**Содержание публикации:**

Предисловие

Введение

1. Итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2010 году. Оценка масштабов контрольно-надзорной деятельности

2. Практика организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации (по результатам анализа докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля)

2.1. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне

2.2. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне

2.3. Практика организации контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне

2.4 Уведомительный порядок начала осуществления предпринимательской деятельности

3. Анализ правоприменительной практики закона № 294-ФЗ

3.1. Практика Конституционного Суда Российской Федерации

3.2 Практика Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

3.3 Практика арбитражных судов Российской Федерации

3.4 Практика судов общей юрисдикции

3.5 Общие проблемы правоприменения закона № 294-ФЗ

4. Контрольные полномочия на разных уровнях власти и местного самоуправления

4.1 Делегированный контроль и контроль за исполнением делегированных полномочий

4.2 Контрольно-надзорная деятельность субъектов Российской Федерации

4.3 Контрольная деятельность органов местного самоуправления

5. Организация системы контроля (надзора)

5.1 Контрольно-надзорная деятельность, государственных (муниципальных) предприятий и учреждений

5.2 Государственный контроль (надзор) за саморегулируемыми организациями

5.3 Привлечение экспертов и экспертных организации к проведению контрольно-надзорных мероприятий

5.4 Федеральная государственная информационная система ИС «Мониторинг»

6. Сопутствующие изменения нормативно-правовой базы

6.1 Реализация сопутствующих изменений нормативно-правовой базы в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

6.2 Перечень актов, изданных в развитие закона № 294-ФЗ

6.3 Необходимые изменения нормативно-правовой базы

7. Предложения органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля по изменениям нормативно правовой базы по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

7.1 Предложения федеральных органов исполнительной власти

7.2 Предложения органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

7.3 Предложения органов местного самоуправления

8. Предложения Минэкономразвития России по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

Приложения

Об авторах

**ПРЕДИСЛОВИЕ**

Реформирование сферы контрольно-надзорных отношений яв­ляется одним из магистральных направлений работы Минэконом­развития России. Предлагаемый читателю ежегодный доклад - уже второе исследование по данной тематике.

Основной целью доклада 2010 года де факто являлась поста­новка проблемных вопросов по регулированию контрольно-надзор­ных отношений в России. В частности, отмечалось, что до 2010 го­да отсутствовала достоверная статистика о масштабах контрольно-надзорной деятельности, подробно разъяснялось место Федераль­ного закона № 294-ФЗ в системе регулирования контрольно-над­зорных отношений.

Доклад 2011 года выглядит менее революционным с точки зре­ния рассматриваемой тематики, как и любой другой, «последую­щий» аналитический материал. Во многом это заслуга пристально­го внимания к данной проблематике на уровне Правительства, ши­рокого общественного обсуждения, в том числе в связи с приняти­ем Государственной Думой Российской Федерации разработанного Минэкономразвития России федерального закона, предполагающе­го изменения более чем 70 федеральных законов, направленные на приведение их в соответствие с положениями закона № 294-ФЗ. Тем не менее, содержание доклада не стало менее ярким, посколь­ку проблематика доклада является чрезвычайно актуальной как для предпринимательского сообщества, так и для государственных и муниципальных органов.

Вот лишь некоторые из наиболее интересных положений работы.

В Докладе-2011 впервые дана развернутая статистическая кар­тина масштабов контрольно-надзорной деятельности в разрезе от­дельных контрольных органов и уровней власти, подготовленная на базе официальной статистической информации. Так, за 2010 год по данным контрольных органов проведено 2,96 млн. мероприятий по контролю, из которых 93% проведено федеральными контроль­ными органами, при этом 47% проверок являлись внеплановыми, 14% документарными, 63% мероприятий по контролю закончились выявлением нарушений. По результатам мероприятий наложено 2,7 млн. административных наказаний, 93% из которых являлись административными штрафами. Один сотрудник контрольного ор­гана принимал участие в 18 мероприятиях по контролю и тратил на это около 77 рабочих дней. Расходы на одно мероприятие по кон­тролю составляли 10 тыс. руб., а на выявление одного правонару­шения тратилось около 4 тыс. руб.

Понятно, что достоверность приведенных данных зависит от добросовестности отчитывающихся органов, а в отсутствие воз­можностей сопоставления сложно оценить полезность представ­ленных сведений. Тем не менее сделан первый существенный шаг к полноценному раскрытию информации о контрольно-надзорных отношениях в России. Значение данного факта сложно переоце­нить, поскольку до создания статистической системы данная сфера была полна слухов и базировалась на экспертных оценках. Первый шаг, необходимый для эффективного управления - раскрытие ин­формации. Получив данные и возможность их анализировать, мы приобретаем возможность отслеживать последствия регулирующих воздействий, оценивать реальное снижение административного бремени в объективных, официальных показателях.

Хочется обратить внимание на то, что существующая система учета в сфере контрольно-надзорных отношений еще далека от со­вершенства. Действительно, более-менее налажена система учета количественных показателей деятельности ведомств - число про­верок, число наказаний, сумма штрафов, процент выполнения пла­на проведения проверок, хотя, как показывают различия между данными прокуратуры и данными самих ведомств, и в данной сфе­ре есть резервы совершенствования.

Чуть хуже организован учет ресурсов на осуществление кон­трольно-надзорных мероприятий. Точнее, при практически идеаль­ном кадровом учете финансовый учет затрат организован в ведом­ствах с очень разной степенью детализации и обоснованности. Тем не менее существующая статистика позволяет рассчитывать самые простые «показатели эффективности» контрольно-надзорной дея­тельности - соотношение результатов и затрачиваемых ресурсов.

Однако в любом случае невозможно дать всестороннюю карти­ну деятельности контрольно-надзорного органа исключительно на базе оценок действий этого ведомства. Действительно, например, «100 административных штрафов», «20 выявленных нарушений» -это много или мало? Фактически нужен учет не непосредственных результатов деятельности контрольных органов (число проверок, число наказаний и т.п.), а учет конечных эффектов. Наилучшими универсальными показателями конечных эффектов для деятельно­сти контрольно-надзорных органов являются «число случаев при­чинения вреда» и «размер причиненного ущерба» от нарушения поднадзорными субъектами обязательных требований. Здесь затра­гивается еще одна важная тема - раскрытия в сети Интернет на сайтах контрольно-надзорных органов в свободном доступе обяза­тельных требований к поднадзорным субъектам, соответствие ко­торым устанавливается в рамках мероприятий по контролю. На­сущной задачей является также разделение статистических сведе­ний по видам контроля, что особенно актуально для федеральных органов исполнительной власти, исполняющих несколько кон­трольных полномочий.

Завершая часть, посвященную статистике, нельзя не отметить усилия Минэкономразвития России по минимизации затрат ве­домств на предоставление официальной статистической информа­ции и затрат на обобщение и построение аналитических отчетов по представленным данным. Речь идет о создании автоматизирован­ной системы сбора и обработки статистической информации о кон­трольно-надзорной деятельности «ИС Мониторинг», созданной в 2010 г. Работы по ее расширению будут продолжены и в 2011 г.

Другой центральной темой доклада является исполнение кон­трольно-надзорных полномочий на региональном и местном уров­нях. И если региональный контроль более-менее организован (не­смотря на широко распространенную противозаконную практику наделения контрольными полномочиями учреждений, дублирова­ние регионального и федерального контроля в отсутствие адекват­ного взаимодействия между уровнями власти, медленному, но не­уклонному расширению правого поля в сфере регионального конт­роля в соответствии с Законом № 294-ФЗ), то контроль на муници­пальном уровне фактически не осуществляется.

По данным докладов органов местного самоуправления в сред­нем число служащих, осуществляющих контрольные функции, составляет 1^ человека, а в ряде муниципальных образований они вообще отсутствуют, хотя формально за муниципальным уровнем закреплено около 10 контрольных полномочий, включая, напри­мер, муниципальный лесной контроль, а также порядка 9 видов контроля, которые могут делегироваться на муниципальный уро­вень регионами. Другой существенной проблемой муниципального контроля является недостаточный уровень правового регулирова­ния как по наличию пробелов регулирования на муниципальном уровне, так и по наличию противоречий между муниципальными актами и Законом № 294-ФЗ.

Одним из наиболее подготовленных, самых сильных и наибо­лее интересных для профессионалов блоков доклада является часть, связанная с реализованными и необходимыми в связи с дей­ствием закона № 294-ФЗ изменениями в сфере нормативно-право­вого регулирования.

Среди наиболее масштабных реализованных изменений (безот­носительно их «знака» - положительной или отрицательной оценки их последствий для бизнеса или государства) следует обозначить установление административной ответственности за несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзо­ра) требований законодательства о государственном контроле (над­зоре), установление новых полномочий должностных лиц Ростех-надзора в части назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности; воспрепятст­вование проведению законной проверки юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

В Докладе проведена тщательная инвентаризация необходимых изменений нормативно-правовой базы, включая анализ всех необ­ходимых изменений в положения об осуществлении государствен­ного контроля, отдельные ведомственные акты.

Предложения Минэкономразвития в сфере совершенствования контрольно-надзорных отношений сгруппированы вокруг несколь­ких приоритетов: уточнения Закона № 294-ФЗ в части наиболее проблемных с точки зрения судебной практики вопросов, совер­шенствования системы учета и сбора данных о масштабах и эффек­тивности контрольно-надзорной деятельности с упрощением от­четности и расширением объемов собираемой информации, разрешения отдельных спорных вопросов (в сфере трудового права, гео­дезического надзора, земельного контроля и т.д.), анализа регио­нального и муниципального законодательства в контрольно-надзорной сфере и ряд других.

В отдельной главе собраны наиболее значимые предложения федеральных органов исполнительной власти, предложения регио­нов и муниципалитетов по корректировке нормативно-правовой базы в сфере контроля. Также следует отметить системный обзор судебной практики, на основании которого Минэкономразвития России сформирован ряд обращений в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации. Доклад еще раз в формате экспресс-обзора обращается к другим темам, по которым неоднократно высказыва­лась позиция министерства - наделения контрольными полномо­чиями учреждений и организаций, оценка модели регулирования в отрасли посредством саморегулируемых организаций и контроля за их деятельностью, расширением сферы действия уведомительного порядка осуществления предпринимательской деятельности, про­блема привлечения экспертов и экспертных организаций к испол­нению контрольных полномочий и др.

Представляется, что Доклад-2011, как и Доклад-2010, может стать настольной книгой, своеобразным справочником по актуаль­ным проблемам контроля и надзора в Российской Федерации. В планах министерства на 2012 г. - дополнить очередной материал оценками предпринимательского сообщества относительно адми­нистративного бремени, связанного с контрольно-надзорными полномочиями.

*О.В. Фомичее,*

*заместитель Министра экономического развития*

*Российской Федерации*