6
9	Россельхознадзор	97,2	94,3	94,7
10	Росздравнадзор	69,8	84,6	92,6
11	Ростехнадзор	97,5	98,1	92,5
12	ФМБА России	96,1	91,8	92,4
13	ФСТЭК России	100,0	82,3	89,7
14	Росстандарт	76,97	84,4	89,4
15	Минкультуры России	44,8	48,0	87,5

16	МЧС России	91,1	90,8	87,2
17	Минюст России	83,8	78,1	79,8
18	Росреестр	85,7	88,0	76,8
19	ФСКН России	69,4	71,9	75,3
20	Росприроднадзор	75,9	68,3	73,8
21	ФТС России	62,2	68,1	68,8
22	ФАС России	80,8	70,2	50,0
23	Рособрнадзор	61,9	59,0	30,3
В среднем		94,3	91,9	83,4

В течение последних трех лет снижается этот показатель в поднадзорной МЧС России и Ростехнадзору сферах деятельности и особенно резко в сферах, подконтрольных Рособрнадзору (с 62 в 2013 г. до 30 процентов в 2015 г.) и ФАС России (с 81 в 2013 г. до 50 процентов в 2015 г.).

Общее количество административных наказаний, наложенных региональными органами государственного контроля (надзора) в 2015 г. составило 146,9 тыс., что на 7,5% больше, чем в 2014 г. (136,6,тыс.) и на 6,2% больше, чем в 2013 г. (138,2 тыс.).

Также следует отметить, что контрольные органы субъектов Российской Федерации при осуществлении своих собственных и делегированных полномочий в отчетном году более активно использовали свои права по наложению административных наказаний по результатам проверок, в ходе которых выявлялись нарушения обязательных требований (84,1%).

Анализируя структуру административных наказаний, наложенных федеральными контрольными органами, необходимо отметить снижение общего количества таких наказаний, наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) в 2015 г. которое составило 1161,0 тыс., что на 5,5% меньше, чем в 2014 г. (1228,4 тыс.) и на 14,1% меньше, чем в 2013 г. (1351,2 тыс.), что свидетельствует об общей либерализации контрольно-надзорной деятельности.

Таблица 32.

**Виды административных наказаний, наложенных федеральными
органами исполнительной власти**

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Виды административных наказаний	(рост/снижение по сравнению	(рост/снижение по сравнению	(рост/снижение по сравнению

	с 2012 г.)	с 2013 г.)	с 2014 г.)
Количество административных наказаний – всего, в том числе:	1341689 (5%)	1266918 (-5,4%)	1160966 (-5,5%)
административный штраф	1175606 (-5%)	1119378 (-4,8%)	1024428 (-8,5%)
предупреждение	116174 (-9%)	114993 (-1,1%)	122945 (+6,9%)
административное приостановление деятельности	25564 (-6%)	16576 (-35%)	8549 (-48%)
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства	20175 (более, чем в 3,2 раза)	12486 (-38%)	6 (без данных ФМС России)
лишение специального права, предоставленного физическому лицу	2522 (-26%)	1080 (-57%)	2376 (более, чем в 2 раза)
конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	737 (-83%)	1557 (рост более, чем в 2 раза)	2393 (+54%)
административный арест	661 (более, чем в 1,9 раза)	597 (-10%)	130 (снижение более, чем в 5 раз)
дисквалификация	250 (-33%)	251	139 (-44%)

Согласно данным, приведенным в таблице 32, на фоне общего сокращения количества наложенных наказаний за совершение нарушений обязательных требований расширяется практика применения предупреждений по фактам впервые выявленных и малозначительных нарушений, конфискации орудий (предметов) совершения правонарушений, а также лишения физических лиц специальных прав.

С другой стороны, заметно сокращается применение таких наказаний как административный арест в отношении физических лиц (с 661 случая в 2013 г., 597 случаев в 2014 г. до 130 случаев в 2015 г.) и административное приостановление деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (с 25,6 тыс. в 2013 г., 16,6 тыс. в 2014 г. до 8,5 тыс. случаев в 2015 г.).

Административное приостановление деятельности, является крайним, но наиболее эффективным административным действием по прекращению недобросовестной деятельности, представляющей опасность причинения вреда или причиняющей вред. В этой связи резкое сокращение применения такого вида

наказания представляется трудно объяснимым и оправданным на фоне практически не изменяемым в 2013 – 2015 года числом случаев угрозы причинения вреда и случаев причинения вреда, обусловленных грубыми нарушениями подконтрольными субъектами обязательных требований, требующих наиболее эффективных видов административного воздействия.

В отчетном году наиболее распространенным видом административного наказания, по-прежнему, остаются административные штрафы, которые применяется в 87,6% общего числа таких наказаний.

Несмотря на расширение применения предупреждения в качестве административного наказания, их доля в общей сумме наказаний составляет 10,5% (9,1% в 2014г.)

Удельный вес иных видов административных наказаний, наложенных в 2015 г. по результатам проверок, является незначительным в общем количестве административных санкций, применяемых контрольными органами.

Общая сумма наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) штрафов за административные правонарушения в 2015 г. составила 14754,7 млн. руб., что на 13,9% меньше, чем в 2014 г. (17134,1 млн. руб.) и на 24,3% меньше, чем в 2013 г. (19481,9 млн. руб.).

Следует отметить, что в общую сумму штрафов не включены данные о штрафах, накладываемых ФТС России (более 131 млрд. руб. в 2013г., более 255 млрд. руб. в 2014 г. и более 145 млрд. руб. в 2015 г.), поскольку размеры штрафов за нарушения таможенного законодательства носят фискальный характер и определяются во многих случаях величинами, кратными стоимости незаконно ввозимых, вывозимых товаров.

Органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации в 2015 г. наложено штрафов на сумму более 6485,0 млн. руб., что на 6,3% больше, чем в 2014 г. (6098,9 млн. руб.), но на 53,8% меньше, чем в 2013 г. (12058,1 млн. руб.).

Анализ данных, приведенных в таблице 33, свидетельствует об относительно большем относительно 2014 г. сокращении в 2015 г. общей суммы наложенных

административных штрафов (на 13,9%) по сравнению с сокращением количества наложенных штрафов (на 8,5%) и соответственно снижением средней суммы в расчете на один наложенный штраф (с 15,4 до 14,4 тыс. руб.).

Таблица 33.

**Характеристика административных штрафов, наложенных органами
государственного контроля (надзора)**

Тип плательщика	Год	Количество штрафов (ед.)	Доля (%)	Сумма штрафов (млн. руб.)	Доля (%)	Средний размер штрафа (тыс. руб.)
Должностное лицо	2013	611680	52,6	5634,7	28,9	9,2
	2014	534224	47,7	4999,7	29,2	9,4
	2015	525244	51,3	3247,9	22,5	6,1
Индивидуальный предприниматель	2013	228732	19,7	1024,1	5,2	4,5
	2014	229523	20,5	1264,7	7,4	6,2
	2015	211405	20,6	1446,7	9,8	7,2
Юридическое лицо	2013	198289	17,0	12823,1	65,8	64,6
	2014	229352	20,5	10453,2	61,0	45,6
	2015	230803	22,5	10060,1	68,2	43,6
Всего*)	2013	1175606		19481,9		16,5
	2014	1119378		17134,1		15,3
	2015	1024443		14754,7		14,4

*) без данных ФТС России

Основная доля штрафов в 2015 г. была наложена на должностных лиц (51,3%). На индивидуальных предпринимателей и юридических лиц штрафы накладываются в равных долях - 20 - 22 процента общего числа наложенных штрафов. Вместе с тем основная сумма наложенных штрафов (более 68%) приходится именно на юридических лиц.

Средний размер штрафов, накладываемых на должностных лиц, колеблется за последние три года и в 2015 г. сократился до 6,1 тыс. руб.

Также уменьшился (с 64,6 тыс. руб. в 2013 г., 45,6 тыс. руб. в 2014 г. до 43,6 тыс. руб. в 2015 г.) средний размер штрафов на юридических лиц.

Последовательно увеличивается средний размер штрафов, накладываемых на

индивидуальных предпринимателей (с 4,5 тыс. руб. в 2013 г., 6,2 тыс. руб. в 2014 г. до 7,2 тыс. руб. в 2015 г.).

Эффективность деятельности органов государственного контроля (надзора) по применению мер административных наказаний за выявленные нарушения хозяйствующими субъектами в виде административных штрафов определяется, в том числе показателем полноты взыскания наложенных штрафов (таблица 34).

Таблица 34.

Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных штрафов

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	Россельхознадзор	0,8	0,7	0,9
2	Росздравнадзор	0,7	0,8	0,9
3	Роскомнадзор	0,7	0,8	0,9
4	Роспотребнадзор	0,9	0,9	0,9
5	Роструд	0,7	0,8	0,8
6	ФМБА России	0,8	0,8	0,8
7	ФНС России	0,8	0,8	0,8
8	Ростехнадзор	0,8	0,8	0,8
9	МВД России	0,8	0,7	0,7
10	Росстандарт	0,8	0,8	0,7
11	МЧС России	0,6	0,6	0,7
12	ФСКН России	0,8	0,8	0,7
13	Росприроднадзор	0,8	0,7	0,6
14	Росфинмониторинг	0,6	0,6	0,5
15	Минкультуры России	0,4	0,9	0,4
16	Росреестр	0,7	0,6	0,4
17	ФАС России	0,1	0,5	0,3
18	Минюст России	0,4	0,3	0,3
В среднем		0,3	0,2	0,7

Наиболее полно в 2013 – 2015 годах взыскиваются штрафы (с учетом части сумм штрафов, уплата которых переходит на следующий год) органами Роспотребнадзора (стабильно более 90%), Росздравнадзора, Роскомнадзора, Россельхознадзора (70-90 процентов), Ростехнадзора, Роструда, ФМБА, ФНС России (более 80%).

В 2015 г. снижена активность по взысканию наложенных штрафов ФСКН России, ФАС России, Минкультуры России, Росприроднадзора, Росреестра.

МВД России, Росстандартом, МЧС России, ФСКН России взыскивается не

более 70% суммы наложенных штрафов.

От 30 до 60 процентов от наложенных штрафов взыскивается органами Минюста России, ФАС России, Росреестром, Минкультуры России, Росфинмониторингом, Росприроднадзором, что свидетельствует о недоработке перечисленных ведомств по взысканию штрафов, в том числе с использованием установленных законодательством Российской Федерации механизмов.

4.2.15. Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

Перечень федеральных органов исполнительной власти, наиболее часто сталкивающихся при проведении проверок с действиями должностных лиц хозяйствующих субъектов, допускающих нарушения обязательных требований, имеющие признаки преступных деяний, и использующих в этих случаях предоставленные им права по передаче дел в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел, весьма ограничен (таблица 35).

Таблица 35.

Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований)

№	Наименование органа контроля	2013 г.	2014 г.	2015 г.
1	ФТС России	10,9	14,6	11,6
2	Роструд	7,6	7,7	6,7
3	ФНС России	3,4	2,9	3,0
4	Росздравнадзор	1,3	0,4	1,3
5	Россельхознадзор	0,2	0,1	0,6
6	ФАС России	0,2	1,0	0,2
7	ФМБА	0,1	1,0	0,2
8	Росстандарт	0,2	0,1	0,2
В среднем		1,5	1,8	0,8

Подавляющее большинство органов федерального государственного контроля (надзора) в единичных случаях используют предоставленное им право передавать материалы по выявленным при проверках нарушениям обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, возникновения

чрезвычайных ситуаций, в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел. Так, например, доля таких проверок в деятельности Роспотребнадзора, МВД России, Ростехнадзора, Росприроднадзора составляет не более 0,1%.

5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2015 ГОДУ

Приведенные данные по итогам осуществления контрольно-надзорной деятельности в 2015 году позволяют сделать ряд выводов.

Обобщая анализ изменений, внесенных в 2015 г. в нормативные правовые акты, регламентирующие государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, можно выделить нововведения, заслуживающие как положительной, так и отрицательной оценки.

Позитивными новациями являются:

а) упорядочение процедур проведения проверок и мероприятий по контролю, проводимых в отдельных сферах экономической деятельности;

б) законодательное закрепление механизма перехода в 2016 – 2017 годах на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора);

в) запрет требовать при проверках документы, которые могут быть получены органом контроля от других органов власти и организаций в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Вместе с тем правовое регулирование осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля по-прежнему находится лишь в частично систематизированном состоянии. Базовая роль Федерального закона № 294-ФЗ сопровождается полным или частичным выведением из под его действия значительного числа направлений и видов контрольно-надзорной деятельности. Указанный процесс можно объяснить одномерным характером регулирования мероприятий по контролю, которые фактически сводятся только к проверкам, а также их жестким регулированием, которое может вступить в противоречие с особенностями тех или иных сфер общественных отношений.

Положения отраслевых законов, зачастую, представляют собой исключения и дополнения к нормам Федерального закона 294-ФЗ, что затрудняет понимание правового регулирования – в какой части применяется базовый федеральный закон, а в какой части – положения отраслевых законов.

Таким образом, единое регулирование контрольно-надзорной деятельности, в том числе, порядка организации и проведения проверок отсутствует.

Проверка сохраняет свою роль, как основное мероприятие по контролю. Введенные в 2014 году плановые (рейдовые) осмотры не получили должного правового регулирования, что влечет за собой риски ненадлежащего применения указанных мероприятий по контролю и нарушения гарантий прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Остается значительным число проверок, которые проводятся контрольно-надзорными органами.

В деятельности контрольно-надзорных органов сохраняется ориентация на выявление возможно большего числа нарушений и применение по итогам мероприятий по контролю мер административной ответственности.

Также негативно оценивается процесс дальнейшего снижения универсальности Федерального закона № 294-ФЗ за счет необоснованного расширения перечней видов контрольной деятельности, полностью или частично изъятых из сферы его действия, в части общей методологии организации и проведения проверок и иных мероприятий по контролю.

С учетом изложенного, побочным эффектом практики осуществления контрольно-надзорной деятельности являются оказание административного давления, издержки бизнеса, препятствия для развития деловой среды.

Анализ осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля как за истекший 2015 год, так и за предыдущие годы, позволяет сделать вывод о необходимости существенного реформирования контрольно-надзорной деятельности. При этом важно как последовательное исправление мелких недостатков, так и кардинальная переработка отдельных контрольно-надзорных инструментов: внедрение риск-ориентированного подхода, систематизация проверяемых обязательных требований, существенное повышение уровня открытости органов власти в данной сфере, изменение системы административной ответственности.

Фактором повышения эффективности государственного управления через

оптимизацию контрольно-надзорной функции государства является переход при организации и осуществлении мероприятий по контролю к использованию риск-ориентированного подхода, который используется в большинстве развитых стран мира.

Мировой опыт использования риск-ориентированного подхода свидетельствует, что его применение позволило сократить общее количество проверок от 30 до 90 процентов, а отдельные категории бизнеса и вовсе освободить от необходимости прохождения плановых проверок. При этом было обеспечено сохранение или даже повышение уровня безопасности в подконтрольной сфере.

Переход от применения подхода всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному подходу планирования проверок в зависимости от уровня риска причинения вреда охраняемым законом ценностям позволяет увеличить процент охвата потенциальных нарушителей обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям, и одновременно снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям.

Следует понимать, что переход к осуществлению риск-ориентированного подхода требует серьезного изменения работы контрольно-надзорных органов.

В основе системы управления рисками лежит постоянная работа по сбору и обработке информации о подконтрольных субъектах. При переходе на риск-ориентированный подход контрольно-надзорному органу необходимо наладить работу с информацией с применением современных программных решений.

Кроме того, правоприменительная практика положений законодательства о контроле выявила необходимость решения следующих задач в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности:

Необходимость совершенствования:

- 1) законодательных процедур организации и проведения проверок в целях исключения возможностей уклонения недобросовестных хозяйствующих субъектов от проведения проверок;

- 2) порядка проведения плановых (рейдовых) осмотров в целях установления

гарантий прав хозяйствующих субъектов;

3) форм осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе введение таких новых форм как мониторинговые мероприятия и контрольная закупка;

4) порядка исчисления сроков при назначении, проведении и окончании проверки;

5) порядка запроса контрольно-надзорными органами документов и (или) информации, которые находятся в распоряжении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, урегулирование порядка перехода документарной проверки в выездную в связи с невозможностью завершения документарной проверки.

Кроме того, в целях установления дополнительных гарантий прав хозяйствующих субъектов посредством четкого правового регулирования сферы контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным законодательно закрепить необходимость принятия положения о каждом виде государственного контроля (надзора), муниципального контроля, административного регламента осуществления каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля с установлением его структуры и содержания.

Наличие Положения о виде государственного контроля (надзора), муниципального контроля, административного регламента осуществления вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля позволит урегулировать все значимые этапы проведения контрольно-надзорной деятельности.

Также в целях снижения административной нагрузки на хозяйствующих субъектов, обусловленной проведением большого количества проверок

на основании обращений, которые по своей форме соответствуют законодательству, но, по сути, являются анонимными или поданными от несуществующих заявителей, представляется необходимым предусмотреть обязательную идентификацию личности заявителя при рассмотрении органами контроля (надзора) жалоб, в том числе направленных в форме электронного

документа.

Также в целях расширения возможностей использования предупредительных механизмов и профилактической составляющей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в отношении субъектов малого и среднего бизнеса представляется обоснованным нормативное закрепление положения о применении к субъектам малого и среднего предпринимательства в случае совершения ими впервые не существенного (не грубого) нарушения обязательных требований административного наказания исключительно в виде предупреждения с одновременной выдачей предписания об устранении этих нарушений («правило первого предупреждения»).

Кроме того, требуют законодательного решения вопросы, связанные с необходимостью сбора информации о подконтрольных объектах при планировании проверок и подготовке к их проведению. Также необходимо совершенствование законодательства об административных правонарушениях, в частности, статьи 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающей административную ответственность за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции, требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле.

Также в целях повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным закрепление возможности использования при осуществлении контрольно-надзорной деятельности проверочных листов, содержащих систематизированные и наиболее существенные обязательные требования, регламентации порядка проведения мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля с проверяемыми субъектами, а также введение системы оценки эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорной деятельности.

Применение дистанционных методов контроля позволит контрольно-

надзорным органам обеспечивать соблюдение обязательных требований на должном уровне, не угнетая деловую активность подконтрольных субъектов.

Существующая в настоящее время система оценки деятельности контрольно-надзорных органов ограничивается показателями эффективности государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, не отражающими вклад контрольно-надзорных органов в достижение социально и экономически значимых результатов.

Система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия по государственному контролю (надзору), должна быть направлена на снижение негативных социальных или экономических эффектов (общественно опасных последствий), возникающих в результате несоблюдения законодательства Российской Федерации объектами контроля и надзора, а также на достижение оптимального распределения трудовых, материальных и финансовых ресурсов государства и минимизацию неоправданного вмешательства в деятельность подконтрольных субъектов.

Требует совершенствования и правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности. Разработка и принятие комплексного федерального закона, охватывающего все сферы контрольно-надзорной деятельности становится насущно необходимым для того, чтобы собрать воедино различные сферы контрольно-надзорной деятельности. В рамках указанного законопроекта должен быть установлен закрытый перечень видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, вне рамок которого осуществление контрольно-надзорной деятельности недопустимо.

Реформирование системы контрольно-надзорной деятельности планируется проводить в рамках «дорожной карты» совершенствования контрольно-надзорной деятельности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р.

Комплексное решение вышеперечисленных задач позволит в ближнесрочной перспективе сформировать новый облик системы государственного контроля

(надзора), отвечающей лучшим мировым стандартам и обеспечивающей баланс интересов бизнеса и власти в указанной сфере общественных отношений.

6. ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ ПО ОСНОВНЫМ ПРОБЛЕМАМ, ВОЗНИКАЮЩИМ ПРИ РАССМОТРЕНИИ ПО СУЩЕСТВУ СУДАМИ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ОСПАРИВАНИЕМ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ СУБЪЕКТОВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

6.1. Правильность определения административными органами и судами сферы применения Федерального закона № 294-ФЗ, нераспространение его положений на сферы и области контрольно-надзорной деятельности, на которые он должен распространяться.

В соответствии с ч. 3 ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ его положения, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются:

к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее также - органы государственного контроля (надзора), органы 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;

при проведении оперативно-разыскных мероприятий, производстве дознания, проведении предварительного следствия;

при осуществлении прокурорского надзора (за исключением случаев проведения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок по требованию прокурора), правосудия и проведении административного расследования;

при производстве по делам о нарушении антимонопольного законодательства;

при расследовании причин возникновения аварий, несчастных случаев на производстве, инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений, поражений) людей, животных и растений, причинения вреда окружающей среде, имуществу граждан и юридических лиц, государственному и муниципальному имуществу;

при расследовании причин возникновения чрезвычайных ситуаций природного

и техногенного характера и ликвидации их последствий;

при проведении проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности;

к мероприятиям по контролю, направленным на противодействие неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком;

к мероприятиям, проводимым должностными лицами пограничных органов при осуществлении своих полномочий во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, а также в Азовском и Каспийском морях.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что указанный перечень форм и видов контрольно-надзорной деятельности, на которые положения Федерального закона № 294-ФЗ не распространяется, не носит исчерпывающего характера, что вызывает многочисленные споры и коллизии при оценке законности контрольно-надзорных мероприятий. Среди наиболее типичных проблемных вопросов определения сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ в судебной практике можно выделить следующие.

6.1.1. Проверка соблюдения аккредитационных требований

Судами признается правомерным нераспространение положений Федерального закона № 294-ФЗ на проверки деятельности аккредитованных организаций на предмет соответствия аккредитационным требованиям - *«Вместе с тем, аккредитацией на проведение технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства является наделение организации полномочиями на осуществление государственной функции в данной сфере».*

Поскольку такая деятельность является одной из функций публичной власти, делегированной предприятию, контроль за соответствием предприятия требованиям, предъявляемым для его аккредитации на проведение технического

учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства возложен на управление и не подпадает под действие Федерального закона № 294-ФЗ. Указанная проверка является не средством ограничения гражданских прав, а способом определения возможности осуществления государственных функций, предусмотренных законодательством» (постановление ФАС Уральского округа от 17 декабря 2012 г. № Ф09-12436/12 по делу № А50-20665/2011). Аналогичная позиция высказана в постановлении ФАС Уральского округа от 28 июня 2012 г. № Ф09-4437/12; постановление ФАС Поволжского округа от 11 ноября 2011 г. по делу № А12-5529/2011.

6.1.2. Проверка в рамках процедур сертификации

Судами признается правомерным неприменение положений Федерального закона № 294-ФЗ к поверкам, проводимым в рамках процедур сертификации деятельности – «Частью 1 ст. 2 Закона № 294 установлено, что государственный контроль - деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В то же время, необходимо учитывать, что в соответствии с абз. 10 п. 1 Федеральных авиационных правил «Сертификационные требования к физическим лицам, юридическим лицам, осуществляющим коммерческие воздушные перевозки. Процедуры сертификации», утвержденных приказом Минтранса России от 4 февраля 2003 г. № 11, зарегистрированными в Минюсте России 24 марта 2003 г. № 4314 (далее - ФАП-11): под сертификацией эксплуатантов понимается подтверждение соответствия эксплуатантов требованиям воздушного законодательства Российской Федерации.

Таким образом, комплексный анализ указанных правовых норм позволяет сделать вывод, что доводы заявителя о применении к спорным правоотношениям, норм Закона № 294 являются не обоснованными, поскольку требования указанного закона не применяются при организации проведения инспекционного контроля

базовых объектов эксплуатанта т. к. проведение инспекционного контроля является одной из составных частей сертификации эксплуатантов и регламентируется нормами раздела VI ФАП-11» (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 октября 2012 г. № 09АП-29869/2012-АК по делу № А40-88591/12-149-809). Данное решение оставлено в силе постановлением ФАС Московского округа от 10 января 2013 г. по делу № А40-88591/12-149-809.

Ряд судов занимают промежуточную позицию, полагая, что проверка соответствия сертификационным требованиям может проводиться как в порядке, предусмотренном Федеральным законом № 294-ФЗ, так и в иных формах (постановление ФАС Уральского округа от 22 марта 2013 г. № Ф09-1586/13 по делу № А60-28171/2012).

6.1.3. Проверка деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления

Признается правомерным неприменение положений Закона к порядку проведения проверок в отношении деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе которой последние реализуют властные функции и полномочия, с оговоркой о том, что к таким проверкам отдельные его положения могут применяться по аналогии, если это предусмотрено соответствующим нормативными правовыми актами – *«Выводы суда первой инстанции о том 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» не распространяются на спорные отношения, не противоречит ст. 1 указанного Закона, так как предметом проверки является соблюдение требований природоохранного Законодательства органами местного самоуправления, а не юридическим лицом либо предпринимателем, в том числе администрацией городского поселения, как юридическим лицом – учреждением» (постановление ФАС Поволжского округа от 11 декабря 2012 г. по делу № А57-9209/2012).*

«Поскольку Инспекция является органом государственной власти, осуществляет права и обязанности юридического лица для реализации своих публично-правовых функций, оспариваемое предписание вынесено Управлением с целью осуществления Инспекцией публично-правовых функций на должном уровне, судебные инстанции сделали правильный вывод о неприменении к проведению спорной проверки положений Закона № 294-ФЗ» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 14 января 2013 г. по делу № А13-3495/2012).

6.1.4. Прокурорская проверка

В зависимости от порядка взаимодействия органов прокуратуры с административными органами проверка может быть признана прокурорской, проведенной с участием специалистов органов контроля (надзора), либо внеплановой проверкой, проведенной по требованию прокурора. В большинстве случаев у судов не возникают сложности с определением того, является ли проведенная проверка прокурорской, осуществляемой в порядке прокурорского надзора или внеплановой проверкой, проводимой по требованию прокурора (см., напр.: постановление ФАС Московского округа от 21 декабря 2011 г. по делу № А41-6343/11; постановление ФАС Уральского округа от 14 июня 2012 г. № Ф09-4567/12 по делу № А60-46562/2011; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 28 марта 2012 г. по делу № А31-7629/2011; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.10.2014 по делу N А45-4205/2014).

Однако были выявлены и такие судебные решения, когда суды необоснованно признавали прокурорской проверкой проверки, проводимые органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля. *«Как следует из материалов дела, 15 августа 2011 г. в соответствии с указанием Прокуратуры Верхнебуреинского района Хабаровского края отделом проведена проверка соблюдения противопожарного законодательства в зданиях ФГБУ ГПЗ «Буреинский», расположенных по ул. Зеленая, 3, в п. Чегдомын Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края.*

Суд первой инстанции, установив, что при проведении проверки должностными лицами Отдела надзорной деятельности по Верхнебуреинскому

району УНД ГУ МЧС России по Хабаровскому краю были допущены грубые нарушения требований Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», признал недопустимыми доказательствами по делу об административном правонарушении справку о проведении проверки от 15 августа 2011 г. и акт проверки от 15 августа 2011 г., в связи с чем требования заявителя удовлетворил за недоказанностью составов вменяемых административных правонарушений.

Суд апелляционной инстанции, отменяя решение суда первой инстанции, дал иную оценку обстоятельствам дела. Придав проведенной проверке статус проверки в порядке прокурорского надзора с привлечением специалистов, суд признал представленные доказательства допустимыми, а факты нарушения требований пожарной безопасности доказанными» (постановление ФАС Дальневосточного округа от 13 августа 2012 г. № Ф03-2886/2012 по делу № А73-12060/2011). Аналогичная позиция в постановлении ФАС Дальневосточного округа от 18 января 2013 г. № Ф03-6395/2012 по делу № А59-2069/2012, постановлении ФАС Дальневосточного округа от 21 августа 2012 г. № Ф03-3449/2012 по делу № А24-5466/2011.

6.1.5. Проверка в рамках гражданско-правовых отношений между административным органом и хозяйствующим субъектом

Наличие договорных отношений между проверяемым лицом и административным органом, в том числе право административного органа как стороны гражданско-правового договора проверять условия его исполнения, не освобождает административные органы от обязанности соблюдать требования Закона при проведении проверок исполнения договорных обязанностей, если они одновременно являются публично-правовыми обязанностями - «Довод заявителя кассационной жалобы о том, что исполнение условия договора водопользования об объеме допустимого забора водных ресурсов и, соответственно, контроль за исполнением таких условий относится к сфере гражданских правоотношений, что свидетельствует о незаконности применения мер административного воздействия

в виде выдачи обязательного для исполнения предписания контролирующего органа, судом кассационной инстанции отклоняется как основанный на неверном толковании норм материального права.

Нормы гражданского законодательства к правоотношениям в сфере использования коммерческой организацией для своих производственных нужд водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, собственности муниципальных образований, или частей таких водных объектов, применяются в той части, в которой это указано в Водном кодексе. В данном случае Водный кодекс является специальным федеральным законом по отношению к Гражданскому кодексу РФ» (постановление ФАС Уральского округа от 2 августа 2012 г. № Ф09-6664/12 по делу № А60-54878/2011). Аналогичная позиция в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 28 ноября 2012 г. по делу № А66-7972/2011.

При анализе законности неприменения положений Закона к проверкам в рамках договорных отношений суды в ряде случаев обращают внимание на форму и процедуру проверки – если административный орган использовал инструментарий, предусмотренный Федеральным законом № 294-ФЗ, т. е. издал распоряжение о проведении проверки, составил акт проверки, выдал предписание, следовательно, он осуществлял не полномочия собственника (арендодателя), а административные процедуры контрольно-надзорной деятельности, поэтому обязан был руководствоваться положениями Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 26 февраля 2013 г. по делу № А32-15802/2011; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2014 по делу N А43-25666/2013).

Однако в ряде случаев суды делают вывод о том, что на проверки исполнения хозяйствующим субъектом договорных обязательств не распространяются положения Федерального закона № 294-ФЗ, хотя административный орган в установленном данным законом порядке издавал распоряжение и составлял акт проверки. *«Предметом обсуждения судов двух инстанций была и ссылка общества на нарушение Рособоронзаказом норм Федерального закона от 26 декабря 2008 г. №*

294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Отклоняя данное утверждение общества, суды двух инстанций правомерно сослались на то, что проведенная Рособоронзаказом проверка касалась законности и обоснованности действий головного исполнителя при исполнении заданий государственного оборонного заказа в рамках заключенных государственных контрактов. Проверка общества как юридического лица не осуществлялась. В связи с чем суды пришли к правильному выводу о том, что спорные правоотношения не относятся к сфере регулирования Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ» (постановление ФАС Московского округа от 4 декабря 2012 г. по делу № А40-132914/11-72-893).

Аналогичный вывод сделан кассационной инстанцией применительно к договору аренды лестного участка – «При проведении указанной выше проверки Агентство, как правильно установили суды, действовало в качестве арендодателя в соответствии с условиями договора аренды. Поскольку суды, исходя из конкретных обстоятельств данного дела, признали, что распоряжение Агентства не предполагало осуществление со стороны Агентства государственного контроля (надзора), ограничивало его рамками проверки выполнения арендатором договорных обязательств, у судов не имелось оснований для применения к отношениям, основанным на равенстве сторон, положений Федерального закона N 294-ФЗ» (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19.12.2014 по делу N А19-1367/2013).

6.1.6. Проверки в рамках разрешительных процедур, не связанных с лицензированием отдельных видов деятельности

Проверочные мероприятия в рамках разрешительных процедур не подпадают под действие Федерального закона № 294-ФЗ, если об этом нет специального указания в законе – проверочные действия органов местного самоуправления в рамках выдачи разрешений на установку рекламной конструкции не являются самостоятельным видом муниципального контроля, поэтому его положения к ним не применимы («В рассматриваемом случае проверка общества по вопросу

выполнения обязательства о получении разрешения на установку рекламной конструкции не является формой муниципального контроля в значении, определенном положениями Закона N 294-ФЗ, а относится к контрольным мероприятиям, связанным с соблюдением требований Закона о рекламе.

Таким образом, нормы Закона N 294-ФЗ в настоящем случае применению не подлежат. Порядок установки и эксплуатации рекламной конструкции определен Федеральным законом N 38-ФЗ» - постановление ФАС Поволжского округа от 15.05.2014 по делу N А55-15354/2013).

6.1.7. Проверки в рамках процедур расследования чрезвычайных ситуаций и несчастных случаев

Нередко административные органы проводят контрольные проверки в рамках Федерального закона № 294-ФЗ несмотря на то, что предметом проверки является расследование причин чрезвычайной ситуации, аварии, несчастного случая на производстве, а значит его положения в части организации и проведения проверок применяться не должны (постановление Верховного Суда РФ от 24.02.2015 N 58-АД15-3). Отчасти это объясняется тем, что основанием для внеплановой проверки согласно ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ является в том числе причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким образом, одни и те же обстоятельства могут выступать основанием для внеплановой проверки в порядке Закона № 294-ФЗ, так и основанием для расследования чрезвычайной ситуации. *Это обстоятельство следует учесть при разработке нового федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре.* Причем наибольшую сложность представляют ситуации, при которых помимо расследования аварии имеется иной предмет проверки и соответствующие основания (обращение гражданина, ранее выданное предписание и т.п.).

6.2. Правильность определения административными органами и судами оснований для применения специализированных форм и методов контрольно-

надзорной деятельности, в том числе, таких как дистанционный контроль, административное расследование, режим постоянного контроля (надзора) и др.

6.2.1. Дистанционный контроль

В соответствии с пунктом 1 ч.3 ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ положения данного закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), 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. Данное положение федерального закона в силу его недостаточной ясности и определенности вызвало многочисленные коллизии в правоприменительной практике и, как следствие, разные позиции судебных органов при оценке одних и тех же фактических обстоятельств. Вместе с тем, как указал Конституционный Суд РФ, такое регулирование не выходит за пределы дискреции законодателя и само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы субъектов предпринимательской деятельности (определение Конституционного Суда РФ от 24.09.2013 N 1339-О).

Типичными проблемами применения дистанционных форм контрольных мероприятий, выявленными в ходе анализа судебной практике являются следующие.

Определение проверки проведенной в форме дистанционного контроля как выездной проверки, проведенной с нарушением установленного порядка.

Значительное количество споров связано с признанием проверки, проведенной без взаимодействия с проверяемым лицом незаконной, поскольку она не отвечает требованиям Федерального закона № 294-ФЗ – проведена без издания приказа (распоряжения) о проведении проверки, без согласования с органами прокуратуры, без уведомления о проведении проверки и т.п. (см.: постановление Арбитражного

суда Восточно-Сибирского округа от 09.10.2014 по делу N А33-20503/2013; постановление Верховного Суда РФ от 27.04.2015 N 302-АД15-546 по делу N А33-20503/2013). В ряде случаев такой вывод обосновывался тем, что нормативные правовые акты, регулирующие данный вид контрольно-надзорной деятельности не предусматривают подобную форму контрольного мероприятия. С приведенной аргументацией трудно согласиться, поскольку возможность проведения подобного контрольного мероприятия непосредственно вытекает из содержания пункта 1 части 3 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ и не требует «дополнительной» легитимации в иных нормативных правовых актах, регулирующих контрольно-надзорную деятельность.

Данные судебные акты свидетельствуют о необходимости разъяснений со стороны Верховного Суда РФ и возможного законодательного уточнения понятия проверки, не связанной с взаимодействием с проверяемым лицом.

Определение проверки проведенной в форме дистанционного контроля несмотря на наличие взаимодействия с проверяемым лицом.

В ряде случаев суды признают проверку, проведенную в форме дистанционного контроля законной и обоснованной, несмотря на наличие взаимодействия с представителями юридического лица (индивидуального предпринимателя), на истребование у проверяемого лица документов (информации) (постановление ФАС Московского округа от 10 ноября 2011 г. по делу № А40-33782/11-153-240; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 марта 2012 г. по делу № А17-2962/2011; постановление ФАС Северо-Западного округа от 21 марта 2013 г. по делу № А13-16894/2011; постановление ФАС Поволжского округа от 19.06.2014 по делу N А65-26508).

При анализе приведенных судебных актов возникает вопрос о том, действительно ли взаимодействие с работниками индивидуального предпринимателя или юридического лица – водителями, механиками, охранниками, требование у них документов на транспортные средства, проверка представленных ими документов, требование пройти на охраняемую территорию не свидетельствует о взаимодействии с субъектами проверки и предъявлении к ним каких-либо

требований? Если уполномоченному на проведение контрольного мероприятия должностному лицу необходимо пройти на охраняемую территорию, потребовать от работника юридического лица каких-либо действий, пусть даже технического характера, на наш взгляд, речь идет о взаимодействии с проверяемым лицом, следовательно, такая проверка должна осуществляться в порядке, установленном 294-ФЗ, в том числе, в порядке, установленном статьей 13.2 Федерального закона № 294-ФЗ.

Признание проверки дистанционной несмотря на то, что по ее результатам выносится обязательное для исполнения требование.

В большинстве случаев суды признают проверки, проведенные в форме дистанционного контроля законными и обоснованными, несмотря на то, что по результатам выявленного нарушения проверяемому лицу выдается обязательное для исполнения требование (предписание, предостережение, и т.п.) – (см.: постановление ФАС Волго-Вятского округа от 19.11.2012 по делу N A38-6049/2011; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.12.2014 N Ф01-5033/2014 по делу N A11-10114/2013; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 22 мая 2012 г. по делу № А45-11998/2011; постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2013 N Ф03-3045/2013 по делу N A59-4149/2012; постановление ФАС Уральского округа от 30.09.2013 N Ф09-9763/13 по делу N A07-22223/).

Такая практика представляется недостаточно обоснованной, поскольку выдаваемое по результатам проверочных мероприятий предписание является элементом (составной частью) контрольного мероприятия, следовательно, если административный орган по результатам контрольного мероприятия выдает предписание, он обязан проводить проверку в порядке, установленном Федеральным законом № 294-ФЗ. В судебной практике имеются судебные решения, поддерживающие именно такой подход – *«Располагая информацией, полученной в результате проведения рейдовых мероприятий, Управление Росприроднадзора обязано было реализовать свое право на проведение внеплановой проверки, поскольку получило доказательства, свидетельствующие о наличии признаков*

нарушения земельного законодательства.

Непроведение внеплановой проверки лишает административный орган права на выдачу предписания об устранении нарушений, поскольку согласно пункту 78 Административного регламента N 282 предписание выдается юридическому лицу только в случае выявления при проведении этим органом проверки нарушений юридическим лицом обязательных требований» (постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.12.2012 N Ф03-5362/2012 по делу N А59-833/2012. Аналогично: постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.04.2013 N Ф03-1159/2013 по делу N А37-2785/2012).

Промежуточное положение занимает позиция, согласно которой ответ на данный вопрос зависит от тех форм контрольных мероприятий, которые предусмотрены положением о конкретном виде контрольно-надзорной деятельности, и если для данного вида административной деятельности установлена специальная форма дистанционного контроля, а также предусмотрена возможность выдачи предписания, суды приходят к выводу о соблюдении установленного порядка выдачи предписания, несмотря на применение дистанционной формы проверки (постановление Арбитражного суда Уральского округа от 05.06.2015 N Ф09-3447/15 по делу N А76-19683/2014).

Признание проверки проведенной в дистанционной форме несмотря на использование процедуры, предусмотренной для выездной проверки.

В ряде случаев суды признают проверки проведенными в форме дистанционного контроля несмотря на то, что было издано распоряжение о проведении выездной внеплановой проверки и при проведении проверки участвовали представители проверяемого лица (см. постановление ФАС Волго-Вятского округа от 31.07.2013 по делу N А82-6898/2012; постановление Арбитражного суда Московского округа от 17.02.2015 N Ф05-16671/2014 по делу N А40-87201/14). При этом суды ссылаются на то, что для определения факта нарушения взаимодействия не требовалось (измерялся уровень шума в квартирах жильцов, производимый оборудованием и транспортными средствами хозяйствующего субъекта), а то, что оно фактически осуществлялось, во внимание

не принимается, как и тот факт, что отчасти использовалась форма проверки, установленная Федеральным законом № 294-ФЗ. К приведенным примерам следует отнестись критически, как ошибочному применению положений Федерального закона № 294-ФЗ.

До внесения изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривающих такую форму контрольных мероприятий как плановые (рейдовые) осмотры (статья 13.2) ряд судебных органов отказывались признавать их в качестве самостоятельной формы контрольного мероприятия со ссылкой на положения о конкретном виде контроля и надзора, не предусматривающим подобного рода контрольных мероприятий (постановление ФАС Московского округа от 27.01.2014 N Ф05-16042/2013 по делу N А41-47171/12).

В редких случаях суды ссылаются на дистанционную форму контрольного мероприятия, хотя контрольная проверка проводилась не в дистанционной форме, но по иным основаниям не подпадала под регулирование, установленное Федеральным законом № 294-ФЗ (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 03.06.2015 N Ф03-2141/2015 по делу N А51-21621/2014). В данном примере мы имеем дело с ошибочной аргументацией, не связанной с недостатками правового регулирования.

В связи с введением в Федеральный закон № 294-ФЗ новой формы контрольного мероприятия – плановые (рейдовые) осмотры, часть проблем, связанных с надлежащей оценкой дистанционного контроля будет решена, однако следует иметь в виду, что не все контрольные мероприятия, осуществляемые без взаимодействия с проверяемым лицом, будут подпадать под плановые (рейдовые) осмотры. Один из основных вопросов – можно ли признавать рейдовой проверкой проверку, проводимую на основании приказа в отношении конкретного юридического лица? Полагаем, что если проверка осуществляется в отношении конкретного субъекта предпринимательской деятельности, заранее индивидуализированного, оснований относить ее к рейдовым проверкам нет (постановление ФАС Центрального округа от 19.06.2013 по делу N А08-4205/2012).

6.2.2. Административное расследование

В соответствии с п.3 ч.3 ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ его положения о порядке организации и проведении проверок не применяются при проведении административного расследования. Административное расследование представляет собой комплекс требующих значительных временных затрат процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, их фиксирование, юридическую квалификацию и процессуальное оформление. Проведение административного расследования должно состоять из реальных действий, направленных на получение необходимых сведений, в том числе путем проведения экспертизы, установления потерпевших, свидетелей, допроса лиц, проживающих в другой местности (п.3 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 24.03.2005 N 5). Административное расследование – факультативный этап стадии возбуждения дела об административном правонарушении, осуществляемый только по определенной категории дел и только после вынесения определения о возбуждении дела и проведении административного расследования (ст.28.7 КоАП РФ).

Судебная и административная практики существенно расширили данное законоположение, *исключив из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ совершение административными органами любых административных действий, направленных на выявление и фиксацию административных правонарушений в рамках производства по делам об административных правонарушениях*, в том числе связанные с применением мер обеспечения производства (осмотр, досмотр, арест товаров и транспортных средств и т.п.), составлением протокола об административном правонарушении, иных процессуальных документов, даже если они осуществлялись не в форме административного расследования. Это позволило административным органам самостоятельно выбирать правовой режим мер реагирования на поступившее к ним сообщение о допущенных субъектом предпринимательской деятельности нарушениях (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.07.2014 по делу N А45-18889/2013;). Впервые вопрос о необоснованности столь расширительного толкования был поставлен еще в 2010 году (*«Заявитель кассационной жалобы ссылается на неосновательность вывода*

суда апелляционной инстанции о том, что положения Закона N 294-ФЗ не применяются при проведении административного расследования, поскольку понятие «административное расследование» истолковано расширительно, а не так как трактует его норма статьи 28.7 КоАП РФ» - постановление ФАС Центрального округа от 25.01.2010 по делу N А48-4505/2009), однако, в последующем, судебные органы заняли единообразный подход, исключающий применение положений Закона к любым процессуальным действиям в рамках производства по делам об административных правонарушениях.

При этом значительное количество дел демонстрирует ошибочную квалификацию судами административных действий, которые были совершены в рамках контрольно-надзорных процедур, но были признаны незаконными в связи с отсутствием их процессуального оформления по КоАП РФ. То есть судебные органы полагают, что если результатом административных действий является возбуждение дела об административном правонарушении, то проводимые осмотры территорий, изъятия проб и образцов, экспертизы должны оформляться как меры обеспечения производства по делу, хотя меры с таким же содержанием могут применяться и в рамках контрольно-надзорных процедур (постановление ФАС Уральского округа от 01.04.2014 N Ф09-1425/14 по делу N А34-4033/2013).

Следует обратить внимание, что административные органы в ряде случаев испытывают затруднения с выявлением лица, совершившего административное правонарушение, при том, что и Федеральный закон № 294-ФЗ, и ст. 28.7 КоАП не предусматривают возможность проведения проверочных мероприятий в отношении неустановленного лица.

6.2.3. Режим постоянного государственного контроля (надзора)

В соответствии со ст.13.1 Федерального закона № 294-ФЗ в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих объекты повышенной опасности и осуществляющих на этих объектах технологические процессы, представляющие опасность причинения вреда жизни или здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу,

возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), предусматривающий возможность постоянного пребывания 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.

К объектам повышенной опасности, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), относятся:

- 1) опасные производственные объекты I класса опасности;
- 2) гидротехнические сооружения I класса;
- 3) отдельные объекты использования атомной энергии

Порядок осуществления постоянного государственного контроля (надзора) устанавливается Правительством РФ.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора), обязаны предоставлять уполномоченным должностным лицам органов государственного контроля (надзора) беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, документам и средствам контроля безопасности таких объектов.

Анализ судебной практики не выявил каких-либо сложностей с применением положений, предусмотренных данной статьей. Количество дел, связанных с порядком применением режима постоянного государственного контроля (надзора) крайне незначительно и на уровне кассационных инстанций арбитражных судов исчисляется единицами. В основном проблемы связаны с правомерностью отнесения тех или иных проверяемых объектов к опасным производственным объектам, правомерности или неправомерности их включения в соответствующий реестр (см.: постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 12.03.2014 по делу N A27-5354/2013).

6.2.4. Мониторинг

Мониторинг представляет собой специализированную форму контрольной

деятельности, связанную, как правило, с дистанционным контролем за соблюдением хозяйствующим субъектом обязательных правил, в том числе правил оборота определенной продукции. По результатам мониторинга административные органы также уполномочены применять меры государственного принуждения, что предъявляет к правовому регулированию такой формы особые требования (постановление Арбитражного суда Московского округа от 13.10.2014 N Ф05-11068/14 по делу N А40-178776/2013). Положения Федерального закона № 294-ФЗ не применяются при организации и применении контрольных полномочий в рамках мониторинга. Суды в целом единообразно подходят к разрешению подобного рода споров (постановление ФАС Поволжского округа от 07.05.2014 по делу N А65-18337/2013; постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2013 N Ф03-3045/2013 по делу N А59-4149/2012).

6.3. Правильность определения административными органами и судами порядка исчисления сроков проведения контрольных проверок, сроков уведомлений о проведении проверок, сроков составления актов проверок и выдачи предписаний.

6.3.1. Сроки уведомления о проведении проверки

В соответствии с ч.12 ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ о проведении плановой проверки юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не позднее чем в течение трех рабочих дней до начала ее проведения посредством направления копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о начале проведения плановой проверки заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или иным доступным способом.

Большинство кассационных инстанций арбитражных судов высказывалось в пользу позиции, согласно которой предусмотренный ч. 12 ст. 9 Федерального закона

№ 294-ФЗ срок следует толковать как срок, обязывающий контролирующий орган уведомить проверяемое лицо *за три рабочих дня до начала проведения плановой проверки*, тем более, что именно такое толкование было поддержано Минэкономразвития России (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 16 апреля 2012 г. по делу № А28-8226/2011; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 ноября 2012 г. по делу № А19-5282/2012; постановление ФАС Дальневосточного округа от 18 января 2012 г. № Ф03-6504/2011 по делу № А59-1405/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 16 июля 2012 г. по делу № А70-11781/2011; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 4 июня 2012 г. по делу № А53-14145/2011; постановление ФАС Северо-Западного округа от 25 февраля 2013 г. по делу № А56-38208/2012; постановление ФАС Северо-Западного округа от 28.04.2014 по делу N А13-9945/2013; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 21.10.2014 по делу N А33-39/2014 и др.).

Однако в 2012 году появились два единичных судебных акта разных кассационных округов, в которых данное законодательное положение истолковано иначе – *«Поскольку законодатель употребляет в указанной норме формулировку «в течение трех рабочих дней», а не «за три рабочих дня», в связи с чем днем уведомления можно считать любой из дней, входящих в установленный п. 12 ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ срок»* (постановление ФАС Центрального округа от 10 сентября 2012 г. по делу № А62-8000/2011 - определением Высшего арбитражного Суда РФ от 16 января 2013 г. № ВАС-17981/12 по делу № А62-8000/2011 отказано в передаче дела в Президиум ВАС РФ; постановление ФАС Поволжского округа от 18 октября 2012 г. по делу № А55-14349/2012).

В тех случаях, когда в организации осуществляется трудовая деятельность лиц и с шестидневной рабочей неделей и пятидневной, возник вопрос о том, что для соблюдения срока уведомления (за три рабочих дня) следует исходить из рабочих дней того персонала, который вступает во взаимодействие с проверяющими органами (административно-управленческого). Но указанный пример дает основания полагать, что в ряде случаев административный орган должен знать

график работы организации, что не всегда возможно (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 16.02.2015 по делу N А33-7335/2014).

Оценивая соблюдение сроков уведомления о проведении проверки ряд судов отдают приоритет не тем срокам начала проведения проверки, которые указаны в приказе (распоряжении), а дате фактического начала проведения проверки, что вряд ли может быть признано обоснованным (*«Исследовав материалы дела, суды первой и апелляционной инстанций установили, что приказом Управления от 31.05.2013 N 5/0504 период проведения проверки учреждения определен с 04.06.2013 по 02.07.2013. Указанный приказ был получен директором ГБУ ТО "Тюменская авиабаза" Мальцевым Н.Н. 10.06.2013, о чем свидетельствует его подпись на представленном суду экземпляре указанного приказа (л.д. 45).*

Выездная проверка была проведена 27.06.2013, что подтверждается актом проверки от 27.06.2013 N 258-Г, где в графе "дата и время проведения проверки" указано: "27.06.2013 с 10 час 00 мин. до 16 час. 30 мин." (л.д. 48).

Принимая во внимание, что проверка была проведена в пределах срока, установленного приказом от 31.05.2013 N 5/0504, а уведомление о проведении проверки было получено заявителем 10.06.2013, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что гарантированное законом право Учреждения на своевременное уведомление о предстоящей проверке Управлением было соблюдено, и обоснованно отказали в удовлетворении требования о признании недействительным оспариваемого заявителем предписания» (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.09.2014 по делу N А70-13216/2013).

В соответствии с ч.16 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ о проведении внеплановой выездной проверки (за исключением отдельных видов проверок) юридическое лицо, индивидуальный предприниматель уведомляются органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля не менее чем за двадцать четыре часа до начала ее проведения любым доступным способом. В единичных случаях суды выносят решения, согласно которым нарушение сроков уведомления о проведении внеплановой выездной проверки, установленных ч. 16

ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, несмотря на прямое указание п. 1 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, не признается грубым нарушением порядка организации и проведения проверок, при этом каких-либо ссылок на обстоятельства, предусмотренные ч. 17 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ данные судебные акты не содержат (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21 декабря 2012 г. по делу № А15-863/2012).

6.3.2. Сроки проведения проверки.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона № 294-ФЗ срок проведения документарных и выездных проверок не может превышать двадцать рабочих дней.

В отношении одного субъекта малого предпринимательства общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать пятьдесят часов для малого предприятия и пятнадцать часов для микропредприятия в год.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлен руководителем такого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней, в отношении малых предприятий не более чем на пятьдесят часов, микропредприятий не более чем на пятнадцать часов

Срок проведения проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу, представительству, обособленному структурному подразделению юридического лица, при этом общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней.

Анализ судебной практики выявил определенные сложности с пониманием и применением данных положений федерального закона, среди которых необходимо отметить следующие.

Несовпадение между датами начала и окончания проверок, указанными в

распоряжении (приказе) и датами фактического проведения проверок.

Суды в основном признают проверки проведенными в установленные распоряжением (приказом) сроки, несмотря на то, что проверка фактически началась позже того срока, который указан в распоряжении (приказе) либо закончилась раньше или позже того срока, который указан в распоряжении (приказе), если при этом не нарушен общий максимальный срок проведения проверок (постановление ФАС Поволжского округа от 12 февраля 2013 г. по делу № А12-11018/2012; постановление ФАС Уральского округа от 30.05.2014 N Ф09-2793/14 по делу N А60-36432/2013).

Нередко суды не признают грубым нарушением несовпадение даты начала выездной плановой проверки, указанной в распоряжении и даты фактического начала проведения проверки. Хотя в этой ситуации проверяемое лицо вводится в заблуждение относительно даты фактического прибытия проверяющих должностных лиц и может невольно нарушить обязанность обеспечить участие своего представителя в проверке и другие связанные с проверкой обязанности.

В то же время имеются решения, в которых приоритет отдается тем срокам, которые указаны в распоряжении, а не срокам, когда проверка фактически проводилась, если встает вопрос о соблюдении административным органом сроков уведомления о проведении проверки (постановлении ФАС Западно-Сибирского округа от 17.12.2013 по делу N А75-1889/2013).

В случае расхождения сроков проведения проверки, указанных в приказе (распоряжении), акте проверки, журнале учета проверок, суды признают такие нарушения незначительными и устанавливают *время фактического проведения проверки* (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.02.2013 по делу N А75-4348/2012).

Истребование документов до начала проведения проверки должно признаваться незаконным, если это административное действие не является самостоятельным контрольным мероприятием.

Нередко суды не признают нарушением не включение в срок проведения проверок такого контрольного мероприятия как истребование документов и

информации, причем независимо от того, проводится выездная или документарная проверка (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 19 ноября 2012 г. по делу № А32-19837/2011; постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.12.2014 N Ф05-14094/2014 по делу N А40-33097/14-84-279). Истребование документов до начала проведения проверки объясняется желанием административных органов провести проверку своевременно и на основе объективной информации, однако при документарных проверках вступает в противоречие с содержанием ст.11 Федерального закона № 294-ФЗ. Так, согласно ч. 3 ст. 11 в процессе проведения документарной проверки уполномоченный орган в первую очередь рассматривает документы юридического лица, имеющиеся в его распоряжении, в том числе акты предыдущих проверок и другие материалы. В случае если имеющиеся у органа документы и информация не позволяют оценить соблюдение проверяемым лицом обязательных требований, уполномоченный орган направляет в адрес проверяемого лица запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения о проведении проверки (ч. 4 ст. 11).

Следовательно, запрос документов и информации у проверяемого лица является неотъемлемой составной частью контрольных мероприятий при проведении документарной проверки и может осуществляться только после даты начала ее проведения (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.06.2015 N Ф01-2342/2015 по делу N А31-7289/2014).

Однако при рассмотрении одного из дел Верховный Суд РФ занял иную позицию, признав правомерным истребование документов до начала проведения проверки (постановление Верховного Суда РФ от 26 февраля 2014 г. № 48-АД13-11). Аргументация о допустимости такого административного действия в данном судебном акте не приводится, а лишь констатируется, что истребование документов до начала проверки не противоречит федеральному законодательству.

Сроки проведения проверок, указанные в рабочих днях должны учитывать нерабочие и праздничные дни.

Суд признал неправомерным включение в срок проведения проверки праздничных дней, если в приказе о проведении проверки указываются рабочие дни, между которыми находятся праздничные (выходные) дни или последние дни срока проведения проверки выпадают на выходные (праздничные) дни, которые административный орган включил в срок проверки (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 24.01.2014 по делу N А33-8732/2013). Выявлен единичный судебный акт, где обсуждается данная проблема, однако в целях обеспечения единообразия подходов административных органов следует подумать над возможностью детализации регулирования по данному вопросу в административных регламентах.

В срок проведения проверки не включается время, необходимое для проведения экспертиз, исследований и составления акта проверки.

Суды признают правомерным не включение в срок проведения проверок времени, в течение которого проводились экспертизы, исследования и составлялся акт контрольной проверки (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 24.12.2014 по делу N А33-11086/2014). Исходя из анализа ч. 5 ст.16 Федерального закона № 294-ФЗ, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю, то есть проведение экспертиз рассматривается как мероприятие по контролю. С другой стороны, ограничение сроков проверки нацелено на защиту интересов проверяемых субъектов, с тем, чтобы не допускать избыточного административного давления на их деятельность. Проведение экспертизы не требует взаимодействия между проверяющим и проверяемым, не влияет на хозяйственную деятельность последнего.

Несовпадение сроков проведения проверки, указанных в плане проверок и месяца фактически проведенной проверки.

Суд признал, что окончание плановой проверки не в тот месяц, который указан в ежегодном плане проведения проверок при соблюдении общих сроков проведения проверки, установленных ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ, не является грубым нарушением требований к организации и проведению проверки

(постановление ФАС Уральского округа от 1 марта 2012 г. № Ф09-9741/11 по делу № А50-15177/2011). Поскольку в плане проверок дата указывается в виде месяца и года, начало плановой проверки в тот месяц, который указан в плане и последующий ее переход на следующий месяц не нарушает прав и законных интересов хозяйствующих субъектов.

Также суды не признают грубым нарушением проведение проверки позже того времени (месяца), который указан в плане проведения проверок, если соблюдены общие сроки проверки, установленные ч.1 ст.13 Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 07.09.2011 по делу N А75-11068/2010).

Основания для продления срока проведения проверок

Суды признают незаконным продление срока проведения проверки в связи с необходимостью изучения дополнительных материалов и документов – по мнению судов, такие обстоятельства не охватываются ч.3 ст.13 Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Северо-Западного округа от 07.04.2014 по делу N А66-8928/2013; постановление ФАС Московского округа от 24.09.2013 по делу N А40-120263/12-17-1139). Однако имеется и противоположная практика, связанная с *расширительным толкованием оснований* для продления срока проверки, к которым суд отнес отсутствие на момент издания первого приказа о проведении проверки точных данных о месте нахождения юридического лица (постановление ФАС Московского округа от 26.06.2014 N Ф05-5814/2014 по делу N А40-153645/2013).

Сроки составления акта контрольной проверки.

Составление акта контрольной проверки позже даты окончания проверки не признается нарушением сроков проведения проверки даже в тех случаях, когда не проводились специальные исследования, экспертизы, испытания в соответствии с ч.5 ст.16 Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 19.10.2010 по делу N А75-733/2010; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 09.09.2013 по делу N А29-8854/2012; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 03.12.2014 N Ф04-11740/2014 по делу N А46-3731/2014).

Изменение сроков проведения проверки.

Изменения сроков проведения проверок путем внесения изменений в ранее изданный приказ (распоряжение) в ряде случаев рассматривается как обстоятельство, требующее продление срока проведения проверки, и если такого продления не было, суда признают нарушение установленных сроков проведения проверки (постановлением Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 09.04.2015 по делу N А33-2309/2014).

Исчисление сроков проведения проверок, проводимых в отношении подразделений юридического лица, осуществляющего деятельность на территории нескольких субъектов РФ.

Суды в ряде случаев не правильно применяют положение ч.4 ст.13 Федерального закона № 294-ФЗ о том, что при плановых проверках одного юридического лица, осуществляющего свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации общий срок проведения проверки не может превышать шестьдесят рабочих дней, при том, что в судебном акте находит подтверждение факт превышения указанного срока (*«Филиал "Ростовэнерго", являющийся обособленным подразделением общества, имеет на территории Ростовской области 53 структурных подразделения, которые были предметом проводившейся департаментом проверки. Приказом от 23.07.2013 N 1839 срок проверки филиала установлен - 20 рабочих дней: с 06.08.2013 по 02.09.2013. Ввиду необходимости сложных и длительных исследований по большому количеству структурных подразделений филиала департамент на основании служебной записки специалиста-эксперта приказом от 28.08.2013 N 2220 продлил срок проверки на 20 рабочих дней (до 30.09.2013).*

Таким образом, максимальный срок проверки не был превышен. Общий срок проверки - 72 дня, на который ссылается общество, предусматривался планом по всем четырем филиалам в совокупности, что в силу приведенных норм нарушением не является» постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.02.2015 N Ф08-10746/2014 по делу N А53-50/2014). Редакция ч.4 ст.13 Федерального закона № 294-ФЗ действительно нуждается в совершенствовании –

во-первых, следует прямо указать, что речь идет о плановых проверках, а, во-вторых, что речь идет о проверках одного федерального органа государственной власти в течение одного календарного года проверяющего деятельность юридического лица на территориях нескольких (двух и более субъектов РФ).

Оценивая соблюдение административными органами установленных законом сроков проведения проверок суды чаще всего отдают приоритет не тем срокам, которые юридически указаны в распоряжении о проведении проверки в виде дат начала и окончания проверки, а так называемым фактическим срокам нахождения проверяющих на территории юридического лица или индивидуального предпринимателя, что при определенных условиях обоснованно для выездных проверок и вряд ли применимо для документарных. Если начало выездной проверки в общих чертах определяется в ч. 4 ст. 12 Федерального закона № 294-ФЗ, то дата окончания формально нигде не привязана к «уходу» проверяющих с территории проверяемого лица, поскольку в рамках проверки они могут несколько раз посещать один и тот же объект. Следовательно, дата окончания проверки все же должна устанавливаться исходя из текста распоряжения (приказа), а не момента, когда проверяющие покинули территорию или объект проверки.

В то же время, в соответствии с п. 53 Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденного Приказ МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375, «после завершения проверки в отношении объекта защиты, в случае, когда его единственным правообладателем является хозяйствующий субъект, отнесенный в соответствии с условиями, установленными законодательством, к малым предприятиям либо к микропредприятиям, учет времени, затраченного должностным лицом (должностными лицами) органа ГПН, проводившим (проводившими) проверку объекта защиты, производится с указанием даты, точного времени, продолжительности (в часах и минутах) нахождения проверяющего (проверяющих) на объекте защиты (с указанием места проверки), в акте проверки и

журнале органа ГПН по учету проверок. В срок проведения проверки следует засчитывать только время непосредственного нахождения проверяющих на объекте защиты, где осуществляет деятельность проверяемое лицо (из расчета не более 8 часов в рабочий день). Аналогичный подход содержится в разъяснениях Роспотребнадзора (письмо Роспотребнадзора от 21.01.2010 N 01/549-10-32 «Об изменениях Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)»).

Спрашивается, действительно ли Федеральный закон № 294-ФЗ предполагает *различный порядок* (а не временную продолжительность) исчисления срока проверки в зависимости от того, относится ли субъект проверки к малым предприятиям или нет? Полагаем, что для положительного ответа на данный вопрос нет достаточных оснований;

Если административный орган в распоряжении указал больший срок проведения проверки, чем 20 рабочих дней, а фактически проверка проводилась в течение менее 20 рабочих дней, указанное нарушение не признается грубым нарушением, влекущем признание результатов проверки недействительными (*«Судами установлено, что в пункте 7 оспариваемого распоряжения срок проведения проверки определен не более 20 рабочих дней, при этом дата начала проверки обозначена как 30.03.2013, а дата окончания - не позднее 15.05.2013. Фактически проверка общества проводилась 16 рабочих дней.*

Учитывая изложенное, суды первой и апелляционной инстанций пришли к обоснованному выводу о проведении проверки в пределах установленного частью 1 статьи 13 Закона N 294-ФЗ срока.

При этом судами правомерно отклонены доводы общества относительно непрерывности срока проведения проверки и его исчисления с даты начала проведения проверки, указанной в распоряжении, как основанные на неправильном толковании норм права» (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.04.2014 по делу N А46-6796/2013).

6.3.3. Сроки составления актов проверок и выдачи предписания

В соответствии со ст.16 Федерального закона № 294-ФЗ по результатам проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, проводящими проверку, составляется акт по установленной форме в двух экземплярах. Акт проверки оформляется непосредственно после ее завершения. К акту проверки прилагаются протоколы отбора образцов продукции, предписания об устранении выявленных нарушений и иные связанные с результатами проверки документы или их копии. В случае, если для составления акта проверки необходимо получить заключения по результатам проведенных исследований, испытаний, специальных расследований, экспертиз, акт проверки составляется в срок, не превышающий трех рабочих дней после завершения мероприятий по контролю.

Хозяйствующие субъекты в основном оспаривают действия административных органов, связанные с нарушением сроков составления актов проверок, реже с нарушением сроков выдачи предписаний. При этом следует учитывать, что к грубым нарушениям согласно п.6 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ относится непредставление акта проверки. Анализ судебной практики выявил следующие типичные проблемы, связанные с нарушением сроков составления актов проверок:

1) признается грубым нарушением нарушение порядка вручения (направления) акта контрольной проверки, то есть дается расширительное толкование п.6 ч.2 ст.20 Закона – *«Акт проверки был направлен в адрес общества лишь на следующий день, в то время как закон связывает обязанность направления акта проверки юридическому лицу заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении лишь при наличии определенных условий»*.

В силу части 4 статьи 16 Закона N 294-ФЗ акт направляется заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении, которое приобщается к экземпляру акта проверки, хранящемуся в деле органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля.

Доказательств наличия такого уведомления в материалах проверки

административным органом также представлено не было» (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.12.2013 по делу N А19-6149/2013);

2) пересоставление акта контрольной проверки, ранее составленного с нарушениями и отмененного руководителем органа, было признано судом как повторная проверка, несмотря на то, что новый акт составлен в пределах срока проведения проверки (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 25.06.2013 по делу N А46-31028/2012). Рассмотренный пример свидетельствует о необходимости предусмотреть в законодательстве механизм внесения изменений в акты проверок, признания их утратившими силу (отмены, аннулирования) с тем, чтобы обеспечить единообразие подходов всех административных органов к исправлению допущенных нарушений при составлении актов проверок;

3) направление проверяемому лицу копии акта проверки, а не оригинала акта проверки не признается грубым нарушением, свидетельствующим о невручении акта проверки (постановление ФАС Московского округа от 10.07.2014 N Ф05-6445/2014 по делу N А40-134356/13);

4) составление акта проверки после окончания проверки не рассматривается как грубое нарушение, предусмотренное п.6 ч.2 ст.20 Закона, если на момент обращения в суд акт был вручен заявителю, при этом до внесения изменений в ст.28.1 КоАП РФ, предусматривающих возможность возбуждения дела об административном правонарушении только после составления акта проверки, суды в основном не рассматривали составление акта проверки после возбуждения дела об административном правонарушении как грубое нарушение Закона (постановлением ФАС Уральского округа от 19 июля 2012 г. № Ф09-4304/12);

5) не рассматривается как грубое нарушение и составление акта проверки до окончания самой проверки, то есть ранее той даты, которая указана в распоряжении (приказе) о проведении проверки (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 14 июня 2012 г. по делу № А46-10562/2011). С такой позицией можно согласиться при условии, что после составления акта проверки ранее даты ее окончания никаких контрольных мероприятий не проводилось, в противном случае

их результаты не найдут отражения в акте проверки, что повлечет за собой нарушение прав хозяйствующего субъекта на защиту.

Также не рассматривается как грубое нарушение выдача предписания до составления акта проверки либо выдача предписания позднее составления акта проверки, несмотря на то, что предписание прилагается к акту проверки (*«Судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что выдача предписания заявителю ранее составления акта проверки, не может повлиять на законность предписания, поскольку Федеральный закон № 294-ФЗ не ставит в зависимость друг от друга сроки составления акта проверки и внесения предписания. Статья 20 Закона № 294-ФЗ не содержит такого основания для признания результатов проверки незаконными, как внесение предписания ранее составления акта проверки»* - постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 29 июня 2012 г. по делу № А12-23307/2011).

Выдача предписания до составления акта проверки, а также составление акта проверки до истечения сроков проверки и ее фактического окончания в определенных случаях способно привести к нарушению прав проверяемого лица на защиту, в том числе снизить эффективность реализации права представить возражения на акт проверки (ч. 12 ст. 16 Закона № 294-ФЗ). Помимо прочего, составление акта проверки до ее окончания и выдача предписания до составления акта проверки может сказаться на их законности и обоснованности, привести к включению в предписание таких нарушений, которые не нашли отражение в акте проверки либо не отражению в акте проверки всех выявленных в результате ее проведения нарушений. Таким образом, не отнесение названных выше нарушений к грубым нарушениям хотя и следует признать обоснованным, но в определенных ситуациях они могут свидетельствовать о нарушении прав и законных интересов проверяемых лиц и в совокупности с иными нарушениями послужить основанием для признания действий и решений контролирующих органов незаконными.

В значительном количестве дел хозяйствующие субъекты оспаривают сроки выдачи предписания в связи с тем, что административный орган при выдаче предписания не учитывает возражения, которые проверяемый субъект вправе представить

в течение 15 дней после получения акта проверки – в большинстве случаев суды данные аргументы не принимают: *«как правильно указал суд апелляционной инстанции из положений части 12 статьи 16 Федерального закона N 294-ФЗ не следует, что предписание об устранении выявленных нарушений не может быть выдано до истечения установленного 15-дневного срока на представление возражений».*

По смыслу этой нормы возражения могут быть представлены как на акт проверки, так и на выданное предписание.

Порядок оформления результатов проверки определен статьей 16 Федерального закона N 294-ФЗ, в соответствии с частью 3 которой к акту проверки прилагаются, в частности, предписания об устранении выявленных нарушений.

Кроме того, положениями Федерального закона N 294-ФЗ регламентирован срок составления акта проведенной проверки (часть 4 статьи 16 Закона), тогда как срок вынесения по итогам проверки предписания не установлен.

Выдача предписания является самостоятельной мерой реагирования, принятой уполномоченным органом в пределах его компетенции.

Учитывая изложенное, кассационная коллегия судей считает правильными выводы апелляционного суда об отсутствии нарушений прав заявителя государственным органом, который выдал обществу предписание об устранении выявленных нарушений одновременно с актом проверки, в котором эти нарушения отражены» (постановление ФАС Центрального округа от 05.03.2014 по делу N А62-2161/2013; постановление ФАС Уральского округа от 04.06.2013 N Ф09-4779/13 по делу N А50-9579/2012).

В то же время в единичных случаях встречается иная позиция, согласно которой выдача предписания до истечения 15-дневного срока для представления возражений по акту проверки нарушает права хозяйствующего субъекта на защиту (постановление Арбитражного суда Московского округа от 09.12.2014 N Ф05-14220/2014 по делу N А40-10375/14). Полагаем, что такая позиция не основана на положениях ст.16 Закона, но может быть учтена законодателем при изменении

правового регулирования порядка выдачи предписания.

6.4. Правильность применения административными органами положений Федерального закона № 294-ФЗ об утверждении планов проведения контрольных мероприятий, о порядке согласования данных планов с органами прокуратуры.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ плановые проверки проводятся на основании разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов.

В ежегодных планах проведения плановых проверок юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) и индивидуальных предпринимателей указываются следующие сведения:

наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальными предпринимателями;

цель и основание проведения каждой плановой проверки;

дата начала и сроки проведения каждой плановой проверки

наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, осуществляющих конкретную плановую проверку. При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно указываются наименования всех участвующих в такой проверке органов.

Утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его

размещения на официальном сайте органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля в сети "Интернет" либо иным доступным способом.

Анализ судебной практики выявил следующие типичные проблемы, возникающие при применении данных положений Федерального закона № 294-ФЗ.

6.4.1. Нарушение даты начала проведения плановой проверки.

Нарушение даты (месяца) начала проведения плановой проверки, предусмотренной ежегодным планом проведения плановых проверок при соблюдении общих сроков проведения проверки, установленных ч. 1 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ, не является грубым нарушением требований к организации и проведению проверки (постановление ФАС Уральского округа от 1 марта 2012 г. № Ф09-9741/11 по делу № А50-15177/2011). Если административный орган по тем или иным причинам переносит дату начала проведения плановой проверки, желательно, чтобы проверяемое лицо извещалось об этом не за три рабочих дня, до начала ее проведения в соответствии с ч. 12 ст. 9, *а не позднее трех рабочих дней до дня, когда плановая проверка должна была быть проведена в соответствии с утвержденным планом, поскольку речь идет о другом месяце.* Для реализации данного предложения необходимо подготовить соответствующие изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривающие основания для изменения даты начала проведения плановой проверки, порядок принятия решения и порядок уведомления проверяемого лица о принятом решении. Полагаем, также, что перенос даты проведения плановой проверки может быть только на дату, которая является более поздней, по сравнению с датой, указанной в плане.

Что касается плановых выездных проверок в отношении субъектов малого предпринимательства, то согласно п. 3 ч. 2 ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ нарушение требований о времени проведения проверок относится к грубым нарушениям, следовательно, перенос даты проведения таких проверок невозможен. В то же время в судебной практике имеются решения, которые не признают грубыми нарушениями ситуации, когда проверка микропредприятия осуществлялась в сроки меньшие, чем указано в распоряжении о проведении

проверки, тем самым не считая это нарушением времени проведения проверки - главное, чтобы проверка не выходила за рамки сроков, установленных в ч. 2 ст. 13 Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Поволжского округа от 12 февраля 2013 г. по делу № А12-11018/2012);

6.4.2. Проблема проведения проверок в отношении лиц, не указанных в плане проверок.

Проведение плановой проверки в отношении лиц, не указанных в плане проверок, а также в отношении обособленных структурных подразделений юридического лица, не указанных в плане проверок, если это связано с изменением организационно-правовой формы, наименования юридического лица чаще всего признается не грубым нарушением, не препятствующим проведению проверки (постановление ФАС Московского округа от 6 декабря 2011 г. по делу № А40-43449/11-121-299; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 12 марта 2012 г. по делу № А22-1055/2011; постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.09.2014 по делу N А65-27913/2013). Возможно, для обеспечения единообразия административной практики необходимо внести изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусмотрев последствия изменения проверяемым лицом своего наименования или организационно-правовой формы после включения в план проверок или издания распоряжения о проведении проверки – полагаем эти обстоятельства не должны приводить к признанию действий и решений по проведению проверок незаконными.

Иная ситуация возникает в тех случаях, когда при проведении плановой проверки выясняется, что по адресу нахождения объектов (территорий, земельных участков) указанные в распоряжении о проверке лица деятельность не осуществляют, и проверка должна быть проведена в отношении иного лица – в этих случаях, за исключение государственного пожарного надзора, решения выносятся в пользу субъектов предпринимательской деятельности, проверки признаются незаконными (постановление ФАС Уральского округа от 25 декабря 2012 г. № Ф09-12923/12 по делу № А76-11123/2012; постановление ФАС Уральского округа от 1 февраля 2013 г. № Ф09-14218/12 по делу № А76-11849/2012;).

Другая практика сложилась при оценке законности проведения проверок в отношении обособленных структурных подразделений юридического лица, не включенных в план проверок в связи с тем, что о них не было известно, или предприниматель изменил место фактической деятельности. *«Принимая решение об отказе в удовлетворении заявленных требований предпринимателя о признании незаконными действий по проведению плановой проверки деятельности предпринимателя суды правомерно отклонили довод заявителя о нарушении управлением положений Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", выразившееся в необоснованном проведении проверки деятельности предпринимателя на предмет соблюдения законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения на объекте расположенного по адресу, который не был включен в ежегодный план проверок управления, обоснованно признав, что при смене места деятельности проверяющий орган не лишен возможности проверить предпринимателя новому месту осуществления деятельности, поскольку запланированные мероприятия по контролю должны быть проведены в отношении конкретного предпринимателя для оценки соответствия его деятельности, товаров обязательным требованиям, а местом проведения проверки является место осуществления проверяемым лицом своей предпринимательской деятельности»* (постановление Арбитражного суда Уральского округа от 08.08.2014 N Ф09-4734/14 по делу N А76-26460/2013).

Также суды признают правомерным проведение проверки в отношении обособленного структурного подразделения юридического лица, о котором не было известно на день утверждения приказа о плановых проверках, и о котором стало известно только в период проведения проверки – суд указал, что *«установление в ходе плановой проверки дополнительных объектов, на которых общество осуществляет подлежащую контролю деятельность, не может служить обстоятельством, ограничивающим полномочия органа контроля при обнаружении на указанных объектах нарушений обязательных требований, провести проверку»*

(постановление Арбитражного суда Уральского округа от 18.09.2014 N Ф09-6348/14 по делу N А50-22240/2013). Подобное толкование закона представляется спорным, неправомерно расширяющим административное усмотрение контрольно-надзорных органов. Следует поддержать те суды, которые приходят к противоположным выводам и признают незаконными проверки обособленных структурных подразделений юридического лица, не указанных в приказе об утверждении плана проведения проверок (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 27.01.2014 по делу N А11-3302/2013).

Применительно к деятельности органов государственного пожарного надзора имеется другой подход, согласно которому изменение правообладателя объекта, включенного в план проверок, не препятствует административному органу провести плановую проверку в отношении нового правообладателя, несмотря на то, что сведения о нем не были включены в план проверок (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 29 января 2013 г. по делу № А29-4136/2012; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.12.2013 по делу N А75-1889/2013; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 18.11.2014 N Ф04-11068/2014 по делу N А75-10990/2013; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 16.02.2015 N Ф07-575/2014 по делу N А56-20307/2014). Таким образом, возникает вопрос о том, действительно ли положения Федерального закона «О пожарной безопасности» позволяют отступать от требований ст. 9 Федерального закона № 294-ФЗ. В соответствии со ст.6.1 Федерального закона № 69-ФЗ к отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного пожарного надзора, организацией и проведением проверок организаций, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных настоящей статьей. Предметом проверки является соблюдение на объекте защиты, используемом (эксплуатируемом) организацией в процессе осуществления своей деятельности, на лесных участках, на подземных объектах, при ведении горных

работ, при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов промышленного назначения требований пожарной безопасности. В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) органа государственного пожарного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта защиты, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия, наименование его правообладателя (правообладателей).

Анализ указанных положений не свидетельствует о том, что они позволяют осуществлять плановую проверку в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, не включенных в план проверок, либо заменяют проверку юридического лица или индивидуального предпринимателя проверкой объектов защиты. В ситуации, когда новый правообладатель объекта защиты не знал и не мог знать о предстоящей проверке, проведение в отношении него плановой проверки будет противоречить основным принципам защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Имеются судебные решения, которые поддерживают именно такой подход в том числе применительно к органам пожарного надзора (постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.06.2014 по делу N A56-43939/2013).

В ряде случаев весьма проблематично выполнить требование закона об указании в плане проверок всех мест фактического осуществления деятельности, в которых такая проверка будет производиться – например, у управляющих компаний на обслуживании может находиться до сотни объектов жилого фонда, перечислять которые в плане проверок нет необходимости – имеются судебные решения, в которых отсутствие такого указания не признается грубым нарушением (постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 19.09.2014 по делу N A65-27913/2013). Так же как и неполное перечисление всех обособленных объектов в плане проверки (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 30.10.2013 по делу N A45-7301/2013).

Не включение в план проведения проверок в порядке, установленном ст. 9

Федерального закона № 294-ФЗ органов государственной власти и органов местного самоуправления не является основанием для признания результатов таких проверок недействительными, поскольку проверки органов государственной власти и органов местного самоуправления не регулируются положениями Федерального закона № 294-ФЗ.

При проверке деятельности филиалов и представительств юридического лица возник вопрос о том, кто должен быть указан в плане проведения проверки, в распоряжении (приказе) о проведении проверки в качестве субъекта проверки – юридическое лицо или его филиал (представительство, обособленное структурное подразделение) и кому должны выдаваться предписания об устранении выявленных нарушений. Кроме того, здесь возникают вопросы с соблюдением установленного порядка уведомления о проведении проверки, направления акта проверки и т. п. (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 29 мая 2012 г. по делу № А19-18601/2011);

6.4.3. Отсутствие плановой проверки на сайте Генеральной прокуратуры РФ не свидетельствует о незаконности проверки, если она включена в план проверок в установленном порядке.

В случае проведения плановой проверки, сведения о которой отсутствуют на сайте Генеральной прокуратуры РФ в сводном перечне проверок, либо проверки объекта, не указанного на сайте Генеральной прокуратуры РФ суды отдают приоритет приказу об утверждении плановых проверок и данным, содержащимся на сайтах государственных органов, утвердивших данный приказ – *«Учитывая совокупность представленных в материалы дела доказательств, суды правомерно посчитали, что повторение наименования филиала "Центральный" 8 раз является опечаткой, которая не может быть признана грубым нарушением требований Закона N 294-ФЗ.*

С учетом изложенного суды верно признали, что утвержденный приказом руководителя Управления Росприроднадзора план ежегодных плановых проверок является единственным документом, на основании которого этот орган вправе проводить плановые проверки.

Плановая проверка проведена Управлением Росприроднадзора на основании Плана контрольно-надзорной деятельности Управления на 2013 год, утвержденного приказом от 30.10.2012 N 1499, размещенного на официальном сайте Управления Росприроднадзора» (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.11.2014 по делу N А33-22620/2013; постановление ФАС Дальневосточного округа от 05.12.2012 N Ф03-5429/2012 по делу N А73-6411/2012; Постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 февраля 2012 г. по делу № А63-11878/2011).

В то же время выявлены судебные акты, в которых факт размещения сведений о проверке на сайте Генеральной прокуратуры РФ признается достаточным для уведомления лица о предстоящей проверке, что не может быть признано обоснованным (постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2013 N 09АП-36323/2013 по делу N А40-111376/13; постановление ФАС Московского округа от 17.02.2014 N Ф05-179/2014).

6.4.4. Периодичность проведения плановых проверок.

Периодичность плановых проверок устанавливается применительно к каждому филиалу, обособленному структурному подразделению, причем независимо от периодичности проверок в отношении юридического лица (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 12.12.2013 по делу N А29-8656/2012; постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 14.08.2014 по делу N А75-8476/2013; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 19.09.2014 N Ф03-4072/2014 по делу N А51-2250/2014). Хозяйствующие субъекты часто ссылаются на нарушение периодичности проведения проверок, указывая, что такая периодичность должна устанавливаться применительно к юридическому лицу, в крайнем случае, к филиалу, а не к обособленному структурному подразделению (постановление ФАС Дальневосточного округа от 17.12.2013 N Ф03-6008/2013 по делу N А04-1129/2013). Действительно, в ч.8 ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ говорится, что основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального

предпринимателя, но не добавлено филиала, обособленного структурного подразделения, что, вероятно, требует корректировки федерального закона;

6.4.5. Соблюдение предмета плановой проверки.

Признание незаконным несоответствие предмета проверки, указанного в плане проверок предмету фактически проведенной проверки (*«Как установили суды, в соответствии с пунктом 4 приказа от 29.03.2010 N 155 "О проведении плановой выездной проверки в отношении ЗАО "ЗЖБИ "АРЬЕВСКИЙ" проверка проводилась в целях выполнения плана работы Департамента на 2010 год, утвержденного приказом Росприроднадзора от 23.12.2009 N 379. Согласно информации, размещенной на официальном сайте Росприроднадзора (www.control.mnr.gov.ru), в отношении Общества на апрель 2010 года назначена выездная проверка с целью проверки одной единицы водозабора подземных вод (НЖГ00838 ВЭ). Фактически государственный орган провел комплексную проверку по контролю за соблюдением общих требований природоохранного законодательства, а также по контролю за соблюдением требований в части охраны атмосферного воздуха, в области обращения с отходами производства и потребления, в области геологического изучения, рационального использования и охраны недр объектов, не включенных в план объектов контроля.*

При таких обстоятельствах суды обоснованно признали оспариваемый приказ Департамента недействительным, а действия по проведению комплексной проверки незаконными, поскольку у Департамента отсутствовали законные основания для проведения в отношении ЗАО "ЗЖБИ "АРЬЕВСКИЙ" выездной проверки объектов, не указанных в плане работы Департамента на 2010 год, утвержденном приказом Росприроднадзора от 23.12.2009 N 379» постановление ФАС Волго-Вятского округа от 02.02.2011 по делу N А43-12924/2010).

6.5. Правильность применения административными органами и судами положений Федерального закона № 294-ФЗ об основаниях проведения и порядке согласования с органами прокуратуры выездных внеплановых проверок.

В соответствии со ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Основанием для проведения внеплановой проверки является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

6.5.1. Правильность определения оснований проведения внеплановых выездных проверок.

Анализ судебной практики выявил следующие типичные проблемы разрешения данных вопросов:

1) не признается судами грубым нарушением несовпадение даты начала выездной внеплановой проверки, указанной в распоряжении и даты фактического начала проведения проверки (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 22 ноября 2012 г. по делу № А19-5282/2012). Хотя в этой ситуации проверяемое лицо вводится в заблуждение относительно даты фактического прибытия проверяющих должностных лиц и может невольно нарушить обязанность обеспечить участие своего представителя в проверке и другие связанные с проверкой обязанности;

2) признаются незаконными внеплановые проверки, если основанием для их проведения послужила информация, не содержащая сведений об угрозе причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, несмотря на то, что поступившие сведения свидетельствуют о допусках нарушениях в деятельности проверяемого лица (постановление ФАС Уральского округа от 26 июня 2012 г. № Ф09-4994/12 по делу № А60-41475/2011; постановление ФАС Уральского округа от 9 ноября 2012 г. № Ф09-10211/12 по делу № А07-7067/2012; постановление ФАС Поволжского округа от 04.12.2013 по делу N А72-2156/2013; постановление ФАС Поволжского

округа от 14.11.2013 по делу N A55-31719/2012; постановление ФАС Центрального округа от 17.04.2014 по делу N A23-2839/2013).

3) признаются незаконными проверки, проведенные на основании поступивших обращений, если суд приходит к выводу, что из содержания обращения невозможно точно установить личность заявителя, несмотря на то, что указаны отдельные персональные данные (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 03.06.2013 по делу N A45-25907/2012; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 11.06.2014 по делу N A78-8307/2013; постановление Двдцатого арбитражного апелляционного суда от 14 сентября 2012 г. по делу № A62-3451/2012; постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 13 февраля 2012 № 07АП-10422/11 по делу № A27-11000/2011). В связи с этим возникает вопрос о том, каким образом административный орган, получивший обращение с указанием персональных данных, должен проводить проверку их достоверности? Какой процессуальный (процедурный) порядок при этом должен соблюдаться? Должны ли все поступающие обращения проверяться на предмет достоверности сведений о заявителе или только при наличии обоснованных сомнений у должностного лица? По данному вопросу имеется и противоположная практика, когда суды констатируют, что у административных органов отсутствует обязанность идентифицировать обратившихся заявителей (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 23.12.2014 N Ф04-12753/2014 по делу N A45-9945/2014);

4) признаются незаконными внеплановые проверки, проводимые на основании поступивших из органов прокуратуры документов (обращений, требований) в связи с тем, что проверка проведена без согласования с прокуратурой, а поступившее из прокуратуры письмо не может быть признано требованием прокурора о проведении проверки (п.3 ч.2 ст.10 Закона) - постановление ФАС Поволжского округа от 2 мая 2012 г. по делу № A12-13389/2011. Следует учитывать, что Федеральный закон № 294-ФЗ не конкретизирует содержание акта прокурорского реагирования и не обязывает прокурора в своем требовании указывать все основные элементы предстоящей внеплановой проверки. Полагаем, что предмет проверки все же

должен определяться не прокурором, а уполномоченным административным органом исходя из объема своей компетенции и характера предполагаемого нарушения;

5) значительное количество споров связано с несогласием хозяйствующих субъектов с оценкой поступающих в административные органы документов и материалов как содержащих обстоятельства, указанные в подп. «а» п.2 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ - оценка наличия или отсутствия возможной угрозы причинения вреда всегда будет вызывать разногласия, поскольку предполагает достаточно высокую степень усмотрения административных органов. Полагаем, что временной период, прошедший с момента получения административным органом информации о возможной угрозе причинения вреда, действительно не может служить обстоятельством, препятствующим проведению проверки по данному основанию, в противном случае мы вынудим уполномоченные органы дожидаться наступления вреда (подп. «б» п. 2 ч. 2 ст. 10), что не соответствует конституционным принципам административной деятельности, важнейшим из которых является принцип принятия всех мер по недопущению возникновения угрозы жизни, здоровью граждан и безопасности личности, общества (см.: постановление ФАС Северо-Западного округа от 4 марта 2013 г. по делу № А52-1496/2012:

«Податель жалобы считает, что письмо Тверской лаборатории от 28 июня 2011 г. № 08-660 и письмо Управления от 2 декабря 2011 г. № 01-16-ЮД/9248 не относятся к основаниям для проведения внеплановой проверки, предусмотренным подп. «а» п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ.

Кассационная инстанция отклоняет данное утверждение.

Названные письма свидетельствуют о наличии оснований для проведения внеплановой проверки, предусмотренных подп. «а» п. 2 ч. 2 ст. 10 Закона, так как в них имеется достаточная информация о фактах возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным (указывается на оказание Учреждением услуг по проведению лабораторных исследований на особо опасные и карантинные заболевания животных (импортного скота) в нарушение

законодательства Российской Федерации) и соответствуют требованиям, предъявляемым названной нормой и п. 4 Порядка к основаниям проведения внеплановой проверки.

При этом из данной нормы не следует, что в информации должен быть указан факт возникновения реальной угрозы, как считает Учреждение, поскольку такое обстоятельство может быть установлено только при проведении проверки...»);

б) ни одна проверка, проведенная в соответствии с поручениями Президента РФ или Правительства РФ не была признана незаконной, несмотря на отсутствие детального механизма выдачи таких поручений или отсутствие ссылок в распоряжении (приказе) о проведении проверки на такие поручения (постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 октября 2012 г. № 15АП-11681/2012 по делу № А53-18464/2011:

«Согласно п. 3 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ основанием проведения внеплановой проверки является приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора), изданный в соответствии с поручениями РФ, Правительства РФ и на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Распоряжение от 7 июля 2011 г. № 432 о проведении в отношении администрации внеплановой выездной проверки (т. 2, л. д. 3 - 4) вынесено на основании исполнения поручения Первого заместителя Председателя Правительства РФ от 25 февраля 2011 г. № П4-1111 и от 20 июня 2011 г. № ИШ-П4-4126, распоряжения Главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору от 4 марта 2011 г. № 42-172-19 (т. 2, л. д. 5 - 8). Данное распоряжение не признано недействительным и не отменено, следовательно, является законным»).

Поскольку закон не конкретизирует форму поручения Правительства РФ, суды обоснованно посчитали, что при наличии поручения первого заместителя Председателя Правительства РФ можно говорить о соблюдении требований п.3 ч. 2

ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, хотя надлежащую аргументацию привести не смогли. В соответствии с п. 46 Регламента Правительства РФ (утв. постановлением Правительства РФ от 1 июня 2004 г. № 260 (с посл. изм), с целью организации исполнения федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, а также поручений и указаний Президента РФ Правительством издаются распоряжения Правительства, даются поручения Председателя Правительства и его заместителей (в соответствии с распределением обязанностей). Следовательно, суды обоснованно посчитали, что под поручениями Правительства РФ следует понимать поручения, даваемые от имени Правительства РФ не только Председателем Правительства РФ, но и его заместителями.

Хозяйствующие субъекты оспаривают также неознакомление их с поручениями Правительства РФ (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 20.11.2014 по делу N А78-770/2014), но поскольку в Законе отсутствует соответствующая обязанность административных органов, суды отказывают в признании проверки незаконной по этим основаниям. Также следует учитывать, что поручения Президента РФ, Правительства РФ, как правило, носят неперсонифицированный характер, а также доводятся до сведения уполномоченных государственных органов приказами (распоряжениями) вышестоящих государственных органов либо иным способом, и зачастую руководитель органа государственного контроля не обладает текстом самого поручения (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.05.2014 по делу N А10-3388/2013). В целях совершенствования рассматриваемых процедур следует подумать о механизмах доведения до сведения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей соответствующих поручений Президента РФ, Правительства РФ, например, путем их размещения на официальной сайте того федерального органа государственной власти, который будет проводить соответствующие проверки;

7) если информация о допущенных нарушениях поступает от должностных лиц того же органа государственного контроля и надзора, который проводил проверку в виде служебной записки, рапорта, информационного письма, в ряде случаев суды признают такой повод ненадлежащим основанием для назначения внеплановой

проверки («Материалами дела подтверждено, что распоряжение от 26.07.2012 N 500-РП было издано на основании служебной записки Мирзаева С.А. от 19.07.2012, то есть информации от органов государственной власти в лице должностного лица органа государственного надзора.

Положения Федерального закона N 294-ФЗ и статьи 54 Градостроительного кодекса РФ свидетельствуют о том, что информация от органов государственной власти (должностных лиц государственного надзора), указанная в качестве основания для проведения проверки не предусматривает обращение должностных лиц самого же органа строительного надзора.

В силу подпункта "б" пункта 2 статьи 54 Градостроительного кодекса РФ служебная записка должна содержать сведения о фактах и нарушениях создающих угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда, иначе они не могли приниматься во внимание и не могли являться основанием для проведения внеплановой проверки и вынесения рассматриваемого распоряжения в силу пункта 3 статьи 10 Федерального закона N 294-ФЗ» постановление ФАС Поволжского округа от 14.11.2013 по делу N А55-31719/2012). Полагаем, что для подобного вывод нет достаточных оснований, тем более, что в ряде административных регламентов прямо указано на такой способ получения информации о допущенных нарушениях, как рапорт должностного лица, обнаружившего правонарушение в ходе исполнения своих должностных обязанностей. В подтверждение приведенного нами мнения смотри постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 01.07.2014 по делу N А78-6846/2013;

8) предмет внеплановой проверки лицензионных правил и требований не связан содержанием поступившего в административный орган обращения – административный орган вправе проверить всю лицензированную деятельность юридического лица, по всем объектам, а не только на том объекте и то нарушение, которое указано в обращении (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 31.10.2014 N Ф03-4528/2014 по делу N А73-1618/2014);

9) при применении такого основания для проведения внеплановых проверок как нарушение прав потребителей возник вопрос о том, достаточно ли для назначения проверки самого факта обращения, либо должны быть представлены доказательства, подтверждающие нарушение конкретных прав заявителя (постановление Арбитражного суда Московского округа от 22.12.2014 N Ф05-14569/2014 по делу N А40-169772/13). Поскольку нарушение прав может быть подтверждено только в ходе проведения проверки, установление таких фактов на день издания приказа (распоряжения) не требуется;

10) основанием для проведения внеплановой проверки может быть информация, поступившая от того юридического лица, в отношении которого проводится проверка в рамках иных контрольных процедур (постановление ФАС Московского округа от 17.02.2014 N Ф05-17918/2013 по делу N А40-59160/13-147-564), поскольку иное не вытекает из содержания ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ.

6.5.2. Нарушения порядка согласования внеплановых проверок с органами прокуратуры

1) в соответствии с п. 8 ст. 16 Федерального закона «О промышленной безопасности» внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в подп. «б» п. 7 ст. 16, может быть проведена незамедлительно, с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном ч. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ, следовательно, согласования с органом прокуратуры в данном случае не требуется, последующее принятие органом прокуратуры решения об отказе в согласовании такой проверки не влияет на оценку ее законности и не может служить основанием для признания результатов такой проверки недействительными (постановление ФАС Уральского округа от 9 ноября 2012 г. № Ф09-10211/12 по делу № А07-7067/2012).

Другое дело, когда административный орган не исполнил обязанность незамедлительно известить органы прокуратуры о проведенной проверке в течение 24 часов - *«При этом суд первой инстанции сделал правильный вывод, что*

административный орган неправомерно не выполнил обязанность по незамедлительному в течение 24 часов извещению прокурора о проведении мероприятий по контролю, однако это нарушение не может служить бесспорным основанием для признания недействительным результатов проверки и оспариваемого распоряжения от 31 октября 2011 г. № 1511.

Невыполнение требования, изложенного в ч. 12 ст. 10 Закона № 294-ФЗ, к грубым нарушениям, влекущим безусловное признание недействительным результатов проверки, законодателем не отнесено» (постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 27 июня 2012 г. по делу № А19-22612/2012);

2) если административный орган при наличии оснований для проведения «незамедлительной» выездной внеплановой проверки, предусмотренной ч. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ не воспользовался своим правом на ее проведение незамедлительно со дня получения соответствующего повода, то он обязан согласовать с прокуратурой проведение такой проверки в общем порядке, предусмотренном ч. 5 - 11 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. При этом остается открытым вопрос о том, какой период времени, прошедшего с момента получения уполномоченным органом соответствующей информации, следует расценивать как удовлетворяющий требованиям «незамедлительности» - день получения информации, на следующий день или возможен и иной срок? (постановление ФАС Северо-Западного округа от 27 августа 2012 г. по делу № А21-7278/2011);

3) в соответствии со ст. 6.1 Федерального закона «О пожарной безопасности» внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в абз. 3 п. 3 ч. 5 настоящей статьи, может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном ч. 12 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. В абз. 3 п. 3 ч. 5 ст. 6.1 говорится, в том числе, об информации, полученной от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного пожарного надзора), при этом кассационная инстанция не мотивировала вывод о том, почему такая информация не может быть предоставлена уполномоченными должностными лицами органов государственного пожарного надзора при проведении ими внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания и

в ходе проведения данной проверки не может быть начата другая проверка по другому основанию (постановление ФАС Дальневосточного округа от 3 декабря 2012 г. № Ф03-5145/2012 по делу № А73-4039/2012);

4) если для выявления нарушения необходимо провести проверку не по месту нахождения юридического лица (индивидуального предпринимателя), а на территории лица, обратившегося с соответствующим заявлением в административный орган, такая проверка не требует согласования с органами прокуратуры (*«выездная проверка (как плановая, так и внеплановая) проводится по месту нахождения юридического лица, месту осуществления деятельности индивидуального предпринимателя и (или) по месту фактического осуществления их деятельности»*).

Как верно отметили суды, из обращения генерального директора общества не следует, что проверка должна была быть проведена на территории ООО "Энергоресурс-Холдинг".

Проведение проверки на территории общества, как обоснованно отметили суды, могла осуществляться ЦУ Ростехнадзора без согласования с Прокуратурой на основании данных ему законодателем полномочий» - постановление ФАС Московского округа от 10.06.2014 N Ф05-5651/2014 по делу N А40-145089/13-154-1338).

6.6. Правильность применения административными органами и судами требований Федерального закона № 294-ФЗ о порядке проведения документальных проверок, в том числе порядка завершения документальной проверки при невозможности составления акта проверки в связи с непредставлением необходимых документов и информации.

В соответствии со ст.11 Федерального закона № 294-ФЗ предметом документальной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и

связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.

В процессе проведения документарной проверки должностными лицами органа государственного контроля (надзора) в первую очередь рассматриваются документы юридического лица, имеющиеся в распоряжении органа, акты предыдущих проверок, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленных в отношении юридического лица государственного контроля (надзора).

В случае, если достоверность сведений, содержащихся в документах, имеющихся в распоряжении органа вызывает обоснованные сомнения либо эти сведения не позволяют оценить исполнение юридическим лицом обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля направляют в адрес юридического лица, адрес индивидуального предпринимателя мотивированный запрос с требованием представить иные необходимые для рассмотрения в ходе проведения документарной проверки документы. К запросу прилагается заверенная печатью копия распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки либо его заместителя о проведении документарной проверки

В течение десяти рабочих дней со дня получения мотивированного запроса юридическое лицо, индивидуальный предприниматель обязаны направить в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля указанные в запросе документы.

В случае, если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного

контроля (надзора), органа муниципального контроля документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме

Должностное лицо, которое проводит документарную проверку, обязано рассмотреть представленные руководителем или иным должностным лицом юридического лица, индивидуальным предпринимателем, его уполномоченным представителем пояснения и документы, подтверждающие достоверность ранее представленных документов. В случае, если после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку.

6.6.1. Определение начала документарной проверки и возможность истребовать документы до начала документарной проверки.

Документы в рамках документарной, как, впрочем, и выездной проверки должны истребоваться после даты начала проведения проверки, несмотря на то, что перечень документов, который будет истребован указывается в приказе (распоряжении) о проведении проверки – такая позиция в наибольшей степени соответствует требованиям ст.11 Закона (постановление Арбитражного суда Уральского округа от 19.09.2014 N Ф09-5840/14 по делу N А34-6307/2013; постановление ФАС Поволжского округа от 12.04.2010 по делу N А06-7482/2009; постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 29.06.2015 N Ф01-2342/2015 по делу N А31-7289/2014; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 17.11.2011 по делу N А81-712/2011).

В ряде случаев суды приходят к выводу, что истребование документов до начала проведения проверки не противоречит законодательству, поскольку полномочия по истребованию документов закреплены в положении о конкретном

виде контроля и надзора, а также учитывая содержание п.8 ч.2 ст.14 Закона № 294-ФЗ, согласно которой в распоряжении или приказе о проведении проверки указывается перечень документов, представление которых юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем необходимо для достижения целей и задач проведения проверки (постановление Арбитражного суда Московского округа от 05.12.2014 N Ф05-14094/2014 по делу N А40-33097/14-84-279, постановление Верховного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 48-АД13-11).

В ряде случаев такое истребование документов предусмотрено законодательством как самостоятельная форма контрольного мероприятия, не связанного непосредственно с контрольной проверкой (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 03.12.2014 по делу N А10-4462/2013; постановление ФАС Московского округа от 04.10.2013 по делу N А41-55247/12; постановление ФАС Московского округа от 28.08.2013 по делу N А40-165967/12-148-1615).

6.6.2. Порядок завершения документарной проверки при невозможности составить акт проверки в связи с непредставлением документов или отсутствием лица.

Если после документарной проверки, которую уполномоченный орган не мог завершить в связи с непредставлением проверяемым лицом истребуемых документов административный орган все же составил акт проверки и вынес предписание, он вправе провести выездную проверку только при наличии новых оснований, указанных в ч. 2 ст. 10 Федерального закона № 294-ФЗ. И только в том случае, если документарную проверку завершить не представляется возможным, орган вправе провести выездную проверку с составлением единого акта проверки (постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22 мая 2012 г. по делу № А82-836/2012).

Однако возникает вопрос о том, можно ли вообще считать документарную проверку проведенной, если проверяемое лицо не представило запрашиваемые документы и контролирующий орган в акте проверки указал только на данный факт? В единичных судебных актах этот вопрос поднимался, при этом суд пришел к

выводу, что составленный акт, в котором констатируется отказ проверяемого лица представить документы не является «актом документарной проверки» (*«Акт проверки от 23.10.2012 N 2489/12, составленный советником Центрального отдела государственного жилищного надзора службы государственного жилищного и строительного надзора Иркутской области Павшинской Л.А., констатирует, что 05.10.2012 в Администрацию направлен запрос о предоставлении документов, необходимых для проведения проверки. В установленный законом срок (10 рабочих дней) документы (указан перечень) не представлены, 16.10.2012 Администрация представила отказ в предоставлении информации, чем нарушила части 2, 5, 6 статьи 11 Федерального закона N 294-ФЗ»*).

Как установлено судом первой инстанции и следует из материалов дела, документарная внеплановая проверка фактически не проведена, так как Администрация отказалась представить документы по запросу проверяющего органа.

В связи с чем, акт проверки составлен не по результатам документарной проверки, напротив, в акте отражены обстоятельства нарушения администрации по непредставлению документов» (постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 13.06.2013 по делу N А19-20654/2012).

6.6.3. Ошибочное применение судами требований к выездной проверке для документарных проверок.

В ряде случаев суды ошибочно квалифицируют действия административного органа по проведению внеплановой документарной проверки без согласования с органами прокуратуры как нарушение порядка, установленного ч.5 ст.10 Закона № 294-ФЗ (определение ВАС РФ от 14.04.2010 N ВАС-3642/10 по делу N А72-14197/2009; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11.09.2014 по делу N А69-95/2014; постановление Арбитражного суда Уральского округа от 20.03.2015 N Ф09-7/15 по делу N А07-21374/2013).

6.6.4. Для проведения внеплановой выездной проверки не требуется, чтобы ей обязательно предшествовала документарная проверка.

«Суды отклонили довод общества о том, что плановая выездная проверка в

отношении общества возможна только в том случае, если ей предшествовала документарная проверка. Суды указали, что плановая выездная проверка является самостоятельной формой проверки, а основания для ее проведения не поставлены законодателем в прямую зависимость от результатов проведения проверки иной формы – документарной» (определение ВАС РФ от 29.07.2014 N ВАС-9733/14 по делу N А40-108344/2013).

«Отклоняя доводы общества о том, что проведению выездной проверки должна в обязательном порядке предшествовать документарная, суды указали на ошибочное толкование обществом норм Закона N 294-ФЗ. При этом суды правильно отметили, что плановая выездная проверка является самостоятельной формой проверки, а основания для ее проведения не поставлены законодателем в прямую зависимость от результатов проведения проверки иной формы – документарной» (постановление ФАС Московского округа от 18.04.2014 N Ф05-3256/14 по делу N А40-108344/2013).

Значительное количество дел, в которых поднимается данный вопрос (см. также постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 17.02.2011 по делу N А53-12336/2010) свидетельствует либо о не совсем удачной формулировке ч.10 ст.11 Федерального закона № 294-ФЗ – «В случае, если после рассмотрения представленных пояснений и документов либо при отсутствии пояснений орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля установят признаки нарушения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля вправе провести выездную проверку», либо о не удачном месте расположения данного предписания в законодательном акте, вводящем в заблуждения хозяйствующих субъектов относительно взаимодействия этих форм проверок.

6.6.5. Запрос документов и выдача предписания признаются фактически проведенной документарной проверкой несмотря на отсутствие приказа о проведении проверки и акта проверки

«С учетом вышеизложенного, учитывая: 1) характер обращения гражданина Михайлова В.Н. о нарушении его прав как потребителя (л.д. 64 - 66); 2) действий Управления Роспотребнадзора по Липецкой области по направлению в адрес ООО "УК "Привокзальная" обязательных для исполнения требований от 22.03.2011, 05.04.2011, 07.04.2011 о предоставлении документов и сведений (л.д. 67, 70, 72); 3) результата проведенных заинтересованным лицом мероприятий, выразившегося в выдаче обществу оспариваемого предписания N 110080 от 15.04.2011; арбитражный суд приходит к выводу о том, что фактически Управление Роспотребнадзора по Липецкой области провело внеплановую документарную проверку ООО "УК "Привокзальная"» (решение Арбитражного суда Липецкой области от 05.07.2011 по делу N А36-1516/2011).

6.7. Правильность применения административными органами требований Федерального закона № 294-ФЗ об определении предмета контрольной проверки и перечня истребуемых у хозяйствующего субъекта документов и информации.

В соответствии со ст.9 Федерального закона № 294-ФЗ предметом плановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности совокупности предъявляемых обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, а также соответствие сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, обязательным требованиям.

В соответствии со ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ предметом внеплановой проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям,

окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, а предметом выездной - содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения, а также соответствие их работников, состояние используемых указанными лицами при осуществлении деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, производимые и реализуемые юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем товары (выполняемая работа, предоставляемые услуги) и принимаемые ими меры по исполнению обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами (ст.ст.11, 12 Федерального закона № 294-ФЗ).

6.7.1. Подмена предмета одной проверки другой проверкой.

Подавляющее количество судебных споров по указанным основаниям связано с оценкой законности действий контролирующих органов, осуществляющих при проведении внеплановых проверок исполнения ранее выданных предписаний выявление новых нарушений, которые были совершены в период со дня окончания предыдущей проверки до момента проведения новой внеплановой проверки. Даже в тех случаях, когда суды приходят к выводу, что выявление новых правонарушений допустимо, нет единства точек зрения на то, в какой форме должностные лица должны реагировать на вновь выявленные нарушения. Большинство судебных инстанций признают допустимым в этом случае составление протокола об административном правонарушении без фиксации вновь выявленных нарушений в

акте проверки (постановление ФАС Уральского округа от 20 декабря 2012 г. № Ф09-11919/12 по делу № А47-606/12; постановление ФАС Уральского округа от 28 марта 2012 г. № Ф09-1783/12 по делу № А34-3408/2011; постановление ФАС Дальневосточного округа от 14 ноября 2012 г. № Ф03-4850/2012 по делу № А73-5836/2012; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13 марта 2013 г. по делу № А46-26255/2012). Отчасти такая позиция находит поддержку и в ряде ведомственных нормативных правовых актов. В соответствии с п. 59 Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденного приказом МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375, при выявлении в ходе проведения внеплановой проверки с целью контроля выполнения предписания об устранении нарушений и (или) предписания по устранению несоответствия новых нарушений требований пожарной безопасности, совершенных в период времени между завершенной плановой проверкой и данной внеплановой проверкой:

принимаются меры по привлечению лиц, допустивших выявленные нарушения, к ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях;

если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения пожара либо влекут причинение такого вреда, возникновение пожара, принимаются меры для проведения внеплановой проверки в порядке, установленном настоящим Административным регламентом.

Позиция судебных органов, отрицающих возможность при проведении внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания выявлять и фиксировать каким-либо способом вновь совершенные правонарушения основана на том, что для проведения такой проверки установлен специальный порядок, предусматривающий, в том числе, ее согласование с органами прокуратуры (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28 июля 2012 г. по делу № А75-5170/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 12 декабря 2012 г. по делу № А27-9785/2012; постановление ФАС Поволжского округа от 4 апреля 2012 г. по делу № А12-14183/2011; Постановление ФАС Поволжского округа от 18 мая 2012 г. по делу № А65-27294/2011).

Изменения, внесенные в ст.28.1 КоАП РФ Федеральным законом от 14.10.2014 N 307-ФЗ, согласно которым при наличии повода к возбуждению дела об административном правонарушении в случае, если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) или муниципального контроля, дело об административном правонарушении может быть возбуждено после оформления акта о проведении такой проверки, должны привести к единообразному подходу судебных органов, в том числе тех, которые ранее полагали что вновь обнаруженные правонарушения в акт проверки включать нельзя, но протокол об административном правонарушении составить по ним можно. Таким образом, в настоящее время если для установления факта новых нарушений требуется совершение специальных мероприятий по контролю, не охватываемых содержанием проводимой внеплановой проверки, в том числе запрос дополнительных документов и информации, констатация факта таких новых нарушений должна производиться при проведении новой внеплановой проверки, проводимой в установленном порядке, как и фиксация выявленных административных правонарушений, не связанных с предметом проводимой проверки.

Тем не менее, анализ судебной практики показал, что далеко не все суды

однозначно понимают запрет выявлять новые нарушения при проверке исполнения ранее выданного предписания. *«При этом суд исходил из того, что из содержания распоряжения инспекции о проведении внеплановой выездной проверки 22.04.2014 N 328 следует, что проверка проводилась на предмет соблюдения обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами; выполнения предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля; проведения мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде.*

Выявление инспекцией в ходе проведения внеплановой проверки исполнения ранее выданного предписания новых нарушений обязательных требований в процессе осуществления проводимой при наличии законного основания внеплановой проверки, как правомерно указал апелляционный суд, не противоречит положениям Закона N 294-ФЗ.

Пунктом 5 части 2 статьи 20 Закона N 294-ФЗ к грубым нарушениям, влекущим недействительность результатов проверки, отнесено нарушение требований пункта 3 статьи 15 этого закона в части требования документов, не относящихся к предмету проверки.

Между тем, как установлено апелляционным судом, сведений об истребовании в ходе проверки документов, не относящихся к предмету проверки, материалы дела не содержат. Указание цели проверки - исполнение ранее выданного предписания, не ограничивает право контролирующего органа непосредственно выявлять в ходе такой проверки имеющие место нарушения, относящиеся к предмету проверки» (постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.05.2015 N Ф03-1694/2015 по делу N А51-21507/2014). В данном случае административный орган фактически совместил предметы двух внеплановых проверок, одна из которых не требовала согласования с органами прокуратуры, а вторая требовала.

6.7.2. Нарушение запрета требовать представления документов, не относящихся к предмету проверки.

«Судами установлено, что Управление Росприроднадзора в приказе от

21.01.2013 N 026-кн, а также в требовании от 06.02.2012 потребовало представить документы в целях проведения проверки, в том числе учредительные и регистрационные документы, документы, на основании которых осуществляется пользование водным объектом в целях сброса сточных вод, журналы учета объемов сброшенных сточных вод за период с 01.01.2012, аттестат аккредитации лабораторий (лицензий), проводивших работы по контролю за качеством сбросов сточных вод и наблюдениями за поверхностными водными объектам, с указанием области аккредитации, нормативы допустимого сброса в водный объект с согласованиями специально-уполномоченных органов, заверенные копии журналов учета водоотведения по выпускам: N 1 в р. Голомыска, N 1 (3) в ручей без названия (приток р. Южный Шурап), N 3 (5) в р. Южный Шурап за период с 01.01.2012 по 06.02.2013, нормативы допустимого сброса веществ и микроорганизмов, установленные для выпуска N 3 в ручей без названия (приток р. Южный Шурап), согласования уполномоченных органов к нормативам допустимого сброса по выпускам N 1 в р. Голомыска, N 1 (3) в ручей без названия (приток р. Южный Шурап), N 3 (5) в р. Южный Шурап, сведения о фоновых концентрациях загрязняющих веществ в указанных водных объектах, расчеты платы за негативное воздействие (платы за сбросы загрязняющих и иных веществ и микроорганизмов в поверхностные водные объекты р. Голомыска, ручей без названия (приток р. Южный Шурап), р. Южный Шурап) за 2012 год.

При этом суды установили, что какого-либо мотивированного обоснования необходимости предоставления названных документов, с указанием на то, что имеющиеся в распоряжении проверяющего органа документы вызывают сомнения в их достоверности или они недостаточны для проведения документальной проверки, Управлением Росприроднадзора приведено не было» (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 29.10.2013 по делу N A27-2958/2013).

Приведенное судебное решение является скорее исключением, чаще всего суды отказывают хозяйствующим субъектам в удовлетворении требований признать перечень истребуемых документов не соответствующим предмету проверки (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 30.05.2012 по делу N A74-

2043/2011; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 20.05.2015 N Ф03-1694/2015 по делу N А51-21507/2014; постановление ФАС Поволжского округа от 02.11.2010 по делу N А57-2776/2010; постановление ФАС Северо-Западного округа от 09.04.2013 по делу N А21-3973/2012; постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 24.02.2015 N Ф08-10746/2014 по делу N А53-50/2014). Вероятно это связано с тем, что сам механизм определения такого перечня не позволяет адекватно соотнести его с предметом проверки, за исключением отдельных видов контроля, например, лицензионного, при котором перечень проверяемых требований строго формализован.

6.7.3. Сбор документов (информации) о проверяемом лице до начала проведения проверки признается не соответствующим действующему законодательству.

«Кроме того, суды отметили, что Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" от 26.12.2008 N 294-ФЗ (далее - Закон N 294-ФЗ) не предусмотрено право контролирующего органа до начала проведения проверки производить сбор информации о юридическом лице, в отношении которого поступил сигнал, в том числе, и в целях определения, является ли данное юридическое лицо организацией коммунального комплекса.

Суд кассационной инстанции считает ошибочными выводы суда апелляционной инстанции о том, что не предусмотрено право контролирующего органа до начала проведения проверки производить сбор информации о юридическом лице, в отношении которого поступил сигнал, в том числе, в целях определения, является ли данное юридическое лицо организацией коммунального комплекса.

Следовательно, заявление гражданина Желандовского А.В. не является безусловным основанием для проведения проверки без установления предмета поставленных в обращении вопросов и компетенции органа на их рассмотрение» (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 12.02.2013 по делу N А46-4951/2012).

Вопросы сбора информации о субъекте проверки, необходимой для правильного определения порядка проведения предстоящей проверки не получили своего должного разрешения в законодательстве. Административный орган может не обладать информацией о том, к какой категории субъектов относится организация, в отношении которой поступила информация о нарушениях, допускаемых в процессе ее хозяйственной деятельности (является ли такая организация микропредприятием, является ли она субъектом коммунального комплекса и т.п.). Для получения такой информации возникает необходимость запросить документы у самого юридического лица, однако их запрос в ряде случаев уже квалифицируется судами как проведение проверки, которую, в свою очередь нельзя назначить, пока не получена соответствующая информация. Попытки административных органов запрашивать такую информацию в порядке, установленном Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан» также признаются судами незаконными.

6.7.4. Расширение административным органом предмета проверки по сравнению с тем, который заявлен в плане проверок, не приводит к признанию проверки незаконной.

«Судом первой инстанции установлено и материалами дела подтверждается, что данная проверка была проведена на основании утвержденного приказом Росприроднадзора от 28.10.2011 N 787 "Плана контрольно-надзорной деятельности Управления на 2012 год", в который приказом Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 06.04.2012 N 146 были внесены изменения. Указанный план был включен в "Сводный план проверок субъектов предпринимательства" и размещен на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в соответствии с частью 7 статьи 9 Закона N 294-ФЗ.

Судами двух инстанций также установлено, что на основании "Плана контрольно-надзорной деятельности Управления на 2012 год" и приказа Управления от 31.05.2012 N 185 плановой выездной проверке подлежал конкретный филиал Общества, целью и предметом которой являлось соблюдение

хозяйствующим субъектом законодательства Российской Федерации в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

В связи с этим суды двух инстанций правомерно отказали ОАО "СУАЛ" в удовлетворении заявления о признании незаконными действия Управления по организации и проведению плановой выездной проверки заявителя в части обращения с отходами производства и потребления» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.06.2013 по делу N А42-5650/2012).

6.8. Правильность применения административными органами и судами требований Федерального закона № 294-ФЗ о грубых нарушениях порядка проведения контрольных мероприятий, влекущих за собой признание результатов проверки недействительными.

В соответствии с ч.1 ст.20 Федерального закона № 294-ФЗ результаты проверки, проведенной органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля с грубым нарушением установленных настоящим Федеральным законом требований к организации и проведению проверок, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица, индивидуального предпринимателя.

К грубым нарушениям, согласно части 2 данной статьи относятся:

- проведение плановой проверки при отсутствии оснований;
- нарушение срока уведомления о проведении проверки в те случаях, когда такое уведомление является обязательным;
- привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не аттестованных граждан;
- проведение внеплановой выездной проверки при отсутствии оснований;
- проведение внеплановой выездной проверки без согласования с органами

прокуратуры в тех случаях, когда такое согласование является обязательным;

- 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;

- превышения установленных сроков проведения проверок;

- непредставление проверяемому лицу акта проверки после ее окончания;

- проведения плановой проверки, не включенной в ежегодный план проведения плановых проверок;

- 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.

Большинство оснований для признания проверки проведенной с грубыми нарушениями были рассмотрены в других пунктах настоящего обзора судебной практики. В этой связи остановимся лишь на тех обстоятельствах, которые еще не получили своего освящения.

6.8.1. Проведение проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля.

В некоторых случаях под проведением проверки без распоряжения или приказа суды понимают выявление административного правонарушения юридического лица при проведении проверки в отношении иного лица, при этом они не указывают, какие действия свидетельствуют о том, что в отношении привлекаемого к ответственности юридического лица проводилась «фактическая проверка».

«Из акта проверки от 25.03.2013 N 26 видно, что проверка проводилась административным органом в отношении муниципального образования городского

поселения Киржач (лист дела 68). При проверке представители ООО "Водоканал" не присутствовали и Управлением не вызывались.

Таким образом, при проведении проверки Управлением нарушены права и законные интересы Общества.

При таких обстоятельствах суд первой инстанции обоснованно посчитал, что административным органом нарушены требования части 1 статьи 14 Федерального закона N 294-ФЗ (в части проведения в отношении ООО "Водоканал" проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля), что в силу пункта 4 части 2 статьи 20 данного закона является грубым нарушением установленных требований к организации и проведению проверки и не может служить доказательствами несоблюдения Обществом требований в области пожарной безопасности.

В связи с изложенным суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что протокол от 27.03.2013 N 49 об административном правонарушении не может рассматриваться как доказательство, полученное в соответствии с требованиями закона (часть 3 статьи 26.2 КоАП РФ), в связи с чем обоснованно отменил постановление административного органа от 03.04.2013 N 49/7» (постановление ФАС Волго-Вятского округа от 23.12.2013 по делу N А11-2788/2013).

С позицией судебной инстанции трудно согласиться, поскольку административным органом возбуждено дело об административном правонарушении в отношении третьего лица при проведении контрольной проверки в отношении другого юридического лица. Правильную позицию по этому вопросу демонстрирует постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26.12.2013 по делу N А45-8339/2013. Таким образом, две кассационных инстанции в одно и то же время по одним и тем же обстоятельствам вынесли противоположные решения, что предполагает разъяснения со стороны Верховного Суда РФ.

При этом сам Верховный Суд РФ также принял ряд решений, в которых фактически констатировал проведение проверки без распоряжения, хотя проверка в

порядке Закона № 294-ФЗ административным органом не проводилась (постановление Верховного Суда РФ от 09.04.2015 по делу N 301-АД15-1997, А31-8199/201).

В ряде случаев суды признают, что проведена проверка без приказа (распоряжения) несмотря на то, что приказ о проверке административным органом издавался, но он не содержит всех тех сведений, которые предусмотрены ст.14 Закона № Федерального закона № 294-ФЗ (*«В рассматриваемом случае суды установили, что проверка в отношении Общества проведена в отсутствие соответствующего приказа о проведении проверки. В приказе от 26.09.2013 N 272, представленном в материалы дела, сведения о проведении проверки непосредственно в отношении Общества отсутствуют. В приказе не указано, что задачей проведения проверки является выполнение Обществом требований нормативных документов, а также требований, установленных договорами аренды земельных участков, заключенных в рамках приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов. Доказательств надлежащего уведомления Общества о проведении проверки и направления акта по результатам проверки, в дело не представлено.*

При таких обстоятельствах вывод судов о проведении Департаментом проверки с существенными и грубыми нарушениями требований к организации и проведению проверок, установленных Федеральным законом N 294-ФЗ, что, в свою очередь, влечет недействительность результатов проверки, является правильным» (постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 28.10.2014 по делу N А43-25666/2013). Очевидно, в ряде случаев можно констатировать проведение проверки без приказа, если изданный приказ содержит в себе такие дефекты содержания и формы, которые позволяют признать его «ничтожным» актом, несуществующим со дня издания (например, подписан неуполномоченным должностным лицом).

Применительно к данному основанию для признания проверки незаконной также возник вопрос о том, кто вправе издавать приказ (распоряжение) о проведении проверки, вернее кого можно считать руководителем органа

государственного контроля (надзора) (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 28.10.2014 по делу N А67-1289/2014; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 29.04.2013 по делу N А78-1032/2012; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.12.2014 по делу N А10-3045/2014). Учитывая, что большинство контрольно-надзорных органов имеет сложную структуру, многоуровневую иерархию органов, руководителем органа следует признавать не только руководителя исполнительного органа государственной власти, обладающего правами юридического лица, но и *руководителей обособленных функциональных и территориальных структурных подразделений, обладающих специальной компетенцией по организации и проведению проверок*, при этом суды все же верно ориентируются на положения о конкретных видах контрольно-надзорной деятельности – именно там, должно быть указано, кого считать руководителем органа государственного контроля (надзора), но если в качестве такого акта будет выступать административный регламент органа, то не исключена ситуация, когда суд сделает вывод о несоответствии положений регламента требованиям Закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 29.04.2013 по делу N А78-1032/2012).

6.8.2. 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.

Указанное основание для признания проверки проведенной с грубыми нарушениями вызвало определенные расхождения в позициях административных органов и судов. В частности, по мнению ряда государственных органов, имеющих в структуре административного ведомства экспертные учреждения, осуществляющие также организационно-консультативную деятельность по запросам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, для признания нарушения грубым недостаточно одного факта наличия между экспертной организацией и проверяемым лицом гражданско-правовых отношений - необходимо доказать наличие у экспертной организации признаков заинтересованности,

зависимости (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 06.12.2013 по делу N А33-3550/2013). Суды, как правило, ограничиваются формальной констатацией наличия гражданско-правовых отношений, причем независимо от содержания работы экспертной организации в рамках контрольной проверки, даже если сделан объективный вывод по результатам испытаний, исследований о том, что юридическим лицом допущено нарушения обязательных требований и нормативов (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28.07.2014 по делу N А27-15794/2013; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20.01.2014 по делу N А19-6407/2013).

6.8.3. Привлечение к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и не аттестованных граждан.

Участие в проведении проверки должностных лиц органов и организаций, не указанных в распоряжении о проведении проверки и не являющихся должностными лицами административного органа, проводящего проверку не всегда признается привлечением неаккредитованных экспертов (неаттестованных граждан) – суды анализируют те функции, которые эти должностные лица выполняли в ходе проведения проверки и делают вывод, что не любое содействие органу в выявлении нарушения является экспертной деятельностью (*«Податель жалобы считает, что при проведении проверок Служба допустила нарушение пункта 1.1 части 2 статьи 20 Закона N 294-ФЗ, так как привлекла к проведению проверки лиц из других организаций, которые не были указаны в приказе руководителя Службы от 24.08.2012 N 49 о проведении проверок, а именно, главного специалиста-эксперта Балтийского управления Министерства культуры Российской Федерации Хихля И.А., начальника отдела мониторинга ГУК "НПЦ по охране памятников" Васильцова В.И., юрисконсульта Плетенского С.Л., консультанта Голубь Е.Ю., консультанта правового отдела Агентства по имуществу Калининградской области Галяс Н.Ю., начальника архитектурно-экспертного отдела ГУК "НГЦ по охране памятников" Бедарева А.А. Общество исходит из того, что данные лица не могут быть экспертами в смысле, придаваемом этому понятию пунктом 7 статьи*

2 Закона N 294-ФЗ, поскольку не аккредитованы в порядке, установленном Правилами аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий по контролю, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20.08.2009 N 689.

В данном случае суды пришли к выводу, что присутствие при проведении проверок иных, не названных в приказе N 49 лиц, не свидетельствует о незаконности проверок.

Суды установили, что в данном случае для проведения проверок эксперты в смысле, придаваемом этому понятию Законом N 294-ФЗ, не привлекались.

В связи с этим суды правомерно отказали Обществу в удовлетворении требования о признании незаконными действий Службы по осуществлению 03.09.2012 и 07.09.2012 проверок» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 16.12.2013 по делу N A21-10736/2012).

В случае, если орган привлекает организации для оценки деятельности в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации", а затем на основании этой оценки в акте контрольной проверки дает собственную оценку, такое привлечение не было признано судов привлечением экспертов: «В данном случае, как установил суд апелляционной инстанции, Инспекцией назначена экспертиза для оценки стоимости чистых активов Общества, на основании результатов которой налоговый орган самостоятельно, без привлечения экспертов и экспертной организации оценил действия и деятельность Общества на предмет соответствия обязательным условиям и требованиям. Экспертиза назначена и проведена в соответствии с Федеральным законом от 29.07.1998 N 135-ФЗ "Об оценочной деятельности в Российской Федерации".

На основании изложенного вывод суда апелляционной инстанции об отсутствии нарушения Инспекцией положений пункта 7 статьи 2 Закона N 294-ФЗ, выразившегося в привлечении к проведению мероприятий по контролю не аккредитованных в установленном порядке граждан и организаций, является

правомерным» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.04.2013 по делу N A56-47624/2012).

В другом деле суд не признал грубым нарушением не указание в распоряжении о проведении проверки привлеченных к проверке экспертов, имеющих соответствующую аккредитацию:

«Ссылка предпринимателя на грубое нарушение требований пункта 4 части 2 статьи 20 Закона N 294-ФЗ в связи с отсутствием в распоряжении данных о привлеченных экспертах подлежит отклонению, поскольку согласно данной норме недействительность проверки влечет нарушение требований, установленных частью 1 статьи 14 Закона (в части проведения проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля).

Судами установлено, что проверка была проведена уполномоченными должностными лицами на основании распоряжения от 20.08.2012 N 002983. Специалисты ФБУЗ "Центр гигиены и эпидемиологии в Иркутской области" были привлечены к участию в проверке как представители экспертного учреждения.

Проведение лабораторных исследований такими лицами не может быть расценено как проведение проверки без распоряжения, как ошибочно полагает заявитель. Отсутствие указания на привлекаемых экспертов в распоряжении о проведении проверки не является грубым нарушением в том смысле, как это предусмотрено» (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.09.2013 по делу N A19-22570/2012).

В незначительном количестве дел суды признают грубыми нарушениями такие нарушения, которые не указаны в ч.2 ст.20 Федерального закона № 294-ФЗ, тем самым фактически давая данному перечню расширительное толкование. Так, например, грубыми нарушениями были признаны:

- подписание акта контрольной проверки должностным лицом, указанным в приказе о проведении проверки, но фактически не принимавшим участие в проверке (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 25.11.2014 N Ф04-11226/2014 по делу N A27-4647/2014);

- несоответствие предписания органа государственного контроля (надзора) требованиям ясности и определенности (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.11.2014 N Ф04-11406/2014 по делу N А46-16493/2013);

- направление уведомления о проведении проверки отдельно от копии приказа (распоряжения) о проведении проверки (постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.03.2014 по делу N А56-12330/2013).

6.9. Правильность применения административными органами и судами требований контрольно-надзорного законодательства о правах и обязанностях хозяйствующих субъектов, а также о правах и обязанностях уполномоченных должностных лиц при проведении контрольных мероприятий.

В соответствии со ст.21 Федерального закона № 294-ФЗ руководитель, иное должностное лицо или уполномоченный представитель юридического лица, индивидуальный предприниматель, его уполномоченный представитель при проведении проверки имеют право:

- непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

- получать от органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля, их должностных лиц информацию, которая относится к предмету проверки и предоставление которой предусмотрено настоящим Федеральным законом;

- знакомиться с результатами проверки и указывать в акте проверки о своем ознакомлении с результатами проверки, согласии или несогласии с ними, а также с отдельными действиями должностных лиц органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля;

- 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;

- привлекать Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по

защите прав предпринимателей либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации к участию в проверке.

6.9.1. Неполучение юридическим лицом уведомления о проведении проверки, направленного по адресу указанному в реестре, не влечет за собой признание действий по проведению проверки незаконными.

«Как установлено судами, оспариваемое предписание от 22 февраля 2013 года N 3428/10-2, со сроком исполнения до 05 июня 2013 года, было направлено в адрес общества (153025, г. Иваново, ул. Ермака, д. 2), что подтверждается списком заказных отправлений с почтовым штампом о принятии 25 февраля 2013 года, которое согласно сведениям с официального сайта "Почты России" в разделе "Отслеживание почтовых отправлений" возвращено отправителю с отметкой "Истек срок хранения".

Также о начале внеплановой проверки 06 июня 2013 года МРУ Росалкогольрегулирования по ЦФО уведомило общество телеграммой от 05 июня 2013 года, направленной по тому же адресу - 153025, г. Иваново, ул. Ермака, д. 2., которая согласно почтовому уведомлению не доставлена по причине "такого учреждения нет".

В соответствии с пунктом "в" части 1, 5 статьи 5 Федерального закона от 08 августа 2001 года N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей" в Едином государственном реестре юридических лиц указывается адрес (место нахождения), по которому осуществляется связь с юридическим лицом, об изменении которого юридическое лицо обязано сообщить регистрирующему органу, а в силу закона должно обеспечить получение корреспонденции по своему юридическому адресу.

Неполучение обществом корреспонденции по адресу его государственной регистрации является риском самого общества, которое несет все неблагоприятные последствия, следовательно, действия административного органа при проведении проверки соответствовали нормам действующего законодательства» (постановление ФАС Московского округа от 06.03.2014 N Ф05-1020/2014 по делу N А40-80732/13-94-775).

6.9.2. Неосуществление должностными лицами записи в журнале проверок о проведенной проверке не признается нарушением, затрагивающим права и законные интересы юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

«Доводы заявителя о том, что в журнале учета проверок в нарушение требований Закона № 294-ФЗ должностными лицами Управления не сделана запись о проведенной проверке, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), наименовании органа муниципального контроля, датах начала и окончания проведения проверки, времени ее проведения, правовых основаниях, целях, задачах и предмете проверки, выявленных нарушениях и выданных предписаниях, а также фамилии, имена, отчества должностных лиц, проводящих проверку, их подписи, обоснованно отклонены судами, поскольку указание в журнале сведений о проведенной проверке носит информационно-формальный характер.

Отсутствие данной информации не нарушает права и законные интересы общества в сфере предпринимательской или иной экономической деятельности и не создает какие-либо иные препятствия в экономической деятельности» (постановление ФАС Поволжского округа от 15 декабря 2011 г. по делу № А12-7275/2011).

В соответствии с ч. 8-10 ст. 16 Федерального закона № 294-ФЗ юридические лица, индивидуальные предприниматели вправе вести журнал учета проверок по типовой форме, установленной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством РФ. В журнале учета проверок должностными лицами органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля осуществляется запись о проведенной проверке, содержащая сведения о наименовании органа государственного контроля (надзора), наименовании органа муниципального контроля, датах начала и окончания проведения проверки, времени ее проведения, правовых основаниях, целях, задачах и предмете проверки, выявленных нарушениях и выданных предписаниях, а также указываются фамилии, имена, отчества и должности должностного лица или должностных лиц, проводящих проверку, его или их подписи. Журнал учета проверок должен быть

прошит, пронумерован и удостоверен печатью юридического лица, индивидуального предпринимателя. Таким образом, журнал учета проверок позволяет юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю при определенных условиях обосновать нарушения, допущенные контролирующим органом, выразившиеся в нарушении сроков проведения проверки, периодичности проверки, несоответствия предмета проверки основаниям ее проведения и т. п. Следовательно, неисполнение контролирующим органом обязанности по осуществлению записи в журнале проверок нельзя оценивать как не затрагивающее прав и законных интересов проверяемых лиц – другое дело, что само по себе данное нарушение не может оказать влияние на признание результатов контрольной проверки недействительными.

6.9.3. Надлежащее уведомление субъектов проверки с использованием средств факсимильной связи.

В части соблюдения установленного порядка направления уведомлений о проведении проверки суды по-разному оценивают возможность использования средств факсимильной связи, а также достаточность уведомления только филиала юридического лица, в отношении которого проводится проверка.

«Судами двух инстанций установлено и материалами дела подтверждается, что распоряжение от 12.10.2012 N 141 о проведении внеплановой проверки с 16.10.2012 было направлено Обществу по факсу 12.10.2012, о чем имеется в этом распоряжении отметка главного государственного инспектора по пожарному надзору (том дела 1, лист 40, оборот). Факт направления факсимильного сообщения по номеру факса заявителя подтверждается также копией журнала исходящих сообщений (том дела 1, лист 84).

Представленные Управлением доказательства извещения Общества о времени и месте проведения внеплановой проверки признаны судами достаточными. При этом заявитель, оспаривая выводы судов о надлежащем его извещении, в свою очередь, не представил каких-либо доказательств, опровергающих эти выводы.

При этом Общество не представило каких-либо доказательств того, что сообщение, направленное ему по факсимильной связи в режиме автоматического

приема, не было им получено. Вместе с тем на копии распоряжения от 12.10.2012 N 141 о проведении внеплановой проверки, направленной заявителю по факсу, стоит входящий номер (N 443) с указанием даты 12.10.2012 (том дела 1, лист 40, оборот).

Таким образом, является обоснованным вывод судов двух инстанций с учетом установленных ими конкретных обстоятельств дела о том, что само по себе извещение заявителя по факсу о времени и месте проведения внеплановой выездной проверки Общества о соблюдении им правил пожарной безопасности не свидетельствует о ненадлежащем уведомлении, и согласуется с правовой позицией, изложенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 04.09.2012 N 5184/12» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 10.10.2013 по делу N А44-8529/2012).

Иная позиция изложена в следующем судебном акте:

«Апелляционный суд установил, что 02.11.2012 в 10 часов 55 минут факсимильной связью по номеру (9) 333-00-41 административный орган направил Обществу копию уведомления о проведении плановой проверки от 02.11.2012 N 354, что подтверждается отчетом об отправке, и пришел к выводу о том, что получение адресатом факсограммы в данном случае свидетельствует о надлежащем извещении ООО "РСК" о проведении проверки.

Суд кассационной инстанции считает, что данный вывод апелляционной инстанции является ошибочным, поскольку по средствам факсимильной связи ООО "РСК" было направлено уведомление о проведении проверки, а не копия приказа начальника ГАТИ от 24.10.2012 N 191-н, как это установлено частью 12 статьи 9 Закона N 294-ФЗ.

Кроме того, суд первой инстанции указал, что сам по себе отчет об отправке факса не позволяет установить, что по факсу в адрес Общества направлено именно уведомление о проведении проверки. Суд пришел к правильному выводу о том, что направление данного уведомления не является надлежащим доказательством извещения ООО "РСК" о проведении ГАТИ плановой проверки» (постановление ФАС Северо-Западного округа от 04.03.2014 по делу N А56-

12330/2013).

Что касается направления уведомлений в адрес филиалов проверяемых юридических лиц, то несмотря на то, что проверки филиалов могут планироваться по каждому филиалу отдельно, уведомление должно направляться юридическому лицу:

«Как видно из материалов дела, плановая проверка Тульского филиала РОСИНКАС ЦБ РФ назначена приказом УМВД России по Тульской области от 17.09.2012 N 385. Срок проведения проверки установлен с 01.10.2012 по 26.10.2012.

Тульское областное управление инкассации - филиал РОСИНКАС ЦБ РФ 21.09.2012 было ознакомлено с копией приказа о проведении проверки.

Однако доказательств направления копии приказа УМВД России по Тульской области о проведении проверки по юридическому адресу РОСИНКАС ЦБ РФ (г. Москва, Цветной бульвар, д. 7, стр. 3) Управлением в материалы дела не представлено.

Нарушение порядка уведомления юридического лица о проведении плановой проверки относится к грубым нарушениям, влекущим за собой недействительность результатов проверок, а соответственно и принятые на основании этой проверки решения.

При таких обстоятельствах спора арбитражный суд обоснованно признал недействительным оспариваемое предписание УМВД России по Тульской области» (постановление ФАС Центрального округа от 23.09.2013 по делу N А68-10442/2012).

6.9.4. Технические ошибки или опiski, допускаемые в правовых актах и иных документах, составляемых при организации и проведении проверок, неполнота оформления отдельных документов, а также несоблюдение отдельных требований к оформлению распоряжения или приказа о проведении проверки (их копий) либо акта проверки, как правило, не рассматриваются судами в качестве основания для признания результатов контрольной проверки недействительными.

Техническими ошибками и описка́ми либо негрубыми (несущественными)

нарушениями судами признавались:

- неподписание акта проверки одним из должностных лиц, участвовавшим в проверке;
- указание на разный вид проверки в распоряжении и в акте контрольной проверки;
- отсутствие номера и (или) печати органа на приказе (распоряжении) о проведении проверки;
- указание административным органом неполных или неточных сведений в журнале проверок;
- внесение изменений в ранее изданный приказ о проведении проверки до начала ее проведения с исправлением сроков ее проведения;
- несоответствие распоряжения о проведении проверки утвержденной Минэкономразвития России форме;
- внесение изменений в акт проверки и выданное предписание по результатам рассмотрения возражений юридического лица и др. (постановление Верховного Суда РФ от 20.01.2015 N 303-АД14-1502 по делу N А51-3035/2014; постановление ФАС Уральского округа от 18 мая 2012 г. № Ф09-2926/12 по делу № А60-34692/2011; постановление ФАС Уральского округа от 30 июля 2012 г. № Ф09-6302/12 по делу № А60-39300/2011; постановление ФАС Уральского округа от 1 августа 2012 г. № Ф09-6802/12 по делу № А07-23130/2011; постановление ФАС Дальневосточного округа от 15 декабря 2011 г. № Ф03-6337/2011 по делу № А51-5219/2011; постановление ФАС Уральского округа от 20 ноября 2012 г. № Ф09-10882/12 по делу № А50-5688/2012; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 11 января 2013 г. по делу № А43-38642/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 13 сентября 2012 г. по делу № А46-16456/2011; постановление ФАС Поволжского округа от 16 августа 2012 г. по делу № А12-1703/2012; постановление ФАС Уральского округа от 16 октября 2012 г. № Ф09-9445/12 по делу № А60-53631/2011; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 20 ноября 2012 г. по делу № А19-7382/2012).

Закрепление в ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ исчерпывающего перечня грубых нарушений практически исключает возможность проверяемого лица обосновать незаконность действий контролирующего органа ссылкой на иные процессуальные нарушения, независимо от их характера или объема – суды либо не признают их процессуальными нарушениями вообще, либо квалифицируют как незначительные нарушения, неспособные повлиять на обоснованность полученных результатов контрольной проверки и нарушение прав и законных интересов заявителя.

В то же время, отдельные допускаемые контролирующими органами нарушения, хотя формально и не указаны в ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, по своему характеру могут свидетельствовать о нарушении прав проверяемых лиц на защиту – речь идет о формальном соблюдении требований к составлению распоряжений или приказов о проведении проверки, из которых невозможно однозначно сделать вывод о правовых основаниях или предмете проверки, установить иные обязательные элементы контрольной проверки, актах проверки, подписываемых лицами, хотя и участвовавшими в проверке, но не проверявшими конкретный объект. Ниже приведены судебные акты, в которых высказана позиция о необходимости оценки характера допускаемых контролирующими органами нарушений не только с точки зрения формального их закрепления или незакрепления в ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ, но и с точки зрения нарушения прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и если они приходят к выводу, что допущенные нарушения не позволили проверяемому лицу реализовать свои права, предусмотренные ст. 21 Федерального закона № 294-ФЗ, это может служить самостоятельным основанием для признания действий по проведению контрольной проверки незаконными.

«Судами установлено, что плановая проверка управления и его территориальных подразделений проведена несколькими должностными лицами в подразделениях управления, расположенных в различных населенных пунктах Красноярского края. Каждое должностное лицо проверяло отдельные объекты самостоятельно.

Между тем акт проверки от 29 июля 2011 г., содержащий ее результаты в отношении всех подразделений управления, составлен и подписан лишь одним должностным лицом административного органа и данное лицо непосредственно не обнаруживало наличие признаков нарушения норм и правил пожарной безопасности, как не участвовало в проверке всех подразделений управления.

При таких обстоятельствах суды постановили правомерные выводы о незаконности оспариваемого постановления и его отмене» (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10 мая 2012 г. по делу № А33-14548/2011).

«Судами установлено, что представленные в материалы дела протоколы об административном правонарушении в области пожарной безопасности № 62, 63, 64 составлены 27 февраля 2012 г. в 10 час. 00 мин. на основании акта проверки от 27 февраля 2012 г. № 19.

При этом данный акт проверки был вручен представителю общества 27 февраля 2012 г. в 14 час. 30 мин., т. е. после составления указанных протоколов об административном правонарушении.

Дело об административном правонарушении на основании названных протоколов об административном правонарушении рассматривалось 27 февраля 2012 г. в 11 час. 00 мин.

Суды правильно сочли, что при таких обстоятельствах общество не имело возможности представить на результаты проверки обоснованные письменные возражения по существу выявленных требований.

Установив, что акт проверки от 27 февраля 2012 г. № 19 не был представлен обществу на момент составления протокола, апелляционный суд на основании ст. 16, 20 Закона № 294-ФЗ обоснованно счел данное нарушение административного органа грубым и признал, что результаты проведенной проверки не могут быть положены в основу доказательственной базы допущенного нарушения» (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28 декабря 2012 г. по делу № А75-2240/2012).

6.9.5. Злоупотребление правом проверяемым лицом на предоставление достоверной информации, влияющей на порядок или сроки проведения контрольной проверки, может быть признано в качестве основания для отказа в признании допущенных контролирующим органом нарушений грубыми нарушениями.

«Судом первой инстанции установлено, что ООО «Центр здоровья «Европласт» в ходе проведения проверки не представило документы, позволяющие идентифицировать его как субъект малого предпринимательства, в связи с чем административный орган обоснованно провел проверку его деятельности в общий срок, не превышающий двадцать рабочих дней. Изучив материалы дела, суд апелляционной инстанции отметил, что административным органом предприняты все меры, направленные на проведение проверки в порядке, установленным законом: заблаговременно истребована информация из органа статистики (получен ответ об отсутствии информации, позволяющей отнести общество к субъектам малого предпринимательства), направлено уведомление заявителю о периоде проведения проверки, позволяющее заявителю подготовить необходимые документы и принять меры по исправлению недостатков. Своим правом заявитель не воспользовался и, следовательно, должен нести риск неблагоприятных последствий от своих неподготовленных действий» (постановление ФАС Поволжского округа от 23 августа 2012 г. по делу № А57-15063/2011).

«Пунктом 2 ст. 15 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что при проведении проверки должностные лица органа государственного контроля

(надзора) не вправе осуществлять плановую или внеплановую выездную проверку в случае отсутствия при ее проведении руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, за исключением случая проведения такой проверки по основанию, предусмотренному подп. 2 «б» п. 2 ч. 2 ст. 10 названного Закона.

Материалами подтверждается, что право на участие в проверке руководителю учреждения было обеспечено. Неучастие руководителя учреждения в проверке обусловлено его волеизъявлением, а не действиями административного органа. Каких-либо заявлений, замечаний, возражений относительно проведения проверки в отсутствие руководителя учреждения не было заявлено.

При таких обстоятельствах довод заявителя о нарушении установленной процедуры проведения проверки подлежат отклонению» (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 31 октября 2012 г. по делу № А33-970/2012).

«В этой связи доводы административного органа о наличии в действиях (бездействии) общества признаков злоупотреблении правом обоснованно отклонены арбитражным судом.

Судом учтено, что заявитель утверждает, что в соответствии с ответом Сорочинского и почтамта первичное извещение получателю было доставлено 6 января 2012 г., в связи с чем заказное почтовое отправление с копией распоряжения № 1 от 30 декабря 2011 г. обществом могло быть получено в первый рабочий день 10 января 2012 г.

Между тем, по сведениям, размещенным на официальном сайте Почты России в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», обществу не направлялось повторное извещение на получение заказной корреспонденции. В связи с чем суд приходит к выводу об отсутствии в действиях (бездействии) общества признаков злоупотребления правом в виде уклонения от получения заказной корреспонденции, в действительности обществом заказное письмо получено по первичному извещению, 12 января 2012 г.

Законом № 294-ФЗ не установлена презумпция вручения распоряжения на проведение проверки, поэтому установленный ч. 12 ст. 9 Закона № 294-ФЗ срок

следует исчислить исходя из даты фактического вручения распоряжения о проведении проверки проверяемому лицу» (постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 7 июня 2012 г. № 18АП-4757/2012 по делу № А47-1838/2012).

Институт злоупотребления правами со стороны проверяемых лиц призван минимизировать негативные последствия умышленных действий юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, препятствующих проведению проверок либо уклоняющихся от исполнения обязанностей, создавая тем самым значительные трудности для административных органов обеспечить законное проведение контрольных мероприятий. Отчасти его правовой основой являются положения ч. 2 ст. 25 Закона № 294-ФЗ, согласно которым юридические лица, их руководители, иные должностные лица или уполномоченные представители юридических лиц, индивидуальные предприниматели, их уполномоченные представители, допустившие нарушение настоящего Федерального закона, необоснованно препятствующие проведению проверок, уклоняющиеся от проведения проверок и (или) не исполняющие в установленный срок предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля об устранении выявленных нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для констатации факта злоупотребления правами необходимо установить, что лицо умышленно представило недостоверную информацию, проверить достоверность которой у административного органа не было объективной возможности и которая послужила основой для принятия органом формально незаконного решения либо помешала обеспечить реализацию прав проверяемого лица на участие в проверке; уклонилось от получения документов и информации, направленных административным органом в установленном порядке, в том числе уведомлений о проведении проверки, актов проверки; не обеспечило присутствие своих представителей в месте проведения проверки или сознательно направило представителей, неуполномоченных надлежащим образом участвовать в проведении

проверки.

6.9.6. Нарушение порядка уведомления саморегулируемой организации о проведении проверок членов саморегулируемой организации не признается грубым нарушением.

«Между тем, изложенный в апелляционной жалобе довод о нарушении в ходе проверки требований ч. 18 ст. 10 Закона № 294-ФЗ о необходимости уведомления саморегулируемой организации о проведении внеплановой выездной проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении внеплановой выездной проверки, подлежит отклонению, поскольку нарушение данного пункта не относится к грубым в соответствии со ст. 20 Закона № 294-ФЗ, что может вызвать недействительность результатов проверки» (постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 1 февраля 2012 г. по делу № А46-10226/2011).

«Довод подателя жалобы о нарушении в ходе проверки требований ч. 19 ст. 10 Закона № 294-ФЗ о необходимости уведомления саморегулируемой организации о проведении внеплановой выездной проверки в целях обеспечения возможности участия или присутствия ее представителя при проведении внеплановой выездной проверки, подлежит отклонению, поскольку указанное нарушение не относится к грубым нарушениям, влекущим недействительность результатов проверки в соответствии со ст. 20 Закона № 294-ФЗ» (постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 1 октября 2012 г. по делу № А56-24364/2012).

6.10. Правильность применения административными органами и судами требований федерального законодательства о соотношении процедур контрольной проверки и производства по делам об административных правонарушениях.

6.10.1. Выявление и пресечение административных правонарушений без проведения контрольных проверок.

Выявление административных правонарушений в ходе дистанционного контроля допустимо в тех случаях, когда административный орган обоснует наличие оснований для проведения контрольных мероприятий, не подпадающих под действие Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Уральского округа от 13 марта 2012 г. № Ф09-10052/11 по делу № А60-15379/2011; постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15 августа 2012 г. по делу № А29-10141/2011; постановление ФАС Дальневосточного округа от 14 ноября 2011 г. № Ф03-5565/2011 по делу № А51-3225/2011; постановление ФАС Поволжского округа от 27 июня 2012 г. по делу № А55-19065/2011).

В подавляющем большинстве случаев суды признают правомерным выезд должностных лиц на контрольное мероприятие, целью которого является выявление, пресечение и фиксация административного правонарушения непосредственно обнаруживаемого должностным лицом на месте контрольного мероприятия, естественно со ссылками на п.4 ч.3 ст.1 Федерального закона № 294-ФЗ, согласно которого положения данного закона не применяются при проведении административного расследования. Но ведь в момент выезда должностного лица на место совершения правонарушения никаких процессуальных решений о возбуждении дела еще не принято. При этом если фиксация правонарушения не требует взаимодействия, например, при дистанционном контроле, говорить о нарушении порядка проведения контрольного мероприятия нельзя. Если взаимодействие с проверяемым лицом или его представителями осуществляется, например, при осмотре помещения, территории, образцов продукции, то неприменение форм контрольных мероприятий, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ допускается только при условии, что все совершаемые административные действия будут оформлены как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

«Отменяя решение суда первой инстанции в указанной части признания незаконными действий управления и удовлетворяя заявленные обществом требование в данной части, суд апелляционной инстанции исходил из нарушения

управлением положений Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Закон N 294-ФЗ) при проведении проверки.

Суд кассационной инстанции считает данный вывод суда апелляционной инстанции ошибочным, исходя из следующего.

В соответствии с частью 3 статьи 1 Закона N 294-ФЗ он не применяется к мероприятиям по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями и на них не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора).

Согласно пунктов 1 - 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ поводами к возбуждению дела об административном правонарушении являются, в частности, непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения; поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения; сообщения и заявления физических и юридических лиц, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Судом первой инстанции обоснованно указано, что протоколом осмотра от 30.09.2013 установлено осуществление продажи табачных изделий на расстоянии менее ста метров от образовательных учреждений. Информация о том, что табачные изделия не продаются и на витрине макеты пачек, отсутствовала.

Протокол осмотра составлен в присутствии администратора магазина Ильиной Е.В. и двух понятых из числа покупателей. Представитель ООО "Розница К-1" от подписания протокола осмотра отказалась, в связи с чем, в протоколе

была сделана запись.

Копия протокола осмотра от 30.09.2013 была направлена в адрес юридического лица по месту нахождения: Алтайский край, город Барнаул, улица Мерзликина, 5 с уведомлением о вручении и получена обществом 07.10.2013.

Это обстоятельство подтверждается копией о вручении N 63009965820387.

В рассматриваемом случае была проведена проверка соблюдения обществом законодательства в рамках норм КоАП РФ, соответственно, порядок проведения указанной проверки регулируется КоАП РФ.

Изложенное выше свидетельствует о правомерности выводов суда первой инстанции о том, что управлением соблюдены требования КоАП РФ в части составления протокола осмотра принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов» (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 31.07.2014 по делу N А45-18889/2013).

В то же время Верховным Судом РФ была поддержана позиция Второго апелляционного арбитражного суда о том, что если должностное лицо выехало для проверки поступившего обращения и осматривает место и предмет совершения административного правонарушения, но при этом акт осмотра в порядке ст.27.8 КоАП РФ не составляет, то оно проводит контрольную проверку без распоряжения («Довод жалобы о том, что при рассмотрении обращения гражданина управление воспользовалось предусмотренным частью 3 статьи 28.1 КоАП РФ правом на возбуждение дела об административном правонарушении, в связи с чем не имелось необходимости вынесения распоряжения о проведении внеплановой проверки, судом апелляционной инстанции отклонен. Как указал суд, в целях проверки фактов, изложенных в заявлении гражданина, административный орган осуществлял проверочные мероприятия, в ходе которых установил событие административного правонарушения, и обязан был руководствоваться требованиями Закона N 294-ФЗ.

Доказательств того, что осмотр проводился в рамках возбужденного на основании пункта 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ дела об административном правонарушении, не имеется» (постановление Верховного Суда РФ от 09.04.2015 по

делу N 301-АД15-1997, А31-8199/2014). Таким образом, согласно этой логике любое административное действие вне контрольного мероприятия, предусмотренного Законом № 294-ФЗ, должно быть оформлено в процессуальной форме, установленной КоАП РФ, что достаточно сложно выполнимо для полицейских проверок, миграционного контроля и т.п.

6.10.2. Выявление и фиксация административных правонарушений третьих лиц, являющихся контрагентами хозяйствующего субъекта, в отношении которого проводилась контрольная проверка.

Если в ходе мероприятия по контролю в отношении одного лица либо проверки неопределенного круга лиц будет выявлено совершение административного правонарушения третьим лицом, административный орган вправе при наличии достаточных оснований возбудить дело об административном правонарушении в отношении третьего лица без проведения в отношении него мероприятий по контролю (постановление ФАС Дальневосточного округа от 3 августа 2012 г. № Ф03-3340/2012 по делу № А51-400/2012; постановление ФАС Московского округа от 22 января 2013 г. по делу № А40-81264/12-2-402; постановлении ФАС Волго-Вятского округа от 10 декабря 2012 г. по делу № А79-3008/2012; постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 6 февраля 2013 г. по делу № А32-26981/2010; постановлении ФАС Московского округа от 17 января 2013 г. по делу № А40-48386/12-148-465).

Разновидностью такого подхода являются ситуации, связанные с осуществлением миграционного контроля, мероприятия по которому проводятся в отношении иностранных граждан, а правонарушения выявляется в деятельности работодателя (постановление ФАС Московского округа от 30 ноября 2011 г. по делу № А40-19963/11-148-158; постановление ФАС Московского округа от 5 июня 2012 г. по делу № А40-105630/11-84-655 и др.).

Еще более часто этот вопрос возникает при проверках административными органами арендодателей, выявляя административные правонарушения арендаторов

(и наоборот). В большинстве случаев суды приходят к выводу, что никаких препятствий для возбуждения дела в отношении арендаторов нет, так как орган непосредственно обнаружил административное правонарушение (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 26.12.2013 по делу N А45-8339/2013). Данный вопрос даже получил разрешение в материалах научно-консультативных советов при арбитражных судах округов (например, на вопрос: «Является ли допустимым доказательством протокол об административном правонарушении по ст. 20.4 КоАП РФ, составленный в отношении арендатора, если проверка по Федеральному закону от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" проводилась в отношении арендодателя?», был дан следующий ответ: «В силу п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ поводом для возбуждения дела об административном правонарушении является непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Поэтому при обнаружении таких данных возбуждение дела об административном правонарушении возможно и в отношении арендатора» - рекомендация одобрена Президиумом Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа, протокол заседания Президиума от 09.07.2013 N 5).

Однако имеется и противоположная практика, когда суды приходят к выводу, что для возбуждения дела об административном правонарушении в отношении третьего лица административный орган должен провести контрольную проверку против этого лица. Основной аргумент при этом связан с тем, что без контрольной проверки невозможно объективно установить вину лица в совершении административного правонарушения. Суды полагают, что возбуждая дело против контрагента проверяемого лица административный орган еще не имеет достаточных оснований для принятия такого решения, тем самым фактически оценивая обоснованность решения о возбуждении дела об административном

правонарушении (постановление ФАС Уральского округа от 31 августа 2012 г. № Ф09-8539/12 по делу № А34-7410/2011).

Если в ходе проведения административного расследования по делу об административном правонарушении в отношении одного лица, возникает необходимость проведения контрольных мероприятий в отношении другого лица, которое может быть причастно к совершению административного правонарушения, эти мероприятия должны проводиться в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ.

«По заявлению гражданина по факту нарушения требований по поддержанию нормативных показателей температуры горячей воды в жилом доме Государственной жилищной инспекцией определением от 16 августа 2011 г. № 848 в отношении ЖСК № 8 КМЗ было возбуждено дело об административном правонарушении по признакам нарушения, предусмотренного ст. 7.23 КоАП РФ...

На основании названного определения в период с 24 августа 2011 г. по 30 августа 2011 г. инспекцией проведено внеплановое мероприятие по государственному контролю в отношении открытого акционерного общества «Курганская генерирующая компания».

По результатам контрольных мероприятий в присутствии представителя общества составлен акт внепланового мероприятия по государственному контролю от 30 августа 2011 г. № 1690, которым зафиксировано, что температура горячего водоснабжения на вводе в жилой дом не обеспечивает нормативную температуру ГВС в точках водоразбора потребителей.

Судом установлено, что порядок проведения инспекцией контрольных мероприятий должен соответствовать требованиям Закона № 294-ФЗ.

В силу п. 3 ч. 3 ст. 1 Закона № 294-ФЗ положения этого закона не применяются при проведении административного расследования.

Из смысла указанной нормы права следует, что положения Закона № 294-ФЗ не применяются в том случае, если административное расследование проводится в

отношении того же лица, в отношении которого проводятся и контрольные мероприятия.

Довод инспекции о том, что Закон № 294-ФЗ не распространяется на контрольные мероприятия, если в них возникла необходимость в ходе административного расследования в рамках возбужденного административного дела в отношении любого иного лица, основан на неправильном толковании норм материального права и подлежит отклонению» (постановление ФАС Уральского округа от 31 августа 2012 г. № Ф09-8539/12 по делу № А34-7410/2011).

6.10.3. Неприменение положений КоАП РФ, предусматривающих процессуальные гарантии при доказывании события административного правонарушения

Административный орган вправе осуществлять сбор доказательств совершенного административного правонарушения до возбуждения дела об административном правонарушении без соблюдения требований КоАП РФ в рамках мероприятий по контролю.

Материалы и документы, собранные административным органом в ходе мероприятий по контролю и надзору являются письменными доказательствами, которые могут быть использованы при доказывании события правонарушения и вины лица в его совершении без необходимости их повторного сбора в порядке, установленном КоАП РФ (постановление ФАС Московского округа от 22.04.2013 по делу N А41-30718/12; постановление Арбитражного суда Московского округа от 11.12.2014 N Ф05-13970/2014 по делу N А41-30847/14; постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 13.08.2014 N Ф03-3353/2014 по делу N А73-438/2014; постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 29.08.2014 по делу N А05-1258/2014).

«Отказывая в удовлетворении заявленного требования, суд первой инстанции пришел к выводу, что образцы дизельного топлива инспекцией изъяты с нарушением требований ст. 27.10 КоАП РФ без участия понятых, в связи с чем

акты проверки и отбора образцов проб дизельного топлива и протокол об административном правонарушении не могут быть использованы в качестве допустимых доказательств по делу об административном правонарушении.

Отменяя решение суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции обоснованно исходил из того, что взятие проб дизельного топлива при проведении контрольно-надзорных мероприятий осуществлено в соответствии с Законом от № 294-ФЗ, поэтому акт отбора образцов проб, протокол испытания и акт проверки являются надлежащими доказательствами.

При этом присутствие понятых в соответствии с указанным Порядком проведения контроля не требуется» (постановление Президиума ВАС РФ от 20 декабря 2011 г. № 8198/11 по делу № А73-12842/2010).

Однако позиция высшего судебного органа не получила однозначной поддержки во всех судах кассационной инстанции. Нередко суды признают отдельные меры по контролю, такие как осмотр территории, изъятие проб и образцов незаконными, поскольку они были оформлены не в соответствии с требованиями КоАП РФ, хотя дело об административном правонарушении еще не возбуждалось. Следовательно, законность этих контрольных мер должна оцениваться ни с точки зрения их соответствия КоАП РФ, а с точки зрения их соответствия требованиям контрольно-надзорного законодательства, поскольку одинаковые по характеру и наименованию меры могут применяться как в рамках производства по делам об административных правонарушениях, так и в рамках контрольных мероприятий (главы 26, 27 КоАП, п.5 ст.2 Федерального закона № 294-ФЗ и др.). Ошибочный подход иллюстрирует следующее дело.

«Согласно протоколу об административном правонарушении от 24.06.2013 N 10-14/49, постановлению о назначении административного наказания от 02.07.2013 N 10/52 факт совершения предпринимателем административного правонарушения, предусмотренного ст. 8.2 Кодекса, подтвержден актом осмотра территории от 27.05.2013, фототаблицей от 27.05.2013.

Разрешая спор, суды первой и апелляционной инстанций пришли к выводу о том, что указанные документы не могут быть признаны допустимыми

доказательствами события вмененного предпринимателю административного правонарушения (ст. 68 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, ст. 26.2 Кодекса).

Суды обеих инстанций установили, что в нарушение требований ч. 2, 6 ст. 27.8 Кодекса осмотр территории произведен сотрудником административного органа в одностороннем порядке, без участия понятых и представителей предпринимателя.

При этом суды обоснованно указали на то, что содержащаяся в тексте акта осмотра информация об участии при проведении осмотра территории заместителя заявителя Чернявского Владимира Владимировича, технолога заявителя, генерального директора общества с ограниченной ответственностью "ЭкоЭкспертСервис" Нестерова Сергея Андреевича, не подтверждает факт участия перечисленных лиц в проведении осмотра и то обстоятельство, что данный осмотр действительно был проведен на территории предпринимателя, поскольку акт составлен инспектором, проводившим проверку, в одностороннем порядке и нем отсутствуют подписи иных, помимо инспектора, лиц, либо понятых, либо иных не заинтересованных в исходе дела лиц, которые могли бы объективно подтвердить как сам факт проведения осмотра, так и его результаты» (постановление ФАС Уральского округа от 01.04.2014 N Ф09-1425/14 по делу N А34-4033/2013). Вероятно суд исходил из того (в судебном акте этого не сказано), что согласно ст.28.1 КоАП РФ дело об административном правонарушении считается возбужденным в том числе с момента составления первого процессуального протокола о применении мер обеспечения производства по делу, поэтому посчитал, что дело возбуждено не 24.06.2013 г., когда составлен протокол об административном правонарушении, а 27.05.2013 г., когда составлен протокол осмотра территории предпринимателя. Однако, если административный орган не оформлял этот протокол в соответствии с требованиями ст.27.8 КоАП РФ, следовательно осмотр проводился не как мера обеспечения производства, а как мероприятие по контролю и оценка этого административного действия должна была даваться с точки зрения соответствия законодательству о контроле и надзоре.

Аналогичные ошибки допускают и другие суды (постановление ФАС Московского округа от 22.04.2013 по делу N А41-30718/12).

В целях обеспечения единообразия судебной практики требуются разъяснения Верховного Суда РФ.

Документы и материалы, собранные до возбуждения дела об административном правонарушении могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении, если они отвечают требованиям допустимости, достоверности и относимости к предмету доказывания.

«Как следует из материалов дела, отбор проб рыбы холодного копчения, реализуемой в магазине "Пятерочка", административным органом производился с нарушением вышеизложенных требований.

Протокол лабораторного исследования изъятых образцов проб также не содержит сведений о том, что при отборе образцов проб изымаемая продукция была идентифицирована надлежащим образом.

Выводы арбитражного суда первой и апелляционной инстанций в этой части основаны на имеющихся в деле доказательствах, а поэтому не подлежат переоценке в порядке кассационного производства.

Других надлежащих доказательств, свидетельствующих о реализации ООО "Копейка-Воронеж" рыбной продукции ненадлежащего качества, суду административным органом представлено не было» (постановление ФАС Центрального округа от 24.06.2014 по делу N А64-6891/2013).

При сборе доказательств совершения административного правонарушения до возбуждения дела административные органы обязаны соблюдать порядок, установленный для применения отдельных контрольных мероприятий соответствующими стандартами, нормативами и правилами и соответствующим образом оформлять применение этих мер.

«КоАП РФ не содержит запрета на использование доказательств, полученных до возбуждения дела об административном правонарушении; на деятельность должностных лиц, осуществляемую вне рамок дела об административном правонарушении, требования КоАП РФ не распространяются.

Эта деятельность регламентируется другими нормативными законами и подзаконными актами.

В связи с этим акты отбора проб и протоколы лабораторных испытаний подлежат оценке судом в числе иных доказательств, представленных управлением в порядке, установленном статьей 26.2 КоАП РФ» (постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 16 мая 2014 г. № А05-974/2014).

6.10.4. Невозможность использования при осуществлении доказывания по делу об административном правонарушении результатов контрольной проверки, проведенной с нарушениями установленного порядка.

Допускаемые при проведении контрольных мероприятий нарушения не всегда свидетельствуют о незаконности решений о привлечении к административной ответственности.

В соответствии с ч.3 ст.26.2 КоАП РФ не допускается использование доказательств по делу об административном правонарушении, в том числе результатов проверки, проведенной в ходе осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, если указанные доказательства получены с нарушением закона. До внесения указанных изменений в ст.26.2 КоАП РФ складывалась иная судебная практика по вопросу влияния нарушений при проведении контрольных проверок на результаты производства по делам об административных правонарушениях.

«Как следует из материалов дела, в период с 1 марта 2012 г. по 14 апреля 2012 г. должностными лицами административного органа на основании распоряжения от 15 февраля 2012 г. № 119 проведена плановая выездная проверка в магазинах «Магнит» общества по адресам: г. Набережные Челны, пос. Сидоровка, проспект М. Джалиля, д. 22 и г. Набережные Челны, пос. Зяб, ул. Х.Такташа, д. 25а.

Результаты данной проверки отражены в акте проверки от 14 марта 2012 г. № 119. В этот же день административным органом вынесены определения № 0143-2012-0203, № 0143-2012-0204, № 0143-2012-0205 о возбуждении дел об

административных правонарушениях, предусмотренных соответственно чч. 1, 3, 4 ст. 20.4 КоАП РФ, и проведении административных расследований.

Ссылки в кассационной жалобе на несоблюдение при проведении проверки норм Закона № 294-ФЗ не принимаются судом кассационной инстанции, поскольку в силу п. 3 ч. 3 ст. 1 положения данного Закона, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются при проведении административного расследования, не могут быть применены к порядку составления протокола об административном правонарушении, регламентируемом КоАП РФ, и не свидетельствует о наличии правовых оснований для оспаривания постановления об административном правонарушении в арбитражном суде по правилам гл. 25 АПК РФ.

Как следует из материалов по делу об административном правонарушении, постановление по которому оспаривается заявителем в рамках рассматриваемого настоящего дела, по делу проведено административное расследование.

Таким образом, положения Закона № 294-ФЗ в данном случае не подлежат применению» (постановление ФАС Поволжского округа от 4 декабря 2012 г. по делу № А65-12840/2012).

Аналогичная позиция выражена в постановлении ФАС Северо-Западного округа от 14 мая 2012 г. по делу № А56-49885/2011; постановлении ФАС Северо-Западного округа от 18 июня 2012 г. по делу № А21-5153/2011; постановлении ФАС Северо-Западного округа от 2 августа 2012 г. по делу № А13-2288/2012; постановлении ФАС Северо-Западного округа от 20 декабря 2011 г. по делу № А66-3172/2011; постановлении ФАС Московского округа от 11 декабря 2012 г. по делу № А41-32602/11; постановлении ФАС Северо-Кавказского округа от 1 марта 2013 г. по делу № А53-24785/2012; постановлении ФАС Поволжского округа от 12 февраля 2013 г. по делу № А65-17999/2012).

«Констатируя незаконность проведенной проверки, что в силу статьи 20 Закона N 294-ФЗ влечет недействительность результатов проверки (то есть составленного по окончании проверки акта проверки), суды первой и апелляционной инстанций проигнорировали иные предусмотренные КоАП РФ доказательства,

имеющиеся в деле (протокол об административном правонарушении, объяснение предпринимателя, документы государственных органов и т.д.) проанализировав лишь акт проверки, не дали никакой правовой оценки ни протоколу об административном правонарушении, ни иным доказательствам.

В силу пункта 10 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" нарушение административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных КоАП РФ, является основанием для признания незаконным и отмены оспариваемого постановления административного органа (часть 2 статьи 211 АПК РФ) при условии, если указанные нарушения носят существенный характер и не позволяют или не позволили всесторонне, полно и объективно рассмотреть дело.

Однако судами указано на нарушение процедуры, предусмотренной Законом N 294-ФЗ, а не положений КоАП РФ.

В пункте 16 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях" указано, что выяснение виновности лица в совершении административного правонарушения осуществляется на основании данных, зафиксированных в протоколе об административном правонарушении, объяснений лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, в том числе об отсутствии возможности для соблюдения соответствующих правил и норм, о принятии всех зависящих от него мер по их соблюдению, а также на основании иных доказательств, предусмотренных частью 2 статьи 26.2 КоАП РФ (постановление ФАС Поволжского округа от 30.01.2014 по делу N А55-7639/2013). Аналогичная позиция в постановлении ФАС Московского округа от 10.07.2013 по делу N А40-141126/12-79-1458, постановлении ФАС Московского округа от 03.06.2013 по делу N А40-122987/12-152-783.

Приведенная позиция судов основана на следующем тезисе – результаты контрольной проверки, проведенной с грубыми нарушениями следует исключить из средств доказывания административного правонарушения, однако в материалах дела об административном правонарушении есть и иные доказательства, полученные в рамках установленной КоАП РФ процедуры – показания и объяснения участников, протоколы применения мер обеспечения производства, вещественные доказательства, которых достаточно для признания лица виновным в совершении административного правонарушения. Однако воля законодателя все же достаточно четко определена в ч.3 ст.26.2 во взаимосвязи со ст.2.8.1 - если административное правонарушение выявлено в ходе контрольной проверки, а сама проверка проведена с грубыми нарушениями, действия должностных лиц в рамках возбужденного производства по делу не могут быть признаны законными средствами доказывания.

Нельзя не отметить, что в течение 2010-2014 годов судами рассмотрено значительное количество дел, в которых обоснованно, в системной взаимосвязи применялись положения ст. 20 Федерального закона № 294-ФЗ и ч. 3 ст. 26.2 КоАП РФ, а именно результаты рассмотрения дел об административных правонарушениях признавались незаконными, если административный орган выявил административное правонарушение в ходе контрольной проверки, допустив грубые нарушения порядка проведения проверки (постановление ФАС Поволжского округа от 23 апреля 2012 г. по делу № А65-16837/2011; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 24.10.2013 по делу N А75-10438/2012).

При проведении административного расследования административный орган вправе совершать только те процессуальные действия, которые предусмотрены КоАП РФ.

Проводя административное расследование по делу об административном правонарушении административный орган не вправе использовать субсидиарно и избирательно отдельные полномочия, предусмотренные контрольно-надзорным законодательством. Собранные таким образом доказательства (протоколы

испытаний образцов, исследования образцов и т.п.) следует признавать недопустимыми доказательствами и исключать из перечня доказательств в производстве по делам об административных правонарушениях. *«Из материалов дела следует, что процедура взятия проб и образцов, оформленная протоколом от 23.10.2013, осуществлялась административным органом в рамках статей 26.4, 26.5 и 27.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в целях осуществления исследований продукции на соответствие требованиям Федерального закона №88-ФЗ.*

В материалах дела отсутствуют сведения о принятии Роспотребнадзором в порядке статьи 26.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях определения о назначении экспертизы, что в силу части 3 статьи 26.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях свидетельствует о недопустимости использования полученных в результате проведения такой экспертизы протоколов и заключения эксперта в качестве доказательств наличия в действиях предпринимателя события административного правонарушения по части 1 статьи 14.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При таких обстоятельствах протокол лабораторных испытаний от 28.10.2013 суд находит недопустимым доказательством по делу об административном правонарушении» (решение Арбитражного суда Кировской области от 5 марта 2014 г. № А28-14327/2013).

«Таким образом, отбор проб горячей воды произведен ответчиком с нарушением установленного КоАП порядка получения доказательств, что является основанием для признания протокола о взятии проб (образцов) от 12.09.2013, протокола лабораторных испытаний от 18.09.2013 № 104-2924; экспертного заключения от 24.09.2013 № 5735 составленными с нарушением законодательно установленных требований, которые не могут быть приняты судом в качестве допустимых доказательств наличия события административного правонарушения, зафиксированного в протоколе об административном правонарушении от 10.10.2011 № 3507; указанные документы, как полученные с

нарушением требования закона, не могут являться доказательствами по делу об административном правонарушении» (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 4 июля 2014 года № А33-21903/2013).

После возбуждения дела об административном правонарушении орган обязан оформлять изъятие проб и образцов только в порядке, установленном КоАП РФ. Однако в редких случаях встречаются судебные акты, допускающие параллельные с административным расследованием действия административных органов по сбору доказательств с использованием различных форм контрольных мероприятий (отбором проб и образцов по СанПиНам, ГОСТам, техническим регламентам государственными учреждениями по поручению должностного лица, ведущего производство по делу и др.).

Административное расследование не должно подменять контрольную проверку и назначаться с целью выяснения обстоятельств, которые могут быть выяснены только в ходе контрольной проверки.

«Суд первой инстанции отклонил как несостоятельный довод административного органа об отсутствии необходимости в издании распоряжения (приказа) о проведении проверки, поскольку фактически административного расследования по делу об административном правонарушении в отношении заявителя по определению от 05.09.2013 не проводилось: ни одно процессуальное действие в рамках административного расследования не только не было совершено, но и не было назначено, в материалах административного производства не содержится ни одного доказательства, полученного в результате административного расследования» (постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда 04 марта 2014 года Дело №А72-13724/2013).

Следует согласиться с признанием недопустимой практики, согласно которой административные органы возбуждают производство по делам об административных правонарушениях в форме административного расследования, но реальных действий по его проведению не осуществляют, используя данное

производство как прикрытие для проведения проверочных мероприятий в нарушение установленного Федеральным законом № 294-ФЗ порядка.

«Как следует из материалов дела, 20 апреля 2012 г. Управление возбудило дело об административном правонарушении и проведении административного расследования, о чем вынесло определение.

Вместе с тем, из данного определения не следует, какие необходимо было осуществить процессуальные действия, требующие значительных временных затрат.

В суде апелляционной инстанции представитель Управления пояснил, что административное расследование было назначено для установления лица, которое нарушило экологические требования при обращении с отходами производства и потребления.

Однако в акте осмотра полигона от 20 апреля 2012 г. и определении о возбуждении дела об административном правонарушении и проведении административного расследования от 20 апреля 2012 г. № 1 имеются сведения о юридическом лице ООО «Профессионал», которое эксплуатирует указанный полигон ТБО.

Как усматривается из материалов дела, реальных процессуальных действий, направленных на выяснение всех обстоятельств административного правонарушения, административным органом не осуществлялось.

Следовательно, в силу ст. 28.7 КоАП РФ административное расследование Управлением не проводилось» (постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 сентября 2012 г. по делу № А68-4624/12).

С другой стороны, имеется судебная практика, которая признает недопустимым действия в рамках административного расследования, полагая, что административный орган обязан был проводить контрольную проверку, при этом суд оценивает совершаемые действия на предмет их соответствия законодательству о контроле и надзоре. Если административный орган действительно проводил административное расследование, такой подход не может быть признан обоснованным (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от

23.03.2015 N Ф02-610/2015 по делу N А33-8846/2014; определение Верховного Суда РФ от 29.06.2015 N 302-КГ15-6553 по делу N А33-8846/2014).

6.10.5. Вынесение административным органом предписания об устранении выявленных нарушений в ряде случаев признается доказательством того, что административный орган проводил проверку не в рамках административного расследования, следовательно, обязан был руководствоваться положениями Федерального закона № 294-ФЗ (постановление ФАС Дальневосточного округа от 22 августа 2012 г. № Ф03-3627/2012 по делу № А51-17664/2011; постановление ФАС Дальневосточного округа от 5 декабря 2012 г. № Ф03-5362/2012 по делу № А59-833/2012; постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 16 февраля 2012 г. по делу № А78-4996/2011; постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 23.03.2015 N Ф02-610/2015 по делу N А33-8846/2014; определение Верховного Суда РФ от 29.06.2015 N 302-КГ15-6553 по делу N А33-8846/2014).

«Судами установлено, что федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор в отношении общества осуществлен административным органом не в соответствии с Законом о санитарно-эпидемиологическом благополучии и Законом о защите прав юридических лиц, а в форме административного расследования (статья 28.7 КоАП Российской Федерации), по результатам которого административный орган привлек общество к административной ответственности и установил нарушения санитарно-эпидемиологических требований.

При таких обстоятельствах вывод суда первой инстанции об отсутствии правовых оснований для выдачи предписания со ссылкой на пункт 2 статьи 50 Закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии является правильным, поскольку по результатам административного расследования на основании положений КоАП Российской Федерации в целях устранения причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, административный орган обязан внести в соответствующие организации и

соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по устранению указанных причин и условий (статья 29.13 КоАП Российской Федерации).

Вынесение предписания по результатам административного расследования нормами КоАП Российской Федерации не предусмотрено, в связи с чем письмом Роспотребнадзора от 30.03.2010 N 01/4556-0-32 разъяснено, что все процессуальные действия в отношении лиц, деятельность которых привела к возникновению причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, осуществляются только в порядке, установленном КоАП Российской Федерации» (постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 10.10.2014 по делу N А33-20235/2013).

Однако по данному вопросу имеется противоположная практика, признающая возможность вынесения предписания без проведения мероприятий по контролю в порядке Федерального закона № 294-ФЗ, следовательно, факт выдачи предписания не всегда свидетельствует о том, что должны были проводиться мероприятия по контролю (постановление ФАС Московского округа от 23 июля 2012 г. по делу № А40-4307/12-147-40; постановление ФАС Уральского округа от 25 февраля 2013 г. № Ф09-152/13 по делу № А47-7698/2012; постановление ФАС Центрального округа от 03.03.2014 по делу N А23-2239/2013).

Верховный Суд РФ в определении от 10.03.2015 по делу N 309-КГ14-7461, А60-48527/2013 указал, что административный орган не вправе выдавать предписание об устранении выявленных нарушений, если не проводилась контрольная проверка в отношении юридического лица, но при этом не было оснований для не проведения такой проверки: *«Однако, как следует из материалов дела, проверка в порядке, установленном Законом от N 294-ФЗ, не проводилась. При этом обстоятельств, перечисленных в пункте 5 части 3 статьи 1 Законом от N 294-ФЗ, не имелось.*

В связи с изложенным, суды пришли к ошибочным выводам о том, что ООО "Уральский щебень" могло быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений санитарно-эпидемиологических требований вне процедуры проведения проверки по правилам Закона N 294-ФЗ». Аналогичная позиция изложения в

определении Верховного Суда РФ от 27.05.2015 N 310-АД15-4639 по делу N А14-3379/2014.

Ограничение возможности административных органов выдавать предписания об устранении выявленных нарушений, если не проводились мероприятия по контролю, как подпадающие под действие Федерального закона № 294-ФЗ, так и неподпадающие (например, дистанционный контроль), имеет целью упорядочить реализацию мер государственного принуждения, гарантировать соблюдение процедуры участия проверяемого лица в формулировании предъявляемых к нему требований, в том числе путем реализации права представить возражения на акт проверки и прилагаемые к нему предписания.

Если нарушения выявлены и зафиксированы в рамках производства по делам об административных правонарушениях, административный орган не вправе выдавать предписание, а вправе вынести представление об устранении причин и условий совершения правонарушения (ст. 29.13 КоАП РФ), а если он приходит к выводу, о необходимости вынесения предписания, то для обеспечения его законности и обоснованности должен провести специальные контрольные мероприятия.

В то же время имеются судебные решения, признающие допустимым выдачу предписания по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, то есть без проведения специализированных форм контрольных мероприятий (*«Довод жалобы о том, что КоАП РФ не предусматривает выдачу предписаний по окончании административного расследования, судами рассматривался и признан ошибочным, при этом суды исходили из того, что выдача управлением Роспотребнадзора оспариваемого предписания по результатам административного расследования, не противоречит ни КоАП РФ, ни Федеральному закону N 294-ФЗ, ни Федеральному закону N 52-ФЗ, поскольку осуществление органами Роспотребнадзора государственного надзора в форме выдачи предписания нормативно не обусловлено необходимостью осуществления этими органами проверки»* - постановление ФАС Дальневосточного округа от 31.07.2014 N Ф03-2862/2014 по делу N А51-29305/2013).

6.10.6. Признание незаконным решения о привлечении к административной ответственности не является безусловным основанием для признания незаконными действий по проведению контрольной проверки, в том числе выданного по результатам такой проверки предписания (постановление Президиума ВАС РФ от 5 апреля 2012 г. № 15417/11 по делу № А79-7518/2010).

«Не может служить надлежащим доказательством незаконности предписания отсутствие оснований для привлечения предприятия к административной ответственности по ст. 6.5 КоАП РФ, установленных вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Ставропольского края от 17 октября 2011 г. по делу № А63-5039/2011, поскольку в данном деле подлежат исследованию гражданско-правовые отношения между предприятием и потребителями коммунальных услуг и не влечет освобождение предприятия как исполнителя коммунальных услуг от обязанности оказывать жильцам коммунальные услуги надлежащего качества, отвечающие санитарным и техническим требованиям» (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 15 февраля 2013 г. по делу № А63-5122/2011).

6.11. Подходы судебных органов к оценке законности использования отдельными федеральными органами исполнительной власти риск-ориентированных приемов планирования контрольных проверок.

Судебных споров, связанных с оценкой законности применения риск-ориентированных приемов планирования контрольных проверок выявлено крайне мало, в основном все они связаны с применением положений Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», при этом большинство споров касается правильности отнесения объекта к опасным производственным объектам, порядком их регистрации и перерегистрации, сроков действия лицензий на опасный производственный объект и порядка их переоформления (постановление ФАС Центрального округа от 18.06.2014 г. № А62-

4191/2013; постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 21.03.2014 по делу № А32-14033/2012; постановление ФАС Восточного-Сибирского округа от 10.12. 2013 по делу № А58-1204/2013; постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.05.2014 по делу № А52-2210/2013).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Общая характеристика судебных дел, рассмотренных Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, федеральными арбитражными судами округов, связанных с оспариванием действий и решений при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора

Приложение 1 – Общая характеристика судебных дел, рассмотренных в 2012 г.

	ВС РФ; ВАС РФ	ФАС Волго-Вятского округа	ФАС Восточно-Сибирского округа	ФАС Дальневосточного округа	ФАС Западно-Сибирского округа	ФАС Московского округа	ФАС Поволжского округа	ФАС Северо-Западного округа	ФАС Северо-Кавказского округа	ФАС Уральского округа	ФАС Центрального округа
I. Вид государственного контроля и надзора											
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	4 (14,8%)	1 (3,5%)	2 (6,4%)	2 (7,4%)	4 (9,7%)	4 (5,7%)	3 (4,6%)	1 (2,7%)	2 (6%)	5 (7,6%)	1 (4,5%)
Государственный экологический надзор	6 (22,2%)	3 (10,7%)	3 (9,6%)	2 (7,4%)	5 (12,1%)	8 (11,4%)	9 (14%)	5 (13,8%)	6 (18,1%)	10 (15,3%)	3 (13,6%)
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	4 (14,8%)	5 (17,8%)	5 (16,1%)	0	1 (2,4%)	2 (2,8%)	3 (4,6%)	2 (5,5%)	0	6 (9,2%)	2 (9%)
Государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов	1 (3,7%)	1 (3,5%)	0	0	2 (4,8%)	2 (2,8%)	5 (7,8%)	2 (5,5%)	0	4 (6,1%)	1 (4,5%)

Государственный ветеринарный надзор	0	0	2 (6,4%)	3 (11,1%)	5 (12,1%)	1 (1,4%)	2 (3,1%)	3 (8,3%)	3 (9%)	3 (4,6%)	0
Государственный транспортный надзор	2 (7,4%)	2 (7,1%)	0	0	4 (9,7%)	2 (2,8%)	2 (3,1%)	2 (5,5%)	1 (3%)	3 (4,6%)	0
Государственный строительный надзор	0	1 (3,5%)	0	0	1 (2,4%)	1 (1,4%)	2 (3,1%)	1 (2,7%)	0	4 (6,1%)	1 (4,5%)
Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции	4 (14,8%)	0	2 (6,4%)	0	0	14 (20%)	1 (1,5%)	1 (2,7%)	0	0	0
Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны, в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	0	0	0	0	0	0	0	0	2 (6%)	0	0
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	2 (7,4%)	2 (7,1%)	1 (3,2%)	0	1 (2,4%)	3 (4,2%)	4 (6,2%)	2 (5,5%)	1 (3%)	4 (6,1%)	1 (4,5%)
Федеральный государственный пожарный надзор	1 (3,7%)	9 (32,1%)	15 (48,3%)	4 (14,8%)	8 (19,5%)	9 (12,8%)	10 (15,6%)	11 (30,5%)	6 (18,1%)	10 (15,3%)	4 (18,1%)
Государственный контроль за частной детективной и охранной деятельностью	0	0	0	0	1 (2,4%)	1 (1,4%)	0	0	0	0	1 (4,5%)
Лицензионный контроль	1 (3,7%)	0	0	3 (11,1%)	3 (7,3%)	5 (7,1%)	5 (7,8%)	3 (8,3%)	4 (12,1%)	2 (3%)	2 (9%)
Государственный жилищный надзор, муниципальный	0	1 (3,5%)	0	5 (18,5%)	3 (7,3%)	5 (7,1%)	10 (15,6%)	2 (5,5%)	2 (6%)	9 (13,8%)	2 (9%)

жилищный контроль											
Федеральный государственный надзор в области связи	1 (3,7%)	2 (7,1%)	0	1 (3,7%)	0	0	0	0	0	0	1 (4,5%)
Государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов)	0	0	1 (3,2%)	0	0	0	0	1 (2,7%)	0	0	0
Государственный надзор за соблюдением трудового законодательства	0	0	0	1 (3,7%)	0	1 (1,4%)	0	0	0	0	0
Государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (4,5%)
Государственный контроль за соблюдением законодательства о геодезии и картографии	0	0	0	1 (3,7%)	0	0	0	0	0	0	0
Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	0	0	0	1 (3,7%)	2 (4,8%)	0	0	0	0	0	0
Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о персональных данных	1 (3,7%)	0	0	0	0	1 (1,4%)	0	0	0	0	0
Государственный контроль за аккредитованными организациями	0	0	0	1 (3,7%)	0	4 (5,7%)	3 (4,6%)	0	0	5 (7,6%)	1 (4,5%)

Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения	0	0	0	2 (7,4%)	0	2 (2,8%)	0	0	1 (3%)	0	0
Государственный надзор в сфере рекламы	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	2 (3,1%)	0	0	0	0
Федеральный государственный надзор за проведением лотерей	0	0	0	1 (3,7%)	0	0	0	0	1 (3%)	0	0
Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства о реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции	0	0	0	0	1 (2,4%)	2 (2,8%)	2 (3,1%)	0	3 (9%)	0	0
Государственный надзор за соблюдением законодательства об организации и проведении азартных игр	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	1 (1,5%)	0	0	0	0
Надзор за соблюдением законодательства об участии в долевом строительстве	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	0	0	0	0	1 (4,5%)
Государственный контроль в сфере оборота оружия	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (3%)	0	0
Государственный надзор в области семеноводства	0	1 (3,5%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
II. Предмет оспаривания											

Решение прокурора о согласовании распоряжения о проведении внеплановой проверки	0	0	0	1 (2,5%)	1 (2%)	2 (3,1%)	0	0	0	1 (1,5%)	0
Распоряжение о проведении проверки	2 (5,1%)	1 (3,4%)	6 (13%)	3 (7,5%)	7 (14%)	9 (14%)	6 (15,7%)	1 (4,3%)	7 (18,4%)	11 (16,6%)	6 (21,4%)
Предписание	14 (35,8%)	12 (41,3%)	20 (43,4%)	15 (37,5%)	19 (38%)	19 (29,6%)	11 (28,9%)	9 (39,1%)	12 (31,5%)	22 (33,3%)	15 (53,5%)
Решение по жалобе на выданное предписание	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Акт проверки	7 (17,9%)	4 (13,7%)	5 (10,8%)	6 (15%)	5 (10%)	7 (10,9%)	5 (13,1%)	1 (4,3%)	3 (7,8%)	5 (7,5%)	1 (3,5%)
Действия, выражающиеся в проведении проверки	8 (20,5%)	1 (3,4%)	2 (4,3%)	2 (5%)	2 (4%)	3 (4,6%)	3 (7,8%)	2 (8,6%)	5 (13,1%)	8 (12,1%)	3 (10,7%)
Действия выражающиеся в проведении проверки в связи с оспариванием постановления по делу об административном правонарушении	8 (20,5%)	9 (31%)	13 (28,2%)	11 (27,5%)	15 (30%)	21 (32,8%)	12 (31,5%)	10 (43,4%)	9 (23,6%)	18 (27,2%)	3 (10,7%)
Действия по проведению проверки в связи с оспариванием заключения, приказа о приостановлении действия лицензии	0	0	0	1 (2,5%)	0	1 (1,5%)	0	0	2 (5,2%)	0	0
Бездействие выразившееся в непроведении проверки	0	1 (3,4%)	0	0	0	1 (1,5%)	0	0	0	0	0
Заключение об отказе в выдаче лицензии	0	0	0	1 (2,5%)	0	1 (1,5%)	0	0	0	0	0

Требование (запрос) о предоставлении документов	0	1 (3,4%)	0	0	1 (2%)	0	1 (2,6%)	0	0	1 (1,5%)	0
III. Удовлетворены требования											
Юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	6 (21,4%)	9 (31%)	13 (36,1%)	3 (20%)	7 (20,5%)	19 (32,2%)	10 (23,8%)	13 (25,4%)	5 (14,7%)	20 (30,3%)	4 (21%)
Органов государственного и муниципального контроля и надзора	22 (78,5%)	20 (69%)	23 (63,9%)	12 (80%)	27 (79,4%)	40 (67,7%)	32 (76,1%)	38 (74,5%)	29 (85,2%)	46 (69,6%)	15 (78,9%)
IV. Причины признания решений (действий) органов государственного и муниципального контроля и надзора недействительными											
Наличие грубых нарушений требований, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», к организации и проведению проверок	5 (83,3%)	4 (44,4%)	1 (7,6%)	1 (33,3%)	2 (28,5%)	4 (21%)	3 (30%)	5 (38,4%)	2 (40%)	7 (35%)	0
Отсутствие фактических оснований для возложения предписанием обязанности, для привлечения к административной ответственности, для отказа в	1 (16,67%)	0	2 (15,3%)	1 (33,3%)	2 (28,5%)	5 (26,3%)	4 (40%)	2 (15,3%)	1 (20%)	10 (50%)	1 (25%)

выдаче лицензии (разрешения) (отсутствуют допустимые доказательства наличия нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами)											
Предписание возлагает обязанность, не предусмотренную законом	0	0	1 (7,6%)	1 (33,3%)	0	2 (10,5%)	1 (10%)	1 (7,6%)	0	2 (10%)	0
Предписание является неисполнимым	1 (16,67%)	3 (33,3%)	0	0	1 (14,2%)	2 (10,5%)	1 (10%)	2 (15,3%)	0	3 (15%)	0
Распоряжение о проведении проверки принято, проверка проведена, предписание выдано неуполномоченным органом (должностным лицом)	0	0	3 (23%)	0	0	2 (10,5%)	0	0	1 (20%)	4 (20%)	2 (50%)
Распоряжение о проведении проверки не соответствует закону (типовой форме распоряжения), не содержит обязательных реквизитов	0	0	0	0	1 (14,2%)	0	0	0	0	0	0
Предписание выдано не в рамках административных процедур, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите	0	0	2 (15,3%)	0	0	0	1 (10%)	2 (15,3%)	1 (20%)	1 (5%)	0

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»											
Предписание не отвечает критерию конкретности	1 (16,67%)	3 (33,3%)	0	0	1 (14,2%)	2 (10,5%)	1 (10%)	2 (15,3%)	0	3 (15%)	0
Требование о предоставлении документов является неисполнимым	0	1 (11,1%)	0	0	0	1 (5,2%)	0	0	0	1 (5%)	1 (25%)

Приложение 2 – Общая характеристика судебных дел, рассмотренных в 2013 г.

	ВС РФ	ФАС Волго-Вятского округа	ФАС Восточно-Сибирского округа	ФАС Дальневосточного округа	ФАС Западно-Сибирского округа	ФАС Московского округа	ФАС Поволжского округа	ФАС Северо-Западного округа	ФАС Северо-Кавказского округа	ФАС Уральского округа	ФАС Центрального округа
I. Вид государственного контроля и надзора											
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	0	3 (5%)	5 (12,8%)	0	4 (7,6%)	4 (5%)	4 (7,6%)	2 (2,7%)	3 (5,6%)	6 (8,1%)	1 (2,9%)
Государственный экологический надзор	13 (41,9%)	1 (1,6%)	4 (10,2%)	2 (7,6%)	5 (9,6%)	10 (12,6%)	7 (13,4%)	9 (12,5%)	6 (11,3%)	9 (12,1%)	15 (44,1%)
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	0	8 (13,5%)	5 (12,8%)	0	4 (7,6%)	2 (2,5%)	3 (5,7%)	3 (4,1%)	2 (3,7%)	5 (6,7%)	2 (5,8%)
Государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов	0	1 (1,6%)	1 (2,5%)	1 (3,8%)	0	1 (1,2%)	3 (5,7%)	2 (2,7%)	1 (1,8%)	4 (5,4%)	2 (5,8%)
Государственный ветеринарный надзор	1 (3,2%)	0	0	2 (7,6%)	1 (1,9%)	1 (1,2%)	2 (3,8%)	6 (8,3%)	3 (5,6%)	3 (4%)	1 (2,9%)
Государственный транспортный надзор	1 (3,2%)	3 (5%)	0	2 (7,6%)	1 (1,9%)	1 (1,2%)	1 (1,9%)	4 (5,5%)	4 (7,5%)	4 (5,4%)	0
Государственный строительный надзор	2 (6,4%)	1 (1,6%)	0	0	1 (1,9%)	4 (5%)	1 (1,9%)	3 (4,1%)	0	3 (4%)	0
Федеральный государственный	0	1 (1,6%)	8	0	1 (1,9%)	16	0	2 (2,7%)	2 (3,7%)	0	0

контроль (надзор) в сфере миграции			(20,5%)			(20,2%)					
Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны, в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	0	1 (1,6%)	0	0	1 (1,9%)	0	0	0	1 (1,8%)	1 (1,3%)	0
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	2 (6,4%)	2 (3,3%)	1 (2,5%)	2 (7,6%)	2 (3,8%)	2 (2,5%)	3 (5,7%)	1 (1,3%)	1 (1,8%)	3 (4%)	1 (2,9%)
Федеральный государственный пожарный надзор	6 (19,3%)	31 (52,5%)	6 (15,3%)	10 (38,4%)	15 (28,8%)	5 (6,3%)	10 (19,2%)	18 (25%)	7 (13,2%)	7 (9,4%)	4 (11,7%)
Государственный контроль за частной детективной и охранной деятельностью	0	1 (1,6%)	0	1 (3,8%)	0	1 (1,2%)	0	0	2 (3,7%)	1 (1,3%)	0
Лицензионный контроль	1 (3,2%)	0	0	1 (3,8%)	3 (5,7%)	4 (5%)	3 (5,7%)	3 (4,1%)	4 (7,5%)	4 (5,4%)	3 (8,8%)
Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль	2 (6,4%)	4 (6,7%)	5 (12,8%)	1 (3,8%)	5 (9,6%)	7 (8,8%)	10 (19,2%)	4 (5,5%)	3 (5,6%)	6 (8,1%)	1 (2,9%)
Федеральный государственный надзор в области связи	0	1 (1,6%)	0	0	1 (1,9%)	0	0	1 (1,3%)	0	2 (2,7%)	1 (2,9%)
Государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов)	1 (3,2%)	0	0	0	0	0	2 (3,8%)	1 (1,3%)	0	2 (2,7%)	0
Государственный надзор за	0	0	0	2 (7,6%)	0	1 (1,2%)	0	1 (1,3%)	0	0	0

состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия											
Государственный контроль за соблюдением законодательства о геодезии и картографии	0	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	0	0	1 (1,3%)	0
Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	0	0	0	0	2 (3,8%)	0	0	1 (1,3%)	0	0	0
Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о персональных данных	0	0	0	0	0	1 (1,2%)	0	1 (1,3%)	0	1 (1,3%)	0
Государственный контроль за аккредитованными организациями	1 (3,2%)	0	0	0	2 (3,8%)	6 (7,5%)	0	2 (2,7%)	1 (1,8%)	2 (2,7%)	0
Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения	0	0	0	0	2 (3,8%)	3 (3,7%)	1 (1,9%)	0	3 (5,6%)	4 (5,4%)	1 (2,9%)
Государственный надзор в сфере рекламы	0	0	0	0	0	2 (2,5%)	0	0	0	1 (1,3%)	0
Федеральный государственный надзор за проведением лотерей	0	0	0	0	1 (1,9%)	2 (2,5%)	0	2 (2,7%)	1 (1,8%)	0	1 (2,9%)
Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства о реализации алкогольной и	0	0	1 (2,5%)	0	1 (1,9%)	2 (2,5%)	0	2 (2,7%)	2 (3,7%)	1 (1,3%)	1 (2,9%)

спиртосодержащей продукции											
Муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства	0	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	0	0	1 (1,3%)	0
Государственный надзор за соблюдением законодательства об организации и проведении азартных игр	0	0	0	0	0	1 (1,2%)	0	2 (2,7%)	3 (5,6%)	2 (2,7%)	0
Надзор за соблюдением законодательства об участии в долевом строительстве	0	0	0	0	0	2 (2,5%)	0	2 (2,7%)	0	1 (1,3%)	0
Государственный контроль в сфере оборота оружия	0	1 (1,6%)	2 (5,1%)	0	0	0	0	0	2 (3,7%)	0	0
Региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси	0	0	0	0	0	1 (1,2%)	0	0	2 (3,7%)	0	0
Государственный надзор за деятельностью саморегулируемых организаций	1 (3,2%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Государственный контроль за соблюдением законодательства об электроэнергетике	0	0	1 (2,5%)	0	0	0	0	0	0	0	0
Антимонопольный контроль	0	0	0	1 (3,8%)	0	0	0	0	0	0	0
Муниципальный финансовый контроль	0	0	0	1 (3,8%)	0	0	0	0	0	0	0
II. Предмет оспаривания											

Решение прокурора о согласовании распоряжения о проведении внеплановой проверки	1 (2,2%)	0	0	0	2 (4,4%)	2 (2,7%)	0	0	0	1 (1,8%)	0
Распоряжение о проведении проверки	4 (9,1%)	3 (4,1%)	2 (4,5%)	2 (6,4%)	6 (13,3%)	9 (12,1%)	3 (7,5%)	3 (9,6%)	4 (11,1%)	3 (5,6%)	5 (14,7%)
Предписание	9 (20,4%)	35 (47,9%)	24 (54,5%)	8 (25,8%)	15 (33,3%)	19 (25,6%)	16 (40%)	10 (32,2%)	6 (16,6%)	21 (39,6%)	14 (41,1%)
Решение по жалобе на выданное предписание	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Акт проверки	7 (15,9%)	6 (8,2%)	3 (6,8%)	2 (6,4%)	2 (4,4%)	5 (6,7%)	3 (7,5%)	0	2 (5,5%)	2 (3,7%)	3 (8,8%)
Действия, выражающиеся в проведении проверки	10 (22,7%)	3 (4,1%)	2 (4,5%)	6 (19,3%)	5 (11,1%)	8 (10,8%)	5 (12,5%)	3 (9,6%)	5 (13,8%)	7 (13,2%)	3 (8,8%)
Действия выражающиеся в проведении проверки в связи с оспариванием постановления по делу об административном правонарушении	11 (25%)	22 (30,1%)	12 (27,2%)	9 (29%)	15 (33,3%)	25 (33,7%)	12 (30%)	12 (38,7%)	11 (30,5%)	15 (28,3%)	9 (26,4%)
Действия по проведению проверки в связи с оспариванием заключения, приказа о приостановлении действия лицензии	0	0	0	0	0	2 (2,7%)	0	0	6 (16,6%)	1 (1,8%)	0
Бездействие выразившееся в непроведении проверки	0	0	0	0	0	0	1 (2,5%)	0	0	0	0
Заключение об отказе в выдаче лицензии	0	0	0	0	0	1 (1,3%)	0	1 (3,2%)	1 (2,7%)	0	0

Требование (запрос) о предоставлении документов	0	4 (5,4%)	0	3 (9,6%)	0	2 (2,7%)	0	1 (3,2%)	1 (2,7%)	2 (3,7%)	0
Действия по проведению внеплановой проверки в связи с оспариванием решения об исключении информации об организации из реестра саморегулируемых организаций	1 (2,2%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Действия по утверждению ежегодного плана проверок	1 (2,2%)	0	0	1 (3,2%)	0	1 (1,3%)	0	1 (3,2%)	0	1 (1,8%)	0
Решение антимонопольного органа о прекращении нарушения законодательства об электроэнергетике	0	0	1 (2,2%)	0	0	0	0	0	0	0	0
III. Удовлетворены требования											
Юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	3 (9,6%)	27 (43,5%)	15 (35,7%)	4 (16%)	10 (22,2%)	11 (22%)	11 (25%)	15 (27,7%)	5 (15,1%)	17 (27,4%)	7 (20%)
Органов государственного и муниципального контроля и надзора	28 (90,3%)	35 (56,4%)	27 (64,2%)	21 (84%)	35 (77,7%)	39 (78%)	33 (75%)	39 (72,2%)	28 (84,8%)	45 (72,5%)	28 (80%)
IV. Причины признания решений (действий) органов государственного и муниципального контроля и надзора недействительными											
Наличие грубых нарушений требований, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и	2 (66,67%)	3 (11,1%)	1 (6,6%)	3 (75%)	3 (30%)	5 (45,4%)	4 (36,3%)	7 (46,6%)	4 (80%)	4 (23,5%)	2 (28,5%)

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», к организации и проведению проверок											
Отсутствие фактических оснований для возложения предписанием обязанности, для привлечения к административной ответственности, для отказа в выдаче лицензии (разрешения) (отсутствуют допустимые доказательства наличия нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами)	1 (33,33%)	8 (29,6%)	9 (60%)	1 (25%)	3 (30%)	3 (27,2%)	4 (36,3%)	5 (33,3%)	1 (20%)	5 (29,4%)	2 (28,5%)
Предписание возлагает обязанность, не предусмотренную законом	0	1 (3,7%)	1 (6,6%)	0	0	1 (9%)	1 (9%)	1 (6,6%)	0	1 (5,8%)	1 (14,2%)
Предписание является неисполнимым	0	9 (33,3%)	2 (13,3%)	0	1 (10%)	0	1 (9%)	1 (6,6%)	0	3 (17,6%)	1 (14,2%)
Распоряжение о проведении проверки принято, проверка	0	1 (3,7%)	1 (6,6%)	0	0	1 (9%)	0	0	0	3 (17,6%)	1 (14,2%)

проведена, предписание выдано неуполномоченным органом (должностным лицом)											
Распоряжение о проведении проверки не соответствует закону (типовой форме распоряжения), не содержит обязательных реквизитов	0	0	0	0	1 (10%)	1 (9%)	0	0	0	0	0
Предписание выдано не в рамках административных процедур, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	0	1 (3,7%)	0	2 (50%)	0	0	0	0	0	1 (5,8%)	0
Предписание не отвечает критерию конкретности	0	0	0	0	0	1 (9%)	1 (9%)	1 (6,6%)	0	3 (17,6%)	1 (14,2%)
Требования предписания основаны на неопубликованном нормативном акте	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Отказ в проведении проверки признан незаконным, так как	0	0	0	0	1 (10%)	0	0	0	0	0	0

имеются основания для проведения проверки											
Требование о предоставлении документов является неисполнимым	0	4 (14,8%)	0	0	1 (10%)	0	0	0	0	0	0

Приложение 3 – Общая характеристика судебных дел, рассмотренных в 2014 г.

	ВС РФ	АС Волго-Вятского округа	АС Восточно- Сибирского округа	АС Дальневосточного округа	АС Западно- Сибирского округа	АС Московского округа	АС Поволжского округа	АС Северо-Западного округа	АС Северо- Кавказского округа	АС Уральского округа	АС Центрального округа
I. Вид государственного контроля и надзора											
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	2 (5%)	2 (3%)	2 (3,5%)	1 (4,3%)	4 (7,2%)	0	3 (6,9%)	2 (2,8%)	2 (4,4%)	7 (8,1%)	1 (2,1%)
Государственный экологический надзор	11 (27,5%)	3 (4,5%)	11 (19,6%)	2 (8,6%)	6 (10,9%)	12 (23,5%)	1 (2,3%)	10 (14,4%)	8 (17,7%)	10 (11,6%)	19 (41,3%)
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	0	4 (6%)	4 (7,1%)	1 (4,3%)	3 (5,4%)	1 (1,9%)	2 (4,6%)	3 (4,3%)	0	9 (10,4%)	3 (6,5%)
Государственный контроль за соблюдением требований технических регламентов	0	0	1 (1,7%)	0	1 (1,8%)	0	4 (9,3%)	1 (1,4%)	1 (2,2%)	3 (3,4%)	1 (2,1%)
Государственный ветеринарный надзор	1 (2,5%)	1 (1,5%)	1 (1,7%)	0	2 (3,6%)	0	0	5 (7,2%)	2 (4,4%)	1 (1,1%)	2 (4,3%)
Государственный транспортный надзор	0	1 (1,5%)	3 (5,3%)	2 (8,6%)	1 (1,8%)	1 (1,9%)	0	1 (1,4%)	0	4 (4,6%)	0
Государственный строительный надзор	2 (5%)	0	1 (1,7%)	2 (8,6%)	1 (1,8%)	4 (7,8%)	2 (4,6%)	3 (4,3%)	2 (4,4%)	4 (4,6%)	0

Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции	0	5 (7,5%)	10 (17,8%)	0	1 (1,8%)	13 (25,4%)	1 (2,3%)	4 (5,7%)	0	0	0
Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны, в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	9 (22,5%)	1 (1,5%)	4 (7,1%)	0	1 (1,8%)	0	0	1 (1,4%)	1 (2,2%)	4 (4,6%)	0
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности опасных производственных объектов	0	10 (15,1%)	2 (3,5%)	0	3 (5,4%)	4 (7,8%)	2 (4,6%)	3 (4,3%)	3 (6,6%)	3 (3,4%)	2 (4,3%)
Федеральный государственный пожарный надзор	6 (15%)	25 (37,8%)	8 (14,2%)	8 (34,7%)	14 (25,4%)	2 (3,9%)	8 (18,6%)	20 (28,9%)	8 (17,7%)	13 (15,1%)	5 (10,8%)
Государственный контроль за частной детективной и охранной деятельностью	0	0	1 (1,7%)	1 (4,3%)	0	0	0	1 (1,4%)	0	0	0
Лицензионный контроль	1 (2,5%)	6 (9%)	1 (1,7%)	2 (8,6%)	4 (7,2%)	0	1 (2,3%)	3 (4,3%)	2 (4,4%)	6 (6,9%)	4 (8,6%)
Государственный жилищный надзор, муниципальный жилищный контроль	4 (10%)	7 (10,6%)	5 (8,9%)	3 (13%)	7 (12,7%)	5 (9,8%)	11 (25,5%)	3 (4,3%)	1 (2,2%)	8 (9,3%)	3 (6,5%)
Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	0	0	1 (1,7%)	0	0	0	0	0	0	0	0
Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств	0	0	1 (1,7%)	0	0	0	0	0	0	0	0

Федеральный государственный надзор в области связи	0	1 (1,5%)	0	0	2 (3,6%)	0	0	0	0	1 (1,1%)	2 (4,3%)
Государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов)	1 (2,5%)	0	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	0	0	0
Государственный надзор за соблюдением трудового законодательства	1 (2,5%)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия	1 (2,5%)	0	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	2 (4,4%)	0	0
Государственный контроль за соблюдением законодательства о геодезии и картографии	1 (2,5%)	0	0	1 (4,3%)	0	0	1 (2,3%)	0	0	0	0
Федеральный государственный пожарный надзор в лесах	0	0	0	0	1 (1,8%)	0	0	0	0	0	0
Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства о персональных данных	0	0	0	0	1 (1,8%)	0	0	0	0	1 (1,1%)	0
Государственный контроль за аккредитованными организациями	0	0	0	0	1 (1,8%)	5 (9,8%)	0	0	0	0	0
Федеральный государственный	0	0	0	0	2 (3,6%)	0	2 (4,6%)	0	1 (2,2%)	8 (9,3%)	1 (2,1%)

надзор в области безопасности дорожного движения											
Государственный надзор в сфере рекламы	0	0	0	0	0	2 (3,9%)	1 (2,3%)	0	0	0	0
Федеральный государственный надзор за проведением лотерей	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	0	1 (1,4%)	0	0	1 (2,1%)
Контроль и надзор за соблюдением требований законодательства о реализации алкогольной и спиртосодержащей продукции	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	1 (2,3%)	0	2 (4,4%)	2 (2,3%)	2 (4,3%)
Государственный контроль за исполнением законодательства РФ о социальной защите инвалидов	0	0	0	0	0	0	2 (4,6%)	0	0	0	0
Муниципальный контроль за соблюдением правил благоустройства	0	0	0	0	0	0	1 (2,3%)	2 (2,8%)	0	0	0
Федеральный государственный надзор в области использования атомной энергии	0	0	0	0	0	0	0	1 (1,4%)	0	0	0
Государственный надзор за соблюдением законодательства об организации и проведении азартных игр	0	0	0	0	0	0	0	3 (4,3%)	1 (2,2%)	0	0
Надзор за соблюдением законодательства об участии в	0	0	0	0	0	0	0	0	2 (4,4%)	0	0

долевом строительстве											
Государственный контроль в сфере оборота оружия	0	0	0	0	0	0	0	0	2 (4,4%)	0	0
Региональный государственный контроль за осуществлением перевозок пассажиров и багажа легковым такси	0	0	0	0	0	0	0	0	4 (8,8%)	1 (1,1%)	0
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований, установленных законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в сфере государственного оборонного заказа	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (2,2%)	0	0
Государственный контроль (надзор) в сфере образования	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (1,1%)	0
II. Предмет оспаривания											
Решение прокурора о согласовании распоряжения о проведении внеплановой проверки	0	0	1 (1,6%)	0	2 (3%)	1 (1,7%)	0	0	0	0	0
Распоряжение о проведении проверки	3 (4%)	1 (1,3%)	8 (12,9%)	1 (3,4%)	9 (13,6%)	5 (8,7%)	3 (5,7%)	1 (1,4%)	6 (11,7%)	5 (5,8%)	8 (15,3%)
Предписание	13 (17,3%)	36 (50%)	20 (32,2%)	12 (41,3%)	26 (39,3%)	11 (19,2%)	21 (40,3%)	27 (39,7%)	12 (23,5%)	40 (46,5%)	27 (51,9%)
Решение по жалобе на выданное предписание	0	0	0	1 (3,4%)	0	0	0	0	0	0	0

Акт проверки	11 (14,6%)	2 (2,7%)	4 (6,4%)	5 (17,2%)	3 (4,5%)	2 (3,5%)	6 (11,5%)	0	5 (9,8%)	4 (4,6%)	6 (11,5%)
Действия, выражающиеся в проведении проверки	11 (14,6%)	2 (2,7%)	6 (9,6%)	0	6 (9%)	3 (5,2%)	4 (7,6%)	6 (8,8%)	3 (5,8%)	3 (3,4%)	3 (5,7%)
Действия выражающиеся в проведении проверки в связи с оспариванием постановления по делу об административном правонарушении	36 (48%)	31 (43%)	23 (37%)	10 (34,4%)	18 (27,2%)	31 (54,3%)	16 (30,7%)	32 (47%)	16 (31,3%)	29 (33,7%)	6 (11,5%)
Действия по проведению проверки в связи с оспариванием заключения, приказа о приостановлении действия лицензии	1 (1,3%)	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	1 (1,4%)	8 (15,6%)	2 (2,3%)	1 (1,9%)
Бездействие выразившееся в непроведении проверки	0	0	0	0	1 (1,5%)	0	0	0	0	0	0
Решения о досрочном прекращении права пользования недрами по лицензии	0	0	0	0	1 (1,5%)	0	0	0	0	0	0
Решение прокурора об отказе в согласовании распоряжения о проведении внеплановой проверки	0	0	0	0	0	1 (1,7%)	0	0	0	0	0
Приказ о продлении срока проведения проверки	0	0	0	0	0	1 (1,7%)	0	0	0	0	0
Приказ о досрочном прекращении права	0	0	0	0	0	1 (1,7%)	0	0	0	0	0

пользования недрами (действия по проведению проверки в связи)											
Бездействия в виде невнесения записи о проверке в журнал учета проверок	0	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	0	0	0	0
Решение налогового органа о приостановлении действия разрешения на проведение всероссийской безтиражной лотереи	0	0	0	0	0	1 (1,7%)	0	1 (1,4%)	0	0	0
Заключение об отказе в выдаче лицензии	0	0	0	0	0	0	0	0	1 (1,9%)	1 (1,1%)	1 (1,9%)
Требование (запрос) о предоставлении документов	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 (2,3%)	0
III. Удовлетворены требования											
Юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	20 (32,7%)	23 (33,3%)	9 (16,3%)	7 (31,8%)	15 (28,3%)	6 (11,7%)	14 (31,8%)	24 (35,8%)	9 (20%)	28 (35%)	13 (30,2%)
Органов государственного и муниципального контроля и надзора	41 (67,2%)	46 (66,6%)	46 (83,6%)	15 (68,1%)	38 (71,6%)	45 (88,2%)	30 (68,1%)	43 (64,1%)	36 (80%)	52 (65%)	30 (69,7%)
IV. Причины признания решений (действий) органов государственного и муниципального контроля и надзора недействительными											
Наличие грубых нарушений требований, установленных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и	14 (70%)	10 (43,4%)	2 (22,2%)	4 (57,1%)	3 (20%)	5 (83,3%)	4 (28,5%)	13 (54,1%)	5 (55,5%)	6 (21,4%)	5 (38,4%)

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», к организации и проведению проверок											
Отсутствие фактических оснований для возложения предписанием обязанности, для привлечения к административной ответственности, для отказа в выдаче лицензии (разрешения) (отсутствуют допустимые доказательства наличия нарушений обязательных требований или требований, установленных муниципальными правовыми актами)	4 (20%)	9 (39,1%)	1 (11,1%)	3 (42,8%)	7 (46,6%)	1 (16,6%)	4 (28,5%)	5 (20,8%)	1 (11,1%)	12 (42,8%)	8 (61,5%)
Предписание возлагает обязанность, не предусмотренную законом	0	2 (8,6%)	1 (11,1%)	1 (14,2%)	0	1 (16,6%)	1 (7,1%)	4 (16,6%)	0	2 (7,1%)	1 (7,6%)
Предписание является неисполнимым	2 (10%)	3 (13%)	0	0	4 (26,6%)	1 (16,6%)	5 (35,7%)	2 (8,3%)	0	5 (17,8%)	2 (15,3%)
Распоряжение о проведении проверки принято, проверка	0	1 (4,3%)	0	0	0	0	0	0	2 (22,2%)	3 (10,7%)	2 (15,3%)

проведена, предписание выдано неуполномоченным органом (должностным лицом)											
Распоряжение о проведении проверки не соответствует закону (типовой форме распоряжения), не содержит обязательных реквизитов	0	1 (4,3%)	1 (11,1%)	0	1 (6,6%)	0	0	0	0	0	0
Предписание выдано не в рамках административных процедур, закрепленных в Федеральном законе от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»	2 (10%)	0	1 (11,1%)	0	0	0	0	1 (4,1%)	0	1 (3,5%)	0
Предписание не отвечает критерию конкретности	2 (10%)	0	0	0	3 (20%)	1 (16,6%)	1 (7,1%)	1 (4,1%)	0	0	1 (7,6%)
Требования предписания основаны на неопубликованном нормативном акте	0	0	0	0	1 (6,6%)	0	0	0	0	0	0
Отказ в проведении проверки незаконен, так как имеются основания для проведения проверки	0	0	0	0	1 (6,6%)	0	0	0	0	0	0