



Знакомьтесь,
административные
барьеры,

ИЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ БИЗНЕСА ПО-РУССКИ

Андрей Жулин

**Знакомьтесь, административные
барьеры, или Государственное
регулирование бизнеса по-русски**

«Новое издательство»

2014

Жулин А. Б.

Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски / А. Б. Жулин — «Новое издательство», 2014

В настоящей книге предпринята попытка проанализировать конкретные проблемные точки государственного регулирования современной российской экономики. Авторы попытались собрать примеры законодательных требований и бюрократической практики, смысл и польза которых неочевидны, а издержки для бизнеса – значительны. Издание не претендует на академичность – скорее это сборник наиболее одиозных казусов, связанных с государственным регулированием, и экспертный комментарий к ним. Книга предназначена для широкого круга читателей; ее цель – привлечь общественное внимание к проблемам ведения бизнеса в сегодняшней России.

© Жулин А. Б., 2014

© Новое издательство, 2014

Содержание

Введение	5
Антон Чехов	7
История 1	10
История 2	15
Конец ознакомительного фрагмента.	17

Андрей Борисович Жулин, Александр Владимирович Кнутов, Ольга Сергеевна Минченко, Сергей Михайлович Плаксин, Александр Владимирович Чаплинский

Знакомьтесь, административные барьеры, или Государственное регулирование бизнеса по-русски

Введение

Мы часто слышим в СМИ, что российский бизнес задыхается от избыточных административных барьеров, что Россия занимает неприглядное место в международных бизнес-рейтингах. Однако мало кто имеет четкое понимание, что же такое административные барьеры, кто и как их построил.

В данной книге предпринята попытка проанализировать конкретные проблемные точки государственного регулирования в экономике с помощью разрешительных и контрольных полномочий. Что и кто именно препятствует ведению бизнеса в России? Мы попытаемся ответить на эти вопросы, используя конкретные примеры.

Публикация не претендует на академичность. Скорее она является сборником казусов и обнародованных экспертных мнений о наиболее одиозных случаях госрегулирования.

Составители сборника не ставят перед собой в качестве основной цели скорейшее инициирование решения проблем, о которых идет речь. Более того, некоторые затронутые проблемы уже решены и стали достоянием истории. Весьма вероятно, что еще часть проблем будет решена к моменту, когда эта книга будет опубликована. Однако у авторов нет сомнений, что аналогичные трудности для ведения бизнеса будут возникать, к сожалению, и далее. Ведь административные барьеры – как головы дракона: их отрубает, но вскоре вырастают новые.

Авторы надеются, что сборник историй об административных барьерах поможет вам понять, какие управленческие процессы происходят в российской бюрократии.

При подготовке данной книги использовались аналитические материалы, собранные подразделениями Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; заключения Минэкономразвития России, подготовленные по результатам оценки регулирующего воздействия, и доклады данного министерства по вопросам осуществления государственного контроля (надзора); материалы ФАС России по результатам рассмотрения дел о нарушении антимонопольного законодательства; решения арбитражных судов; информация с профессиональных интернет-форумов и другие материалы.

Авторы выражают глубокую признательность Евгению Вячеславовичу Ковтуну и Людмиле Викторовне Солонцовой за поддержку замысла по написанию этой книги и ценные советы в процессе ее создания.

В качестве предисловия мы решили поместить рассказ Антона Павловича Чехова «Надлежащие меры». Рассказ написан почти 130 лет назад, но в нем легко узнаются актуальные и сейчас проблемы государственного контроля.

Во многих случаях отсутствует четкая характеристика того, что вообще нужно проверять и в каком объеме, что оставляет большую свободу контролеру. Зачастую проверяемому лицу неясен предмет проверки (что он должен сделать, чтобы избежать замечаний при проверках). При этом методы проводимых проверок не позволяют выявить нарушения, реально угрожающие жизни и здоровью людей, окружающей среде и другим охраняемым ценностям. Поэтому в ходе проверок осуществляется контроль за второстепенными, чаще всего формальными требованиями, исполнение которых не влияет непосредственно, а то и вообще не может повлиять на безопасность продукции.

Антон Чехов

Надлежащие меры

Маленький заштатный городок, которого, по выражению местного тюремного смотрителя, на географической карте даже под телескопом не увидишь, освещен полуденным солнцем. Тишина и спокойствие. По направлению от думы к торговым рядам медленно подвигается санитарная комиссия, состоящая из городского врача, полицейского надзирателя, двух уполномоченных от думы и одного торгового депутата. Сзади почтительно шагают городовые... Путь комиссии, как путь в ад, усыпан благими намерениями. Санитары идут и, размахивая руками, толкуют о нечистоте, вони, надлежащих мерах и прочих холерных материях. Разговоры до того умные, что идущий впереди всех полицейский надзиратель вдруг приходит в восторг и, обернувшись, заявляет:

– Вот так бы нам, господа, почаще собираться да рассуждать! И приятно, и в обществе себя чувствуешь, а то только и знаем, что ссоримся. Да ей-богу!

– С кого бы нам начать? – обращается торговый депутат к врачу тоном палача, выбирающего жертву. – Не начать ли нам, Аникита Николаич, с лавки Ошейникова? Мошенник, во-первых, и... во-вторых, пора уж до него добраться. Намедни приносят мне от него гречневую крупу, а в ней, извините, крысиный помет... Жена так и не ела!

– Ну что ж? С Ошейникова начинать, так с Ошейникова, – говорит безучастно врач.

Санитары входят в «Магазин чаю, сахару и кофию и прочих колониальных товаров А. М. Ошейникова» и тотчас же, без длинных предисловий, приступают к ревизии.

– М-да-с... – говорит врач, рассматривая красиво сложенные пирамиды из казанского мыла. – Каких ты у себя здесь из мыла вавилонов настроил! Изобретательность, подумаешь! Э... э... э! Это что же такое? Поглядите, господа! Демьян Гаврилыч изволит мыло и хлеб одним и тем же ножом резать!

– От этого холеры не выйдет-с, Аникита Николаич! – резонно замечает хозяин.

– Оно-то так, но ведь противно! Ведь и я у тебя хлеб покупаю.

– Для кого поблагородней мы особый нож держим. Будьте покойны-с... Что вы-с...

Полицейский надзиратель щурит свои близорукие глаза на окорок, долго царапает его ногтем, громко нюхает, затем, пощелкав по окороку пальцем, спрашивает:

– А он у тебя, бывает, не с стрихнинами?

– Что вы-с... Помилуйте-с... Нешто можно-с! Надзиратель конфузится, отходит от окорока и щурит глаза на прейскурант Асмолова и К°.

Торговый депутат запускает руку в бочонок с гречневой крупой и ощущает там что-то мягкое, бархатистое... Он глядит туда, и по лицу его разливается нежность.

– Кисаньки... кисаньки! Манюнечки мои! – лепечет он. – Лежат в крупе и мордочки подняли... нежатся... Ты бы, Демьян Гаврилыч, прислал мне одного котеночка!

– Это можно-с... А вот, господа, закуски, ежели желаете осмотреть... Селедки вот, сыр... балык, изволите видеть... Балык в четверг получил, самый лучший... Мишка, дай-ка сюда ножик!

Санитары отрезают по куску балыка и, понюхав, пробуют.

– Закушу уж и я кстати... – говорит как бы про себя хозяин лавки Демьян Гаврилыч. – Там где-то у меня бутылочка валялась. Пойти перед балыком выпить... Другой вкус тогда... Мишка, дай-ка сюда бутылочку.

Мишка, надув щеки и выпучив глаза, раскупоривает бутылку и со звоном ставит ее на прилавок.

– Пить натошак... – говорит полицейский надзиратель, в нерешимости почесывая затылок. – Впрочем, ежели по одной... Только ты поскорей, Демьян Гаврилыч, нам некогда с твоей водкой!

Через четверть часа санитары, вытирая губы и ковыряя спичками в зубах, идут к лавке Голорыбенко. Тут, как назло, пройти негде... Человек пять молодцов, с красными, вспотевшими физиономиями, катят из лавки бочонок с маслом.

– Держи вправо!.. Тяни за край... тяни, тяни! Брусочек подложи... а, черт! Отойдите, ваше благородие, ноги отдавим!

Бочонок застревает в дверях и – ни с места... Молодцы налегают на него и прут изо всех сил, испуская громкое сопенье и бранясь на всю площадь. После таких усилий, когда от долгих сопений воздух значительно изменяет свою чистоту, бочонок, наконец, выкатывается и почему-то, вопреки законам природы, катится назад и опять застревает в дверях. Сопенье начинается снова.

– Тьфу! – плюет надзиратель. – Пойдемте к Шибукину. Эти черти до вечера будут пыхтеть.

Шибукинскую лавку санитары находят запертой.

– Да ведь она же была отперта! – удивляются санитары переглядываясь. – Когда мы к Ошейникову входили, Шибукин стоял на пороге и медный чайник полоскал. Где он? – обращаются они к нищему, стоявшему около запертой лавки.

– Подайте милостыньку, Христа ради, – сипит нищий, – убогому калеке, что милость ваша, господа благодетели... родителям вашим...

Санитары машут руками и идут дальше, за исключением одного только уполномоченного от думы, Плюнина. Этот подает нищему копейку и, словно чего-то испугавшись, быстро крестится и бежит вдогонку за компанией.

Часа через два комиссия идет обратно. Вид у санитаров утомленный, замученный. Ходили они даром: один из городских, торжественно шагая, несет лоток, наполненный гнилыми яблоками.

– Теперь, после трудов праведных, недурно бы дрызнуть, – говорит надзиратель, косясь на вывеску «Ренсковый погреб вин и водок». – Подкрепиться бы.

– М-да, не мешает. Зайдемте, если хотите!

Санитары спускаются в погреб и садятся вокруг круглого стола с погнувшимися ножками. Надзиратель кивает сидельцу, и на столе появляется бутылка.

– Жаль, что закусить нечем, – говорит торговый депутат, выпивая и морщась. – Огурчика дал бы, что ли... Впрочем...

Депутат поворачивается к городовому с лотком, выбирает наиболее сохранившееся яблоко и закусывает.

– Ах... тут есть и не очень гнилые! – как бы удивляется надзиратель. – Дай-ка и я себе выберу! Да ты поставь здесь лоток... Какие лучше – мы выберем, почистим, а остальные можешь уничтожить. Аникита Николаич, наливайте! Вот так почаще бы нам собираться да рассуждать. А то живешь-живешь в этой глуши, никакого образования, ни клуба, ни общества – Австралия, да и только! Наливайте, господа! Доктор, яблочек! Самолично для вас очистил!

– Ваше благородие, куда лоток девать прикажете? – спрашивает городской надзирателя, выходящего с компанией из погреба.

– Ло... лоток? Который лоток? П-понимаю! Уничтожь вместе с яблоками... потому – зараза!

– Яблоки вы изволили скушать!

– А-а... очень приятно! Послушш... поди ко мне домой и скажи Марье Власьевне, чтоб не сердилась... Я только на часок... к Плюнину спать... Понимаешь? Спать... объятия Морфея... Шпрехен зи деич, Иван Андреич.

И, подняв к небу глаза, надзиратель горько качает головой, растопыривает руки и говорит:

– Так и вся жизнь наша!

История 1

Сферический конь.

Непрозрачность предмета контроля

Я не знаю, как должно быть, но вы делаете неправильно!
Армейский фольклор

Одним из законодательно закрепленных принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) является требование открытости и доступности для поднадзорных лиц нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при проведении контрольных мероприятий. Ведь, согласно части 3 статьи 15 Конституции России, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Однако практика осуществления государственного контроля (надзора) демонстрирует в некоторых случаях возможность применения обязательных требований и без их официального опубликования. Так, например, в соответствии с подпунктом «г» пункта 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста РФ от 4 мая 2007 года № 88, не требуют государственной регистрации ГОСТы, если они не содержат нормативных предписаний. Но сама природа государственных стандартов подразумевает, что они содержат обязательные требования, рассчитанные на неоднократное применение по отношению к неопределенному кругу лиц, и потому являются нормативными. Вместе с тем практика пошла по пути признания таких актов не нуждающимися в государственной регистрации и, следовательно, в официальном опубликовании.

Помимо этого, в Российской Федерации в некоторых случаях действуют обязательные требования, принятые еще до распада СССР. С учетом имевшихся тогда особенностей технического регулирования и установления обязательных требований, полномочиями по разработке и изданию нормативно-технических документов наделялись различные исследовательские институты и организации, подведомственные органам государственной власти. Впоследствии изданные ими документы вводились в действия нормативно-правовыми актами органов исполнительной власти.

Так, например, до сих пор действуют следующие акты:

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

Всего же в справочно-правовой системе «Гарант» значится 3694 нормативных технических документа, которые были изданы до 1 января 1992 года и не отменены до настоящего момента. Стоит особо отметить, что среди этих документов есть акты, принятые в 1950-х годах.

Дальнейшее нормотворчество постсоветской эпохи произвело наложение на неотмененные и частично устаревшие обязательные требования времен СССР. Имея в виду периодическое неопубликование в 1990-х годах вновь принимаемых обязательных требований, можно смело утверждать, что в настоящее время в некоторых сферах государственного контроля (надзора) сложилась ситуация непрозрачности, запутанности и устаревания нормативных требований, применяемых органами государственного контроля (надзора).

В отдельных сферах назрела насущная потребность в кодификации и обновлении проверяемых требований. Например, только в сфере проектирования и строительства в 2005 году в фонде нормативной и методической документации числилось 135 СНиПов, принятых и введенных в действие Госстроем СССР, Минстроем России, Госстроем России и т. д.

Ситуация осложняется тем, что, согласно пункту 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании», вплоть до принятия в соответствующей сфере технического регламента обязательному применению подлежат нормативные документы, изданные до июля 2003 года, только в части, соответствующей целям:

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

Соответственно, все остальные положения ГОСТов, СНиПов, СанПиНов и иных нормативных технических документов носят рекомендательный характер. Однако на практике крайне затруднительно разграничить обязательные и рекомендательные положения нормативных документов.

Ниже мы рассмотрим указанную проблему в сфере ветеринарии и технического регулирования.

Ветеринарно-санитарные правила и требования

В сфере государственного ветеринарного надзора существует острая проблема непрозрачности обязательных требований, являющихся предметом проверочных мероприятий.

Такие требования не носят системного характера. Нередко контроль осуществляется на основе документов, изданных до распада СССР и с тех пор официально не утверждавшихся. Большое количество таких документов было принято в 1970-1980-х годах. Как правило, в то время ветеринарные требования утверждались не приказами ведомства, а отдельными структурными подразделениями ведомств (преимущественно Главным управлением ветеринарии Минсельхоза СССР) и никогда не были официально опубликованы.

Часто ветеринарные правила издавались не в форме нормативных правовых актов, а в сборниках в виде обычной публикации. Указанные сборники выпускались исключительно для внутренних нужд ведомства и распространялись среди инспекторского состава. Приобрести в свободном доступе их было невозможно. При этом периодическое переиздание сборников проходило довольно редко, в результате чего отдельные применяемые сейчас санитарные и ветеринарные правила можно найти разве что в государственных архивах.

Так, Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм, колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 года органом исполнительной власти не утверждались и в действие не вводились. Их текст был опубликован в семитомном сборнике важнейших офи-

циальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам, выпущенном издательством «Рарог» в 1992 году¹.

И это не единственный случай! Например, Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий были утверждены Главным управлением ветеринарии с Государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР 4 ноября 1986 года. Их можно найти в Интернете² и справочных правовых системах. Однако официально документ не публиковался. Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов были утверждены Главным управлением ветеринарии Министерства сельского хозяйства СССР 27 декабря 1983 года. Они были опубликованы «Агропромиздатом» в 1988 году и с тех пор не переиздавались.

Аналогичная ситуация имела место и в 1990-х годах, что напрямую нарушает часть 3 статьи 15 Конституции России, запрещающей применение любых нормативно-правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения³.

Так, действующие Ветеринарно-санитарные нормы и требования к качеству кормов для непродуктивных животных были утверждены начальником Департамента ветеринарии В. М. Авиловым 15 июля 1997 года № 13-7-2/1010. Этот документ опубликован не был. Инструкция о мероприятиях по предупреждению и ликвидации болезней, отравлений и основных вредителей пчел утверждена этим же чиновником 17 августа 1998 года № 13-4-2/1362. Документ опубликован издательством «Информагротех» в 1999 году.

При этом органы ветеринарного надзора в ходе мероприятий по контролю проверяют выполнение ветеринарных требований, установленных в таких документах, что подтверждается как судебной практикой, так и информацией, размещенной на официальном сайте⁴ Россельхознадзора⁵.

Ради справедливости стоит отметить, что отдельные нормативные технические документы в сфере ветеринарии распространяются федеральным научным учреждением «Росинформагротех» Минсельхоза России в виде бумажных версий документов и их электронных копий. Однако это отнюдь не решает всей проблемы: во-первых, данная организация обеспечивает доступ лишь к небольшой части нормативных документов, а во-вторых, распространение осуществляется за плату, размер которой довольно высок⁶.

Случай из практики 1

В отношении ООО «Ничкинское» Управлением Россельхознадзора по Красноярскому краю проведена внеплановая выездная проверка соблюдения обществом требований ветеринарного законодательства РФ.

¹ Сборник важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам: В 7 т. / Под общ. ред. к. м. н. В. М. Подольского. Т. 4: Санитарные правила и нормы (СанПин), гигиенические нормативы и перечень методических указаний и рекомендаций по гигиене питания. М.: МП «Рарог», 1992.

² Например, данный документ размещен на сайте Управления Россельхознадзора по Рязанской и Тамбовской областям, Управления Россельхознадзора по Пермскому краю, Службы Республики Коми по ветеринарному надзору и ряда других органов государственного ветеринарного надзора.

³ В последние 10–15 лет ситуация улучшилась: правила утверждаются приказами Минсельхоза России и официально публикуются.

⁴ [<http://www.fsvps.ru/fsvps-forum/posts/list/801.page#16511>].

⁵ Кстати, Россельхознадзор является не единственным контролирующим органом, использующим устаревшие и неопубликованные акты: Росалкогольрегулирование до настоящего времени применяет Инструкцию о пропускном и внутриобъектовом режиме на предприятиях и в организациях системы Министерства пищевой промышленности СССР, утвержденную 25 ноября 1974 года.

⁶ [http://www.rosinformagrotech.ru/price/printall_tema.php#tema11].

В ходе проверки было выявлено отсутствие на свиноферме дезинфекционного барьера при въезде, санитарного пропускника, а также отсутствие ограждения территории. По мнению Управления Россельхознадзора, данные факты представляли собой нарушение требований Ветеринарно-санитарных правил для специализированных свиноводческих предприятий, утвержденных Главным управлением ветеринарии с государственной ветеринарной инспекцией Госагропрома СССР от 4 апреля 1986 года.

По результатам проверки ООО «Ничкинское» было привлечено к административной ответственности: обществу назначен штраф в размере 10 000 рублей.

Несмотря на то что Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий никогда официально не публиковались и в открытом доступе отсутствуют, суд счел возможным применить их и признал постановление об административном наказании законным.

Напомним, что, в соответствии со статьей 15 Конституции РФ, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.

Однако суд счел, что данное требование Конституции не подлежит применению, так как Ветеринарно-санитарные правила для специализированных свиноводческих предприятий изданы в 1986 году, то есть до принятия Конституции Российской Федерации 1993 года⁷.

Случай из практики 2

Еще одна показательная иллюстрация такой практики – «Ветеринарные и санитарные правила для комбикормовых предприятий», утвержденные Приказом Министерства заготовок СССР от 19 мая 1980 года № 135. Данный документ активно применяется инспекторами Россельхознадзора. Однако он отсутствует в распространенных справочных правовых системах.

Сообщение из интернет-форума yurclub.ru⁸

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

На форуме официального сайта Россельхознадзора один из посетителей только 19 сентября 2012 года выложил электронный образ данного документа⁹. До этого текст данного документа можно было приобрести лишь за плату.

Нормативно-техническая документация

Непрозрачность обязательных требований существует не только в сфере ветеринарии. Существенные затруднения возникают при ознакомлении с нормативно-технической документацией. Серьезная проблема сохраняется в отношении доступа к ГОСТам. Государственные

⁷ Решение Арбитражного суда Красноярского края от 14 апреля 2011 года № АЗЗ-1987/2011 [<http://ras.arbitr.ru/>].

⁸ [<http://forum.yurclub.ru/index.php?showtopic=227662>]. Здесь и далее при цитировании сохраняются авторская орфография и пунктуация.

⁹ [<http://www.fsvps.ru/fsvps-forum/posts/list/6234.page>].

стандарты, утверждаемые ведомственными нормативно-правовыми актами (ранее – постановлением Госстандарта, приказом Ростехрегулирования, сейчас – приказом Госстандарта):

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

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

Данные организации распространяют ГОСТы в составе периодических изданий исключительно за плату, размер которой явно превышает себестоимость. Приказом Госстандарта от 31 января 2013 года № 52 установлены расценки на предоставление документов из федерального информационного фонда технических регламентов и стандартов в 2013 году. Согласно данному приказу, например, за печатное издание ГОСТа толщиной 10 страниц необходимо заплатить 544 рубля 50 копеек (55 рублей за страницу)¹⁰.

Возможность же бесплатного получения официальных текстов ГОСТов в Интернете крайне ограничена, хотя очевидно, что затраты на такое размещение для государства крайне малы. Согласно пункту 62 Административного регламента, утвержденного Приказом Минпромторга России от 6 ноября 2008 года № 266, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным стандартам в электронно-цифровой форме обеспечивается только в отношении вновь утвержденных стандартов и только на 1 год. При этом опубликование ГОСТа осуществлено в форме неудобной для поиска: загрузка осуществляется по одной странице¹¹.

К сожалению, все вышесказанное в полной мере относится не только к стандартам, применяемым на добровольной основе, но и к требованиям, содержащимся в ГОСТах¹², носящим обязательный характер.

Проблема недоступности ГОСТов усугубляется тем, что многие из них введены в действие еще советскими органами, что довольно сильно затрудняет их поиск, а также определение того, какой именно ГОСТ и какие именно требования из него обязательны для конкретного продукта или процесса.

Случай из практики 1

Генеральная прокуратура России выявила нарушения в деятельности Госстандарта, а также Министерства промышленности и торговли.

Сотрудники Генпрокуратуры выяснили, что государственная услуга по предоставлению информации из федерального фонда технических регламентов и стандартов не выполняется Госстандартом на безвозмездной основе. По данным правоохранительных органов, ее в платной форме осуществляет ФГУП «Стандартинформ», подведомственный Госстандарту.

По информации ведомства, доход данного интернет-магазина, где можно приобрести необходимые документы, составил 200 миллионов рублей за 2012–2013 годы¹³.

¹⁰ [<http://standard.gost.ru/wps/portal/ordercertificate>].

¹¹ [<http://protect.gost.ru/default.aspx>].

¹² См., например, Распоряжение Правительства РФ от 21 июня 2010 года № 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона „Технический регламент о безопасности зданий и сооружений“».

¹³ Прокуратура: Росстандарт заработал 200 млн на бесплатных услугах // Интернет-сайт BFM.ru. 09.08.2013 [<http://www.bfm.ru/news/225193?doctype=news>].

История 2

Бесконечные проверки. Контроль за предпринимательской деятельностью

Повторяться каждый раз по-другому – не это ли есть искусство?
Станислав Лец

Действующий Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» строго регламентирует периодичность проведения проверок в отношении предпринимателей. По общему правилу плановая проверка проводится не чаще чем раз в три года. Однако предусмотрена и возможность проведения внеплановых проверок по закрытому перечню оснований.

Данная мера – значительный шаг вперед. Ведь частые и беспорядочные проверки, конечно, мешают бизнесу. Однако контролирующие органы научились обходить требование по ограничению периодичности проверок. Схема проста. В качестве одного из оснований проведения внеплановой проверки указана проверка исполнения ранее выданного предписания. Прикрываясь данным основанием, контролирующий орган может сделать череду проверок в отношении одного предпринимателя бесконечной.

Проведя одну проверку и выдав по ее результатам обязательное для исполнения предписание, инспектор имеет право по истечении отведенного срока проверить, исполнено ли предписание. В ходе новой проверки инспектор замечает новые нарушения и выдает новое предписание. После этого назначается новая проверка, которая, конечно, тоже заканчивается новым предписанием. Такая цепочка может быть бесконечной.

К сожалению, такие случаи являются массовыми и замечены в различных органах контроля (МЧС России, Ростехнадзор, Росприроднадзор). В некоторых случаях допускается и ситуация, когда в одном предписании устанавливаются различные сроки для исполнения разных мероприятий, включенных в предписание. Они могут растягиваться на несколько лет (например, если речь идет об установке сложной системы пожаротушения, дымоудаления и прочее). Другие мероприятия должны быть исполнены в более короткие сроки. В итоге выстраивается своеобразный график, когда инспектор устраивает множество проверок исполнения отдельных мероприятий предписания, в ходе которых выявляются новые нарушения, требующие своего предписания.

Регулируют ли этот вопрос законодательные акты? Упомянутый выше Федеральный закон не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения внеплановой проверки исполнения предписания, ранее выданного контролирующим органом.

Необходимо ли проверять соблюдение обязательных требований исключительно в части выполнения предписания? Или в ходе такой проверки допустимо фиксировать и иные нарушения обязательных требований, не замеченные в ходе первой проверки или возникшие после ее проведения? Этот вопрос является ключевым. Если инспектор не вправе проводить проверочные мероприятия, не связанные с ранее выданным предписанием (проводить осмотр иных помещений, брать пробы и образцы продукции, в которой ранее не было выявлено нарушений, запрашивать документы, не относящиеся к предмету ранее выданного предписания), то цепочка бесконечных проверок рушится.

К сожалению, правоприменительная практика по этому вопросу пока не дает четкого ответа. Судебные органы не могут определиться с единым подходом к указанной проблеме. Так, коллегия судей Высшего арбитражного суда РФ, отказывая в передаче дела в Президиум

ВАС РФ, указала на недопустимость фактически повторных проверок при проведении контроля ранее выданных предписаний¹⁴

¹⁴ Определение Высшего арбитражного суда РФ от 23 апреля 2012 года № ВАС-5000/12.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.