

Аналитический доклад 2016
Москва, 2017

www.goskontrol-rspp.ru

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2016



**Министерство экономического
развития Российской Федерации**
Департамент государственного
регулирования в экономике



**Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»**
Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти



**Российский союз промышленников
и предпринимателей**
Комитет по совершенствованию контрольно-
надзорной деятельности и устранению
административных барьеров

1 СОДЕРЖАНИЕ

Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Плаксин С.М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зув А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.

Вступление	6
РАЗДЕЛ I. РЕФОРМА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ: ОЖИДАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ	10
ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	12
1. Раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований	18
2. Применение риск-ориентированного подхода	25
3. Регламентация и стандартизация мероприятий по контролю	34
4. Цели осуществления контрольно-надзорной деятельности	38
5. Гибкое нормирование	47
6. Профилактические мероприятия и консультирование бизнеса	52
7. Информационно-коммуникационные технологии в контрольно-надзорной деятельности	57
РАЗДЕЛ II. РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ	64
ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	66
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ	86
1. Оформление ветеринарных сопроводительных документов	86
2. Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий	94
3. Специальная оценка условий труда	104
4. Установление нормативов выбросов и выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух	109
5. Обязательное психиатрическое освидетельствование работников	116
6. Барьеры деятельности в сфере связи	121
НОВОЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2016 Г.	127
Заключение	139



А.Н. ШОХИН, ПРЕЗИДЕНТ РСПП

В 2016 году в Докладе РСПП о контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации предпринимательским сообществом в качестве приоритетных направлений реформы были предложены внедрение риск-ориентированного подхода и раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований. Правительство Российской Федерации включило оба указанных направления в состав «дорожной карты» реформы и «приоритетного проекта». Надеюсь, что центральная тема данного доклада – реформа разрешительной деятельности и устранение административных барьеров — получит такую же активную поддержку.

Для бизнеса улучшение делового климата в части контрольно-надзорных и разрешительных функций государства является одним из приоритетных направлений деятельности. Российский союз промышленников и предпринимателей готов не только участвовать в разработке и обсуждении значимых положений реформы, но и выступать в качестве основного партнера для органов государственной власти по реализации таких предложений. Например, представители РСПП возглавляют несколько экспертных рабочих групп, занятых выявлением избыточных и устаревших обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям.

Контроль и разрешения – два тесно связанных элемента комплексного государственного регулирования и должны применяться скоординированно. Потому считаю, что проблематике разрешительной деятельности должно уделяться не меньше внимания, а с учетом «недоинвестированности» в данное направление реформы – даже больше.

Действующий сейчас инструментарий государственных разрешений – лицензии, аттестация, регистрация, согласования, выдача документов – создавался во многом хаотично, спонтанно, под влиянием конкретных событий или ведомственного интереса, без единого регулирования.

Убежден, что систематизация разрешительных режимов, а также анализ и выявление административных барьеров, синхронизация реформы контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, приведут к заметному улучшению делового климата и росту экономики.



А.Б. УСМАНОВ, ЧЛЕН БЮРО ПРАВЛЕНИЯ РСПП

Современная экономика – экономика конкуренции, соперничества между странами за идеи, новации, человеческий капитал и ресурсы.

Одним из ключевых элементов международного экономического соперничества стала конкуренция современных систем государственного регулирования, обеспечивающих баланс интересов государства и бизнеса.

Регулирование – это уже элемент международной конкуренции. Выигрывает страна, способная создать систему, обеспечивающую успешное ведение бизнеса на мировом рынке.

Государственное регулирование должно стимулировать предпринимателей развивать производство, создавать рабочие места и выпускать продукцию с высокой добавленной стоимостью, что обеспечит поступление налоговых платежей в ту юрисдикцию, где система работает наиболее оптимально.

Немаловажной частью регулирования как для крупного, среднего, так и для малого бизнеса является разрешительная и контрольно-надзорная деятельность.

Без лицензий, регистраций, аттестаций, обязательных разрешительных государственных экспертиз невозможно начать «свое дело», реализовать мечту. Без современной конкурентной системы контроля и обязательных требований – невозможно занять достойное место на международном рынке.

Современное регулирование должно стимулировать добросовестное поведение компаний, в максимальной степени снижать финансовые издержки, связанные с разрешительной и контрольно-надзорной деятельностью, не должно содержать правовых пробелов и произвольно толкуемых правил.

Профильным комитетом РСПП проведена большая и содержательная работа по анализу текущего состояния в разрешительной сфере и контрольно-надзорной деятельности.

Авторы доклада впервые провели инвентаризацию действующих разрешительных режимов в Российской Федерации и подготовили возможные решения по ним.

Уверен, что совместными усилиями государственных органов, бизнеса и экспертного сообщества мы сможем сформировать российскую систему государственного регулирования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности на современном конкурентоспособном уровне.



А.В. ВАРИЧЕВ,
председатель комитета РСПП
по совершенствованию
контрольно-надзорной
деятельности и устранению
административных барьеров

При подготовке Доклада 2016 мы ставили перед собой две практические задачи - провести анализ начатой Правительством РФ реформы по совершенствованию государственного контроля и надзора и проанализировать действующие в Российской Федерации разрешительные режимы.

Мы оценили с позиции бизнеса качество и темпы изменений в сфере государственного контроля по 7 наиболее значимым направлениям, среди которых применение риск-ориентированного подхода, переориентация контрольной деятельности с «палочной» системы на показатели защиты охраняемых ценностей и открытость обязательных требований.

В разрешительной сфере мы выявили 541 вид разрешительной деятельности (лицензий, аккредитаций, сертификатов, аттестаций, разрешений, регистраций и прочее), что в 2,5 раза превышает число видов государственного контроля, которых насчитывается 212.

Призываем всех предпринимателей, представителей государственных органов, экспертов и иных заинтересованных лиц, опираясь на материалы данного доклада, начать активную дискуссию по вопросам совершенствования регулирования разрешительной деятельности и реализовать согласованные предложения!

Комитет РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров всегда открыт к конструктивному диалогу и приглашает все заинтересованные стороны на свою площадку.



М.А. АБЫЗОВ,
министр Российской
Федерации

Прежде всего, хотелось бы высказать благодарность авторам доклада. Это комплексное исследование, которое проводится бизнесом каждый год, и дает нам объективную картину того, что в действительности происходит в системе государственного контроля и надзора. Это необходимое условие и отправная точка для любых дискуссий, а тем более для принятия решений.

Нынешний доклад, как и предыдущие, должен послужить основой для разработки системных предложений по изменениям как в контрольно-надзорной, так и разрешительной сферах в Российской Федерации.

Напомним, вместе нам удалось запустить масштабную реформу системы государственного контроля. Паспорт соответствующей программы утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Теперь пришло время выполнять намеченные задачи в разрезе каждого из восьми направлений реформы — начиная от повсеместного внедрения риск-ориентированного подхода, ревизии обязательных требований, заканчивая вопросами информатизации и борьбы с коррупцией.

Вместе нам предстоит коренным образом переориентировать саму парадигму контрольно-надзорной деятельности — с простой фиксации нарушений и санкций на систему предотвращения рисков причинения вреда и ущерба, где ключевую роль играет профилактика нарушений, органы контроля оцениваются по динамике снижения ущерба в подконтрольных сферах. Наша задача — сохраняя приоритет защиты жизни и здоровья наших граждан, перейти от репрессивной модели контроля к модели партнерской и сервисной, где проверяющий — это не инструмент наказания, а в первую очередь консультант и помощник для бизнеса. Неслучайно, именно снижение административной нагрузки на бизнес является одной из трех базовых целей реформы.

Без обратной связи, мониторинга и оценки хода реформы со стороны предпринимателей невозможно качественно и эффективно решать поставленные задачи. В этой связи предпринимательское сообщество должно и впредь играть важнейшую роль при реализации приоритетного проекта по совершенствованию системы государственного контроля.

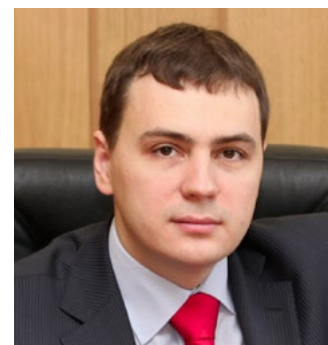


Я.И. КУЗЬМИНОВ,
ректор НИУ ВШЭ

Прямое государственное регулирование деятельности — это более 1800 разрешительных, контрольно-надзорных и связанных с ними учетных функций только на федеральном уровне, что составляет 18% всех полномочий федеральных органов исполнительной власти. Деловой климат в нашей стране критически зависит от качества администрирования 541 вида разрешительной деятельности и 212 видов государственного контроля.

Эксперты НИУ ВШЭ высоко оценивают деятельность Правительства РФ в части реформы контрольно-надзорной деятельности: и «дорожная карта» и «национальный проект» — это хорошо проработанные документы. В разрешительной деятельности ситуация совершенно иная. Какое-либо системное нормативно-правовое регулирование разрешительной деятельности отсутствует. Составить полный перечень видов разрешительной деятельности чрезвычайно затруднительно. Некоторые разрешительные режимы «маскируются» под учетные функции. Уровень регламентации разрешительной деятельности очень низок.

Сейчас возникает уникальная возможность — распространение наработанных принципов реформы контрольно-надзорной деятельности на разрешительный блок позволит перевести значительную часть государственного регулирования на качественно новый уровень. Однако в «разрешительной» части начинать придется с самого начала — упорядочивания регулирования и инвентаризации.



С.В. ШИПОВ
заместитель Министра
экономического развития
Российской Федерации

2016 год стал знаковым для реформы системы контрольно-надзорной деятельности. Прежде всего, заработали те инструменты, которые были введены в законодательство ранее. Начали действовать надзорные каникулы для малого бизнеса, которые позволили, по самым скромным подсчетам, сократить количество проверок бизнеса более чем на 350 тысяч. Вступил в силу запрет на истребование у бизнеса документов при проверках, которые теперь орган контроля должен сам запрашивать у других органов в рамках межведомственного взаимодействия, что позволило существенно сократить временные и финансовые затраты бизнеса. Уже с 1 июля 2017 года начнет действовать запрет на проверки обязательных требований, установленных актами советского периода.

Помимо этого, в 2016 году Минэкономразвития России продолжило работу по совершенствованию действующего законодательства, подготовив важные с точки зрения дальнейшего поступательного реформирования системы контроля и надзора изменения: была расширена сфера применения риск-ориентированного подхода, создана система защиты бизнеса от проверок на основе необоснованных и анонимных жалоб, сформирована правовая основа для применения проверочных листов при проверках. Профилактические мероприятия были признаны полноценной частью контрольной деятельности, закреплена обязанность органов контроля публиковать на своих сайтах обязательные требования и регулярный анализ правоприменительной практики.

Принятые решения, формирующие новый облик системы контроля и надзора, на основе проектного подхода будут внедрены в деятельность контрольно-надзорных органов — участников приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности». Это значит, что принципы и правила, на которых строится новая система, будут поэтапно внедряться сразу в 40 наиболее массовых и чувствительных для бизнеса видах контроля. Еще одним важным шагом в сторону формирования принципиально новой модели осуществления контрольной деятельности должно стать принятие в 2017 году базового федерального закона о контроле и надзоре, который объединяет накопленный опыт предыдущих лет реформы и закрепляет принятые в международной практике подходы.



ВСТУПЛЕНИЕ

Аналитический доклад РСПП по итогам 2016 года существенно отличается от всех четырех предыдущих докладов. Комитетом РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров было принято решение кардинально **расширить тематику доклада** и дополнить вопросы «совершенствования контрольно-надзорной деятельности» вторым профильным для Комитета направлением — «устранением административных барьеров». Расширение проблематики доклада оказалось **созвучно поручению Президента Российской Федерации** от 6 января 2017 г. по разработке предложений по совершенствованию разрешительной деятельности.

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В 2016 году реформирование контрольно-надзорной деятельности на системном уровне **перешло от стадии обсуждений к подготовке практических документов** и осуществления конкретных шагов по изменению системы государственного контроля. Так, в апреле 2016 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. В конце года серьезность намерений Президента и Правительства страны по модернизации системы государственного контроля получила еще одно подтверждение — программа реформы контрольной и надзорной деятельности стала приоритетным проектом в составе основных направлений стратегического развития Российской Федерации до 2018 года и на период до 2025 года.

Внедрение риск-ориентированного подхода и совершенствование системы обязательных требований, обозначенные в Аналитическом докладе РСПП-2015 в качестве приоритетов реформы, станут не инициативой отдельных контрольных органов, а **распространятся на все крупнейшие федеральные и региональные органы государственного контроля (надзора)**.

В целом, указанные документы ориентированы на повышение защищенности интересов общества, снижение уровня административной нагрузки

на предпринимателей и рост качества администрирования контрольно-надзорных функций и содержат достаточно детальные

ретает мониторинг происходящих изменений. С позиции бизнеса необходимо **проводить глубокий содержательный, а не формальный анализ происходящих изменений** по наиболее значимым для предпринимателей проблемам и видам государственного контроля (надзора), участвовать в процессе изменений, давать предложения, активно работать совместно с ФОИВами.

В представленном Докладе впервые проводится оценка произошедших изменений по 7 наиболее актуальным с точки зрения предпринимателей направлениям реформы в разрезе 15 значимых видов государственного контроля и органов, их осуществляющих. По каждому направлению определены проблемы, на решение которых направлены мероприятия реформы, инструменты осуществления реформы, целевое состояние, дана оценка текущему состоянию нормативного правового обеспечения и правоприменительной практики, выявлены примеры лучшей правоприменительной практики, а также предложены приоритеты реформы на 2017 год.

В дальнейшем данный мониторинг будет проводиться РСПП ежегодно.

планы значительного количества преобразований.

Однако в любой системе управления не редко возникают ситуации, когда **первоначальные цели реформы искажаются, а планы реализации не выполняются.** Потому, помимо разработки новых идей, определения позиции бизнеса по важнейшим направлениям реформы (чему были посвящены предыдущие аналитические доклады РСПП) **важнейшую роль приоб-**

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И УСТРАНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ

В Правительстве Российской Федерации, экспертном и предпринимательском сообществе широко обсуждаются преобразования контрольно-надзорной деятельности, однако государственное регулирование бизнеса ограничивается не только контролем на этапе работы бизнеса «на рынке» (надзор), но включает также и контроль допуска на рынок — **выдачу многочисленных разрешений.** Проблемы разрешительной деятельности играют не меньшую, а в некоторых случаях и большую роль.

Между тем ситуация в двух указанных сферах кардинально различается.

В сфере государственного контроля принят базовый Федеральный закон № 294-ФЗ от 26.12.2008 «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — № 294-ФЗ, закон), во исполнение закона принято несколько десятков отраслевых федеральных законов и актов Правительства Российской Федерации, известны статистические данные¹ о масштабах и результатах работы по большинству федеральных контрольных органов, по регионам и муниципалитетам, активно прорабатываются системные и отдельные

отраслевые решения по кардинальной перестройке всей системы государственного контроля, идут широкие дискуссии с участием контрольных органов, экспертов и предпринимателей. Иными словами, **при развитом базовом регулировании активно прорабатывается переход к принципиально новой модели контроля.**

В сфере разрешительной деятельности не определен даже перечень типов и видов разрешительной деятельности, отсутствует понимание текущего состояния и необходимости изменений в целом или по отдельным типам разрешительной деятельности. Последние планы преобразований в данной сфере относятся к решениям Правительства Российской Федерации 2010-2011 гг., многие из них не реализованы даже формально. Иными словами, **неизвестно, в каком состоянии находится регулирование в данной сфере, имеющиеся проблемы, не предполагается разработка планов проведения преобразований.**

Сложившаяся ситуация нуждается в изменении. Разрешительная деятельность, т.е. допуск на рынок и контрольная, т.е. надзор при работе на рынке — два тесно взаимосвязанных инструмента государственного и регулирования, которые должны действовать скоординировано и по одним правилам. **Бессмысленно переводить на новые правила контроль на рынке, если доступ на рынок осуществляется в рамках архаичной системы правил.** В таких условиях снижение административного давления в рамках контроля может легко компенсироваться введением новых форм разрешительной деятельности.

В данном докладе впервые дано определение разрешительной деятельности и установлен перечень из **22 типов разрешительной деятельности** (лицензирование, аккредитация, регистрация, паспортизация, классификация, аттестация, сертификация, согласование, ведение реестров и регистров разрешительного характера, государственная экспертиза разрешительного характера и мн. др.).

Всего **выявлен 541 вид разрешительной деятельности** (напомним, что видов государственного контроля «всего» 212) различных типов (наибольшее количество видов — 122 — относится к такому типу разрешительной деятельности, как предо-

ставление разрешений на осуществление разовых действий, наименьшее — 14 — к государственной экспертизе разрешительного характера). **Нормативно-правовое определение разрешительной деятельности в целом и отдельных типов разрешительной деятельности отсутствует** (за исключением лицензирования), общее количество видов разрешительной деятельности нигде не закреплено.

В данном докладе впервые дано определение разрешительной деятельности и установлен перечень из 22 типов разрешительной деятельности (лицензирование, аккредитация, регистрация, паспортизация, классификация, аттестация, сертификация, согласование, ведение реестров и регистров разрешительного характера, государственная экспертиза разрешительного характера и мн. др.).

Проведено распределение разрешительных режимов между уровнями власти и по органам власти, дана оценка качеству нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности, в частности, выявлены разрешительные режимы без надлежащих законодательных оснований (т.е. фактически осуществляемые незаконно), либо без надлежащего регулирования порядка осуществления разрешительной деятельности, **выявлены системные проблемы организации разрешительной деятельности в Российской Федерации.**

Также в докладе рассмотрены конкретные административные барьеры на примере сфер охраны окружающей среды, промышленной безопасности, сельскохозяйственного регулирования, связи.

Доклад может послужить основой для разработки системных предложений по совершенствованию режимов разрешительной деятельности, синхронизацию преобразований в контрольно-надзорной и разрешительных сферах в Российской Федерации.

¹ Важность сбора статистики можно проиллюстрировать следующим фактом. В документах, обосновывающих в 2008 г. введение федерального закона № 294-ФЗ указывалось, что в России проводится примерно 20 млн проверок. Однако внедренная в 2011 г. система сбора статистических данных показала, что число проводимых проверок и административных расследований составляла лишь около 3 млн и с тех пор регулярно снижается, т.е. разница не может быть объяснена несовершенством системы сбора статистики.



Реформа контрольно-надзорной деятельности: ожидания и перспективы

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	12
1. Раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований	18
2. Применение риск-ориентированного подхода	25
3. Регламентация и стандартизация мероприятий по контролю	34
4. Цели осуществления контрольно-надзорной деятельности	38
5. Гибкое нормирование	47
6. Профилактические мероприятия и консультирование бизнеса	52
7. Информационно-коммуникационные технологии в контрольно-надзорной деятельности	57

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

В 2014-2015 годах после нескольких поручений Президента Российской Федерации в России стартовала реформа контрольно-надзорной деятельности. Правительством Российской Федерации ведется системная и последовательная работа по внедрению новых подходов и принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Координацией этой работы на уровне кабинета министров занимается специальная подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций в рамках Правительственной комиссии по административной реформе, созданная в 2015 году. К ее работе активно привлечены все заинтересованные стороны — бизнес, эксперты, сами контрольные ведомства.

Ключевым мероприятием реформы должно стать принятие в 2017 году нового базового закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». При этом в рамках совершенствования практики осуществления государственного контроля (надзора) в истекшем году был принят ряд системных мер, которые дали первые практические результаты:

1. распоряжением Правительства РФ от 1 апреля 2016 г. № 559-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016-2017 годы (далее — дорожная карта), вобравший в себя не только ранее данные поручения Президента Российской Федерации, но и запустивший реализацию комплексных мероприятий по основным аспектам реформы контрольно-надзорной деятельности: проведена масштабная работа по раскрытию, систематизации и актуализации обязательных требований, подлежащих проверке, на официальных сайтах контрольно-надзорных органов, внедрены элементы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорных органов, определен порядок проведения профилактических мероприятий и правоохрани-

тельной практики, набор возможных профилактических мероприятий, элементы системы информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

2. 21 декабря 2016 г. на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвержден паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», предусматривающий конкретные мероприятия со сроком реализации с декабря 2016 года по 2025 год (включительно) (далее — паспорт приоритетной программы реформы). Целями программы реформы являются снижение ущерба охраняемым ценностям (жизнь и здоровье, материальный ущерб), снижение административной нагрузки на бизнес, повышение эффективности организации контрольно-надзорной деятельности, включая оптимизацию исполнения трудовых, материальных и финансовых ресурсов.

3. в Федеральный закон № 294-ФЗ внесены изменения, уже сейчас внедряющие такие новеллы организации осуществления государственного контроля (надзора), как

применение риск-ориентированного подхода, использование проверочных листов, механизмы контроля без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, расширение профилактической работы контрольных органов и т.д.².

Успешная реализация задач по реформированию контрольно-надзорной деятельности возможна только при условии всестороннего, конструктивного взаимодействия между органами власти, предпринимательским сообществом и гражданами. Поэтому для обеспечения такой работы, вовлеченности деловых кругов в рамках реализации приоритетной программы был сформирован Общественно-деловой совет, в который вошли представители бизнеса и общероссийских объединений предпринимателей. Он создан

в том числе для обеспечения регулярной обратной связи от предпринимательского сообщества о ходе реализации приоритетной программы реформы, проведения анализа подготавливаемых решений, проектов нормативных правовых актов, при необходимости — их корректировки.

Бизнес-сообщество уже сейчас внимательно следит за преобразованиями в контрольно-надзорной сфере и на экспертном уровне выделяет ряд наиболее важных для себя направлений реформы. По многим из указанных направлений уже началась их реализация. Поэтому к настоящему моменту возможно оценить первые результаты и скорректировать цели на будущее. В нижеприведенной таблице перечислены приоритетные для бизнеса направления реформы с отметкой о степени продвижения по ним³.

ТАБЛИЦА 1
Приоритетные направления реформы контрольно-надзорной деятельности и оценка их выполнения на конец 2016 г.: позиция бизнеса

№	Направления реформы	Оценка
1.	Раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований, подлежащих проверке	
	Применение риск-ориентированного подхода	
2.	Внедрение систем оценки уровня риска (оценка вероятности причинения вреда и его тяжести) в отношении деятельности подконтрольных хозяйствующих субъектов; реализация мер по минимизации оцененного риска	
	Регламентация мероприятий по контролю	
3.	Формирование полной нормативно-правовой базы по всем видам контроля, фиксация закрытого исчерпывающего перечня видов государственного контроля.	
	Целеполагание (оценка конечного результата) контрольно-надзорной деятельности	
4.	Отказ от «палочной» системы оценки контрольных органов и переход к оценке конечного результата за счет систематического ведения учета случаев причинения вреда (регистрации инцидентов), для предупреждения которого созданы системы контроля.	
	Гибкое нормирование. Применение добровольных и альтернативных систем негосударственной оценки соответствия	
5.	Внедрение легальной возможности «выхода» из-под госконтроля посредством применения добровольных систем негосударственной оценки соответствия (аудита, сертификации).	
	Профилактические мероприятия и консультирование бизнеса	
6.	Отказ от использования в рамках госконтроля только репрессивных мер за счет расширения профилактических мероприятий и консультирования бизнеса. Конечной целью контроля должно быть не «наказать», а предупредить наступление случаев причинения вреда охраняемым ценностям.	

2 Изменения внесены федеральными законами от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ и от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ, более подробно — см. соответствующие разделы настоящего Доклада

3 Далее — приоритетные направления реформы.

№	Направления реформы	Оценка
ИКТ в контрольно-надзорной деятельности		
7.	Расширение использования ИКТ в контрольно-надзорной деятельности и сокращение объема взаимодействия между проверяемым и проверяющим за счет использования дистанционных и автоматизированных средств контроля.	

- достигнуты первые значимые результаты по направлению реформы и (или) накоплены существенные значимые достижения до 2015 года
- реализованы первые мероприятия направления реформы, но значимые результаты пока не достигнуты, и предыдущие достижения не являются существенными
- реализация направления реформы не началась, и отсутствует какой-либо значимый задел в виде накопленных достижений до 2015 года

Российский союз промышленников и предпринимателей предлагает свое видение целевого состояния реформы контрольно-надзорной деятельности по каждому приоритетному для него направлению реформы.

Для этого проанализировано текущее состояние реализации мероприятий реформы, определенно, с точки зрения бизнеса, целевое состояние по указанным вопросам, предложены промежуточные результаты, которые предлагается достигнуть к концу 2017 года.

Начиная с настоящего доклада, планируется ежегодно проводить такой мониторинг по выделенным приоритетным направ-

лениям реформы контрольно-надзорной деятельности в целях оценки бизнесом достигнутых результатов и корректировки желаемых целей.

Проведение мониторинга хода реализации приоритетных направлений реформы и постановка целей на будущее осуществлено в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (надзора)⁴. Такие виды контроля перечислены в приведенной ниже таблице. Критерием отбора в первую очередь являлась частота проводимых в отношении бизнеса проверок. При этом массовые виды контроля в отношении граждан (например, отдельные виды контроля, осуществляемые органами внутренних дел) для целей настоящего доклада к приоритетным видам не отнесены. Также к приоритетным видам контроля не отнесены налоговый контроль и таможенный контроль из-за высокой степени их специфичности⁵.

В отношении приоритетных видов контроля проставлены баллы, указывающие на степень продвижения по каждому направлению реформы. Основания, которые позволили авторам доклада, проставить такие отметки, описаны в соответствующих разделах доклада, посвященных соответствующим направлениям реформы.

Во всех случаях отметки ставились по трехбалльной шкале: 0 — достижения отсутствуют, 1 — достижения незначительны, 2 — достижения существенные. **Отметка 2 вовсе не означает достижение целевого состояния по направлению реформы, однако указывает на степень продвижения по направлению реформы относительно иных органов.** Суммарное значение таких оценок по каждому приоритетному виду контроля позволяют отнести виды контроля к трем группам: красной, желтой и зеленой (в соответствии со степенью продвижения по всем направлениям реформы).

ТАБЛИЦА 2
Приоритетные направления реформы контрольно-надзорной деятельности и оценка их выполнения на конец 2016 г.: позиция бизнеса

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля	Общая оценка	Средний балл	Обязательные требования	Риск-ориентированный подход	Регламентация	Оценка конечного эффекта	Гибкое нормирование	Профилактика	ИКТ
средний балл по направлению реформы				1,4	0,73	1,53	0,5	0,63	0,40	0,67
1.	 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)		1,7	1	2	2	2	2	2	1
2.	 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)		1,4	2	2	2	2	1	0	1
3.	 Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)		1,3	2	2	2	1	1	0	1
4.	 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)		1,1	2	0	2	1	0	2	1
5.	 Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России)		1,0	0	0	1	-	-	2	2

⁴ Далее — приоритетные виды контроля.
⁵ В последующих докладах РСПП, возможно, перечень приоритетных видов контроля будет расширен.

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля		Общая оценка	Средний балл	Обязательные требования	Риск-ориентированный подход	Регламентация	Оценка конечного эффекта	Гибкое нормирование	Профилактика	ИКТ
6.		Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)		1,0	1	2	2	1	1	0	0
7.		Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)		0,8	2	0	2	0	—	0	1
8.		Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)		0,8	2	0	2	0	-	0	1
9.		Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)		0,8	1	1	2	0	-	0	1
10.		Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)		0,7	1	2	2	0	0	0	0
11.		Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)		0,5	1	0	2	0	-	0	0
12.		Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)		0,4	2	0	0	0	0	0	1
13.		Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)		0,3	1	0	1	0	-	0	0
14.		Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)		0,3	1	0	1	0	-	0	0
15.		Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)		0,3	2	0	0	0	0	0	0

Наибольший балл в рейтинге контрольных органов, осуществляющих приоритетные виды контроля, — 1,4 — получил МЧС России, единственный орган, имеющий существенные достижения одновременно по пяти направлениям реформы (риск-ориентированный подход, регламентация, оценка конечного эффекта, гибкое нормирование, профилактика).

Также к «зеленой зоне» (высшие оценки) отнесены государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд); контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета

выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России); федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор, с учетом того, что система экологического надзора находится в стадии проектирования).

Наихудшую оценку получил федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор). Указанный вид контроля имеет положительную оценку только по одному направлению реформы. По остальным шести направлениям какие-либо достижения отсутствуют.

Наилучшее продвижение реформы зафиксировано по направлению реформы «ре-

гламентация». По многим приоритетным видам контроля приняты как положения об осуществлении контроля, так и административные регламенты. Однако при этом высокая оценка является результатом имеющегося задела, сформированного еще до 2015 года. Регламентации осуществления государственных функций уделяется значительное внимание в рамках административной реформы еще с 2005 года.

Все остальные направления реформы получили свое развитие только с момента запуска реформы государственного контроля (надзора) в 2015 году. Поэтому и все оценки по ним в среднем ниже 1 балла, что соответствует незначительным достиже-

ям. Исключение составляет направление реформы по раскрытию, систематизации и актуализации обязательных требований (средний балл — 1). Практически все органы оперативно (за полгода) приняли надлежащие перечни актов, содержащих обязательные требования, подлежащих проверке, что бизнесом оценивается крайне положительно.

Наихудшим образом дела обстоят по таким направлениям как «профилактика» и «оценка конечного эффекта (целеполагание контрольно-надзорной деятельности)». Указанные тренды развития являются абсолютно новыми для сферы контроля и продвижение по ним происходит с трудом.

1. РАСКРЫТИЕ, СИСТЕМАТИЗАЦИЯ И АКТУАЛИЗАЦИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ



ПРОБЛЕМЫ:

- наличие в отдельных сферах контроля зон «непрозрачности» содержания обязательных требований, предъявляемых к соответствующей хозяйственной деятельности:
 - по-прежнему действует значительное количество «советских» актов;
 - не все акты, устанавливающие обязательные требования, ранее подлежали официальному опубликованию;
 - многие акты фактически устарели, но формально не отменены;
 - реформы в сфере технического регулирования и в сфере стандартизации «размыли» грань между актами, подлежащими обязательному применению, и актами, подлежащими добровольному применению;
- применение или неприменение того или иного акта, устанавливающего требования к хозяйственной деятельности, в конкретной проверке в отдельных случаях зависит исключительно от усмотрения инспектора без каких-либо нормативно установленных оснований;
- наличие дублирующих обязательных требований и отсутствие системно работающих инструментов для их выявления;
- наличие устаревших обязательных требований.



ИНСТРУМЕНТЫ:

- составление и размещение в сети Интернет перечней правовых актов и документов, содержащих обязательные требования;
- разработка и применение при проведении проверок проверочных листов (списков контрольных вопросов);
- пересмотр обязательных требований с привлечением предпринимательского сообщества (в том числе в рамках экспертных рабочих групп по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности по видам контроля (надзора), созданных в рамках реализации приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности»).



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

В ОТНОШЕНИИ ВСЕХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА):

- Утверждены и размещены на сайтах контрольных органов исчерпывающие перечни правовых актов и документов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых проверяется при осуществлении государственного контроля (надзора).
- Контрольные органы не вправе проверять соблюдение обязательных требований, содержащихся в актах, не включенных в указанные перечни. Проведение контроля соблюдения

таких требований должно считаться грубым нарушением правил организации и осуществления государственного контроля (надзора), влекущим отмену результатов проверки.

- При внесении изменений в нормативные правовые акты (нормативные документы), устанавливающие обязательные требования, перечни актов и документов, содержащих обязательные требования, должны оперативно актуализироваться.
- Должна быть организована систематическая работа по пересмотру (актуализации) обязательных требований, количество обязательных требований, признаваемых бизнесом устаревшими и избыточными, сокращается.

В ОТНОШЕНИИ МАССОВЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ДОПОЛНИТЕЛЬНО:

- Должны быть разработаны и применяться на практике при проведении мероприятий по контролю по типовым случаям проверочные листы (списки контрольных вопросов).
- Проведение проверок в отношении субъектов малого предпринимательства должно осуществляться только по проверочным листам, содержание которых раскрыто для публичного доступа.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

Федеральный закон № 294-ФЗ дополнен статьей 8.2 (вступил в силу с 1 января 2017 года), в соответствии с которой контрольные органы:

- обеспечивают размещение на официальных сайтах в сети Интернет для каждого вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов;
- осуществляют информирование юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и публикации **руководств по соблюдению обязательных требований**.

Также Федеральный закон № 294-ФЗ дополнен положениями, касающимися применения при проведении плановых проверок проверочных листов (списков контрольных вопросов). Такие листы включают в себя перечни вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюде-

нии или несоблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, составляющих предмет проверки. Перечень может содержать вопросы, затрагивающие все предъявляемые к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю обязательные требования, либо ограничить предмет плановой проверки только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы наступления вреда охраняемым ценностям.

Протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 года № 6 одобрены Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора). Указанный документ содержит, как содержательные, так и организационные рекомендации по организации работы по составлению перечня правовых актов и документов, содержащих обязательные требования.

ТАБЛИЦА 3
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Составление перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, и размещение их на официальных сайтах контрольных органов	✔	✔
Составление перечней нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования по всем видам предпринимательской деятельности, осуществляемым в уведомительном порядке		✔
Кампании по актуализации обязательных требований, в том числе по исключению устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований	✔	✔
Внедрение правила принятия новых обязательных требований только после отмены двух устаревших (1 in 2 out)		✔
Обеспечение возможности осуществлять автоматизированную выборку обязательных требований, предъявляемых к конкретным объектам, включая ввод в эксплуатацию интерактивных сервисов в сети Интернет, позволяющих субъектам контроля через Личный кабинет определять предъявляемые к нему обязательные требования		✔
Использование проверочных листов (контрольных списков вопросов) при осуществлении государственного контроля	✔	✔

ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

- Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере раскрытия, систематизации и актуализации обязательных требований, подлежащих проверке, проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля. При оценке учитывались следующие критерии:

 - размещение перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, на официальном сайте в сети Интернет;
 - утверждение перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, нормативным актом, находящимся в открытом доступе;
 - утверждение перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, нормативным актом, находящимся в открытом доступе;
 - возможность доступа к полным текстам актов, содержащих обязательные требования, включенных в перечень;
 - наличие на сайте разъяснительных материалов о применении обязательных требований (руководства по соблюдению обязательных требований, обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля с указанием наиболее часто

встречающихся случаев нарушений обязательных требований, комментарии к актам, содержащим обязательные требования, статистика применения обязательных требований и т.д.);

→ разработка и размещение на сайте проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Результаты оценки позволили составить рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы о раскрытии, систематизации и актуализации обязательных требований. Для составления рейтинга при соответствии каждому из указанных выше критериев начислялся 1 балл (кроме критерия о размещении на сайте проверочных листов, при соответствии которому начислялось 2 балла). Полученные результаты справочно сопоставлены с аналогичным рейтингом по итогам 2015 года, приведённого в Аналитическом докладе РСПП 2015 года «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации»⁶. Данные приводятся по состоянию на 23 января 2017 года.

ТАБЛИЦА 4
Оценка открытости обязательных требований по приоритетным видам контроля

Приоритетные виды контроля	Размещение Переченя актов, содержащих обязательные требования, на сайте	Утверждение перечня нормативным актом, находящимся в открытом доступе	Утверждение и обнародование порядка ведения перечня	Доступ к полным текстам актов	Разъяснительные материалы о применении обязательных требований	Наличие проверочных листов	Итоговая рейтинговая оценка	Рейтинг открытости обязательных требований
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	1	1	1	0	1	2	7	↑
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	1	1	1	0	0	2	4	↑
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	1	1	1	1	0	0	2	→
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	1	1	1	0	0	11	↑
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	1	1	1	1	0	0	10	↑

6 По сравнению с 2015 годом методология расчета рейтинга существенно изменена. В частности, оценивается не контрольный орган в целом, а конкретный вид государственного контроля (надзора), и не в отношении 33 федеральных контрольных органов, а в отношении 15 наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (надзора). В связи с изложенным, рейтинг 2015 года пересчитан только в отношении контрольных органов, осуществляющих наиболее массовые и значимые для бизнеса виды государственного контроля (надзора). Кроме того в 2015 году при расчете рейтинга не учитывалось наличие проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Приоритетные виды контроля	Размещение Переченя актов, содержащих обязательные требования, на сайте	Утверждение перечня нормативным актом, находящимся в открытом доступе	Утверждение и обнародование порядка ведения перечня	Доступ к полным текстам актов	Разъяснительные материалы о применении обязательных требований	Наличие проверочных листов	Итоговая рейтинговая оценка	Рейтинг открытости обязательных требований
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	1	1	1	1	0	0		10 ↑
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	1	0	1	1	0		9 ↑
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	1	1	1	0	0	0		12 ↑
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	1	1	1	0	0	0		12 ↑
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	1	0	0	1	1	0		1 ↓
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	1	0	0	1	0	0		3 ↓
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	1	0	0	1	0	0		8 →
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	1	0	0	1	0	0		6 ↓
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	1	0	0	1	0	0		6 ↓
Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России) ⁷	0	0	0	0	1	0		5 ↓

7 На момент подготовки доклада ФНС России был подготовлен проект приказа ФНС России «Об утверждении перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении ФНС России государственного контроля (надзора)».

В настоящем докладе оцениваются вопросы только формального соблюдения требования о необходимости составления перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю. Задачей следующего года является содержательный анализ утвержденных перечней на предмет исчерпываемости. Уже сейчас видно, что не все контрольные органы одинаково тщательно подходят к составлению таких перечней.

Например, приказом Росреестра от 23.11.2016 № П/0569 среди прочего утвержден также перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении государственного земельного надзора. В нем указано проведение проверки соблюдения положений 9 федеральных законов и одного постановления Правительства Российской Федерации. Между тем практически в том же разделе сайта, в котором размещен указанный перечень правовых актов, также раскрывается информация о результатах проведения некоторых мероприятий по контролю, из чего становится ясно, что сотрудники Росреестра не ограничиваются при проведении земельного надзора проверкой соблюдения только указанных в анализируемом перечне актов.

В частности, сотрудниками Управления государственного геодезического и земельного

надзора Росреестра 04.02.2016 проведено административное обследование объектов земельных отношений, по итогам которого установлено, что часть земельных участков расположена в границах охранной зоны кольцевого магистрального нефтепродуктопровода. На участках располагаются строения, участки огорожены забором, что препятствует доступу для ремонта и обслуживания нефтепродуктопровода. Размещение строений и забора в границах охранной зоны противоречит требованиям пункта 4.4 Правил охраны магистральных трубопроводов, утвержденных Министерством топлива и энергетики Российской Федерации 29.04.1992 и постановлением Гостехнадзора от 22.04.1992 № 9⁸. Указанные документы в состав перечня Росреестра не включены.

Задачей следующего года является качественное улучшение утвержденных контрольными органами перечней правовых актов, содержащих обязательные требования. В частности, в случае включения в такие перечни актов с неясным правовым статусом необходимо постепенно улучшать качество нормативного регулирования таких требований. При их устаревании их необходимо признавать утратившими силу. Если обязательные требования сохраняют свою актуальность, то их необходимо «переутвердить» в соответствии с существующим порядком, включая необходимость регистрации соответствующих актов Министерством юстиции Российской Федерации.



ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

В 2016 году к лучшей практике раскрытия и систематизации информации о действующих обязательных требованиях следует отнести практику Роструда.

Роструд проводит масштабную работу по инвентаризации и систематизации обязательных требований в сфере трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

По результатам инвентаризации обязательных требований Рострудом предложено

к отмене 156 актов СССР и РСФСР, к инкорпорации — 17 актов, к актуализации — 23 акта СССР и РСФСР. Устаревшие акты будут признаны утратившими силу постановлением Правительства Российской Федерации (59 актов), приказом Минтруда России (40 актов), приказами отраслевых федеральных органов исполнительной власти (36 актов).

На официальном сайте контрольного органа размещен Перечень нормативно-правовых актов, содержащих требования к субъектам подконтрольным Федеральной службе по

8 URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/rezultaty-administrativnykh-obsledovaniy/> (дата обращения - 12.01.2017)

труду и занятости⁹. В указанный перечень включены 113 законодательных актов, 72 акта Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, 816 нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, 120 нормативных правовых актов органов государственной власти СССР и РСФСР и нормативные документы органов государственной власти СССР и РСФСР.

В отношении всех актов указаны конкретные структурные единицы таких актов, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, или проставлена отметка о том, что оценка осуществляется в отношении всего акта «в полном объеме».

Наиболее старым актом, включенным в указанный перечень, является Декрет СНК РСФСР от 29.10.1917 «О восьмичасовом рабочем дне». В данном акте контролируется только требование, указанное в примечании 1 к пункту 1 декрета, в соответствии с которым в рабочее время при подземных работах должно зачитываться «время, употребляемое на спуск в рудник и подъем из него».

Также Роструд ведет интернет-ресурс «Онлайн-инспекция.рф». На данном ресурсе доступен сервис по самопроверке на основе 81 тематического проверочного листа. По данным сайта, за все время работы сервиса самопроверку прошли около 150 тысяч пользователей. Также на интернет-ресурсе можно получить онлайн-консультацию у «дежурного инспектора». Кроме того, на

сайте систематизированы и рубрицированы по институтам трудового законодательства наиболее значимые обязательные требования, подлежащие проверке.

Для соответствия целевому состоянию по направлению реформы следует внедрить использование разработанных тематических проверочных листов не только для целей самопроверки, но и для целей проведения плановых проверок самими инспекторами труда.

Также следует отметить практику **Ространснадзора** по разработке проверочных листов. На сайте ведомства¹⁰ размещено 48 проверочных чек-листов по всем направлениям надзорной деятельности Ространснадзора. Однако данные перечни не имеют нормативного характера. В какой степени данные проверочные листы применяются в реальных проверках Ространснадзора, неизвестно. В дальнейшем ведомству рекомендуется нормативно определить случаи применения разработанных проверочных листов в практической надзорной деятельности.

В части размещения на официальных сайтах разъяснения существа проверяемых требований, следует в качестве лучшей практики отметить профессиональный видеоролик о типовых нарушениях земельного законодательства, размещенный на сайте **Росреестра**¹¹. В данном видеоролике в наглядной форме с использованием компьютерной графики разъяснены суть проверяемых требований и последствия, которые могут наступить в связи с их нарушением.

соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора). Данные перечни должны соответствовать разработанным методическим рекомендациям¹²;

→ проведение систематической работы по актуализации и улучшению качества проверяемых обязательных требований (ис-

ключение устаревших, противоречивых и избыточных обязательных требований, выведение из корпуса проверяемых контрольными органами требований, норм и правил, утвержденных актами с неясным правовым статусом, в том числе советского периода);

→ в отношении приоритетных видов государственного контроля (надзора) дополнительно разработать проверочные листы (списки контрольных вопросов) по наиболее типовым случаям проведения проверок.

Такие листы должны применяться в реальной надзорной деятельности должностными лицами контрольных органов.

Указанные задачи полностью соответствуют мероприятиям дорожной карты и пас-

порта приоритетной программы реформы. Сверх того, что предусмотрено в указанных программных документах, следует указать, что в отношении видов деятельности, которыми преимущественно занимается малый бизнес (общественное питание, розничная торговля, оказание косметических услуг и т.д.), проверочные листы должны носить закрытый характер. Иными словами, предмет проверок в таких случаях должен ограничиваться только вопросами, указанными в проверочных листах.

Также можно предложить провести в 2017 году между контрольными органами конкурс короткометражных видеороликов, разъясняющих в доступной форме существо предъявляемых требований, наиболее распространенные нарушения проверяемых требований и последствия таких нарушений для предпринимателей.

2. ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА



ПРОБЛЕМЫ:

Изменение парадигмы государственного контроля в Российской Федерации от «сплошного» (тотального) контроля к контролю, основанному на риск-ориентированном подходе, впервые предложенное как системное решение в Аналитическом докладе РСПП «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» за 2013 год, в настоящий момент является общепризнанным.

Действительно, с одной стороны, при сплошном контроле надзор в отношении хозяйствующих субъектов или принадлежащих им производственных объектов, обладающих наибольшей потенциальной опасностью,

оказывается в некоторых случаях недостаточным. Это порождает случаи причинения вреда с многочисленными человеческими жертвами, материальным ущербом и значительным вредом окружающей среде.

С другой стороны, нередки случаи осуществления избыточного государственного контроля в отношении хозяйствующих субъектов, ведущих безопасную или минимально опасную для населения, государства или окружающей среды деятельность. Следствием являются затраты как государства, так и проверяемых лиц для предотвращения маловероятных случаев причинения вреда с минимальным вредом.



ИНСТРУМЕНТЫ:

→ внедрение системы оценки уровня риска, позволяющей ранжировать контролируемых юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а также используемые ими объекты с учетом уровня их потенциальной опасности;



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

По направлению реформы о раскрытии и систематизации обязательных требований к концу 2017 года для бизнеса важно обеспечить:

→ наличие по всем приоритетным видам государственного контроля (надзора) разработанных и утвержденных в установленном порядке Перечней правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования,

9 URL: http://www.rostrud.ru/control/soblyudenie-zakonodatelstva-o-trude/?CAT_ID=7866 (дата обращения - 12.01.2017)

10 URL: <http://rostransnazor.ru/deyatelnost/proverochny-e-chek-listy/> (дата обращения - 12.01.2017)

11 URL: <https://rosreestr.ru/site/activity/gosudarstvennyy-nadzor/gosudarstvennyy-zemelnyy-kontrol-nadzor/> (дата обращения - 12.01.2017)

12 Утвержденным протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 года № 6

- использование дифференцированного подхода к хозяйствующим субъектам и их объектам в зависимости от уровня потенциальной опасности подконтрольного лица или объекта;
- обеспечение открытости правил, на основании которых функционирует система управления рисками (в части как оценки уровня риска, так и применения дифференцированных процедур выдачи разрешений и проведения проверок хозяйствующих субъектов).



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

Целевым ориентиром реформы является внедрение риск-ориентированного подхода в отношении всех видов государственного и муниципального контроля (надзора), осуществляемого в отношении хозяйствующих субъектов. Создание систем управления рисками должно производиться на основании практической реализации вышеуказанных принципов.

Идеальное состояние практики по управлению рисками при осуществлении разрешительной и надзорной деятельности подробно изложено в виде 10 принципов внедрения системы управления рисками в Аналитическом докладе РСПП «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» за 2015 год.

Внедрение системы оценки уровня риска должно производиться с учетом следующих требований:

1. Критерии классификации субъектов (объектов) должны строиться исключительно на оценке уровня потенциальной опасности, а не по принципу «большой значит опасный».
2. Для оценки уровня риска должна использоваться динамическая система, которая предусматривает определение категории риска на основании не только функциональных характеристик, но и результатов проведенных мероприятий по контролю, наличия или отсутствия нарушений законодательства. Необходимо избегать статической системы, не предусматривающей учета уровня законопослушности проверяемого лица.
3. Предпочтительным является использование расчетного метода оценки уровня риска, предусматривающего определение точного числового показателя уровня риска (например, $2 \cdot 10^{-4}$) как произведения

числового показателя «вероятность причинения вреда» на числовой показатель «тяжести вреда».

4. Построение системы оценки уровня риска требует создания исчерпывающих реестров хозяйствующих субъектов, в отношении которых осуществляется конкретный вид государственного контроля (надзора).
5. Необходимо использование АИС для оценки риска. Наличие автоматизированных систем становится критически важным при внедрении динамической системы оценки.

Внедрение дифференцированного подхода к хозяйствующим субъектам и их объектам в зависимости от уровня потенциальной опасности лица (объекта) необходимо осуществлять с учетом следующих требований:

1. Если государственное регулирование какой-либо сферы сочетает государственный контроль и разрешительные административные режимы (лицензирование, регистрация аккредитация, аттестация и т.д.), то обязательно наличие дифференцированных разрешительных процедур в зависимости от класса опасности (категорий риска).

Например, может быть отменено лицензирование деятельности, осуществляемой субъектами низших классов опасности, отменена государственная регистрация наименее опасных объектов, отменена аттестация персонала для осуществления наименее опасной деятельности и т.д.

2. Необходимо обеспечить дифференциацию обязательных требований, предъявляемых к предпринимательской или иной экономической деятельности, в зависи-

мости от класса опасности (категорий риска) поднадзорного субъекта.

3. Риск-ориентированный подход должен предусматривать дифференциацию способов государственного контроля и процедуры проведения мероприятий по контролю в зависимости от класса, присвоенного хозяйствующему субъекту или используемым им объектам. Данная дифференциация должна затрагивать вид мероприятия по контролю; периодичность плановых проверок; вид проверки; продолжительность проверки; содержание проверки.

Открытость системы управления рисками должна предусматривать общедоступность информации о параметрах оценки уровня риска и критериях присвоения классов опасности (категорий риска), результатах оценки и перечнях субъектов или объектов, которым присвоены классы опасности (категорий риска), а также о перечнях мер контроля, применяемых к субъектам или объектам каждого класса опасности.

Внедрение систем управления рисками на основании вышеизложенных требований должно осуществляться поэтапно.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

В 2015 году Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен статьей 8.1, содержащей основы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора).

Согласно данной статье **риск-ориентированный подход — это метод организации и осуществления контроля, при котором в случаях, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ, выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике определяется отнесением деятельности хозяйствующего субъекта (используемых им производственных объектов) к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.** Риск-ориентированный подход должен использоваться при организации только определенных Правительством Российской Федерации видов государственного контроля.

Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (используемых ими производственных объектов) к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Феде-

рации». Отнесение к определенному **классу (категории) опасности** осуществляется с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований, а к определенной **категории риска** — также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих требований, которая производится на основании сведений о результатах ранее проведенных проверок и назначенных административных наказаний. Таким образом, законодательство предусматривает возможность использования **как статической системы оценки (класс опасности), так и динамической (категория риска).**

Согласно приложению к вышеуказанным правилам устанавливается 6 категорий риска (от чрезвычайно высокого до низкого) и 6 классов опасности (наиболее высокая опасность — 1 класс, наименьшая опасность — 6 класс). Перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении конкретного вида государственного контроля, включает от 3 до 6 категорий риска или от 3 до 6 классов опасности и устанавливается положением о данном виде государственного контроля.

Правила требуют от органа государственного контроля размещать на своем официальном сайте информацию о субъектах (объектах), отнесенным к категориям чрезвычайно высокого, высокого, значительного риска или 1, 2, 3 классам опасности. Требования о размещении в открытом доступе информации о субъектах (объектах), которым присвоены

иные категории риска и классы опасности, отсутствуют.

Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает, что содержание дифференцированного подхода к хозяйствующим субъектам и их объектам в зависимости от уровня потенциальной опасности определяется Правительством Российской Федерации. Данный орган вправе:

- **исключать возможность проведения любых плановых проверок** субъектов или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности;
- **исключать возможность проведения выездных плановых проверок** субъектов или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности;
- **изменять периодичность проведения плановых проверок** субъектов или объектов в зависимости от категории риска или класса опасности;
- **устанавливать обязанность использования проверочных листов** (списков контрольных вопросов) при проведении проверок субъектов или объектов, отнесенным к определенным категориям риска или классам опасности;
- **сокращать срок проведения проверки** в отношении субъектов или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности;
- **возможность проведения контрольных закупок** в отношении субъектов или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности, на основании только задания руководителя органа контроля без наличия оснований для проведения выездной внеплановой проверки (по общему правилу контрольная закупка проводится при наличии оснований для выездной внеплановой проверки).

Дополнительно положениями о видах федерального государственного контроля, в отношении которых введен риск-ориентированный подход, может быть предусмотрено использование контрольно-надзорными органами индикаторов риска нарушения обязательных требований для определения необходимости проведения внеплановых проверок и иных мероприятий по контролю. Выявление при проведении мероприятий без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями параметров, которые соответствуют индикаторам риска или свидетельствуют об отклонении от них (в зависимости от вида контроля), является основанием для проведения внеплановой проверки.

По общему правилу положения Федерального закона № 294-ФЗ, регулирующие риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля, применяются с 1 января 2018 года. Однако согласно закону Правительство Российской Федерации вправе определить отдельные виды контроля, которые могут осуществляться с применением данного подхода, до указанной даты. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 в настоящее время риск-ориентированный подход должен применяться при организации 3 видов надзора:

- федеральный государственный пожарный надзор;
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Роспотребнадзором и ФМБА России;
- федеральный государственный надзор в области связи.

Соответствующие изменения были внесены в положения о данных видах надзора. Однако на практике элементы риск-ориентированного подхода используются в отношении большего количества видов контроля (надзора).

ТАБЛИЦА 5
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Отнесение деятельности хозяйствующих субъектов (производственных объектов) к определенной категории риска, определенному классу опасности (в пилотных сферах)	✓	✓
Применение риск-ориентированного подхода в пилотных сферах	✓	✓
Разработка Стандарта зрелости ведомственных систем управления рисками, включающего в себя 4 уровня зрелости		✓
Поэтапное восхождение от 1 к 4 уровню зрелости ведомственных систем управления рисками: достижение к 2020 году соответствия 75% видов контроля (надзора) 4 уровню зрелости; иные виды контроля должны соответствовать третьему уровню зрелости ведомственных систем управления рисками.		✓

Справочно:
Достижение 1-го уровня зрелости означает, что:

- сформированы исчерпывающие реестры подконтрольных объектов,
- установлены категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним объектов,
- объекты в полном объеме разнесены по категориям риска (классам опасности),
- внедрена модель поддержки перечней объектов в актуальном состоянии,
- перечни объектов, их категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним объектов публично доступны.

Достижение 2-го уровня означает, что:

- сформирована система сбора объективных данных, позволяющая вести учет причиненного вреда,
- определены индикаторы риска и показатели для внедрения «динамической модели»;
- внедрена модель актуализации индикаторов риска и показателей для «динамической модели» в зависимости от изменений профилей риска.

Достижение 3-го уровня зрелости означает, что:

- на регулярной основе переоцениваются риски в зависимости от фактического распределения ущерба по категориям риска (классам опасности), в том числе с использованием массивов «больших данных».

Достижение 4-го уровня зрелости означает, что:

- внедрены межведомственные карты рисков,
- проводятся международные сопоставления эффективности систем управления рисками.

- Дорожная карта предусматривала планы по реализации в 2016 году следующих обязательных мероприятий:
- определение видов государственного контроля, для «пилотного» внедрения риск-ориентированного подхода;
 - установление правил и критериев отнесения деятельности хозяйствующих субъектов (производственных объектов) к определенной категории риска, определенному классу опасности;
- законодательное закрепление возможности использования риск-ориентированного подхода при организации и проведении внеплановых проверок.
- Указанные мероприятия реализованы, но не в полном объеме. Дорожная карта предусматривает «пилотное» внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность 4 федеральных контрольно-надзорных органов. Однако были приняты необходимые акты, касающиеся деятельности только 3 органов: МЧС России, Роспотребнадзора, Роскомнад-

зора. Мероприятия, предусмотренные Дорожной картой в отношении Роструда, выполнены не были.

На февраль-март 2017 года предусмотрено выполнение еще 2 обязательных мероприятий нормативного и распорядительного характера:

→ подготовка методических рекомендаций и типового плана федерального органа исполнительной власти по внедрению риск-ориентированного подхода;

→ подведение итогов «пилотного» внедрения риск-ориентированного подхода, определение видов государственного контроля, осуществляемых с применением данного подхода начиная с 2018 года.

Паспортом приоритетной программы «Реформирование контрольно-надзорной деятельности» также предусмотрен большой объем мероприятий по внедрению систем управления рисками в контрольно-надзорную деятельность. За 2017 год должны быть выполнены следующие мероприятия:

→ сформированы исчерпывающие реестры подконтрольных объектов с использованием ведомственных АИС, внедрена модель поддержания реестров в актуальном состоянии;

→ установлены категории риска (классы

опасности) и критерии отнесения к ним подконтрольных объектов;

→ подконтрольные объекты в полном объеме распределены по категориям риска (классам опасности) с использованием ведомственных АИС;

→ обеспечена доступность и понятность информации о подконтрольных объектах и присвоенных им категориях риска (классах опасности), критериях отнесения к ним;

→ по отдельным видам контроля (надзора) сформирована система сбора объективных данных, позволяющая учитывать при определении категории риска (класса опасности) причиненный вред и характеристики поведения подконтрольных субъектов, определены индикаторы риска и показатели для внедрения «динамической модели».

→ планы проверок на 2018 год сформированы на основании риск-ориентированного подхода.

На 2018 год запланированы мероприятия по практическому внедрению «динамической модели» управления категориями риска (классами опасности), в том числе на основе автоматически собираемых сведений, а также утверждение индикаторов риска для внеплановых проверок.

балл; отсутствует — 0 баллов);

→ наличие реестра подконтрольных субъектов (объектов) и специализированной АИС для оценки уровня риска (реестр и АИС закреплены в нормативных актах и фактически действуют — 2 балла; частичное выполнение предыдущего условия — 1 балл; реестр и АИС отсутствуют либо данные о наличии отсутствуют в открытом доступе — 0 баллов);

→ дифференциация разрешительных режимов начала деятельности (система оценивания изложена ниже);

→ дифференциация проверяемых обязательных требований (система оценивания изложена ниже);

→ дифференциация процедуры государственного контроля (в отношении 3 вышеуказанных параметров применяются

следующие правила оценивания: высокая степень дифференциации — 2 балла; средняя степень дифференциации — 1 балл; низкая степень дифференциации либо данная дифференциация отсутствует — 0 баллов).

ТАБЛИЦА 6
Оценка правоприменительной практики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении приоритетных видов государственного контроля (надзора)

Справочно: оценка за 2015 год	Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска						Итоговая рейтинговая оценка
		Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска	Дифференциация разрешительных режимов	Дифференциация обязательных требований	Наличие проверочных листов	
○	Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	1	2	2	2	2	○
○	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	1	1	1	2	2	1	○
○	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	2	2	1	0	0	2	○
○	Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	1	1	-	0	1	○
○	Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)*	2	2	1	0	0	1	○
○	Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	2	1	1	0	0	1	○
○	Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России)	0	0	1	0	0	0	○
○	Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	0	0	0	0	0	0	○
○	Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	0	0	0	-	0	0	○



ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

В рамках подготовки данного доклада была проведена оценка правоприменительной практики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении приоритетных видов государственного контроля.

Оценка проводилась с использованием 3-х балльной шкалы по следующим параметрам:

→ система оценки уровня риска (динамическая или статическая с элементами статической — 2 балла; статическая — 1 балл; отсутствует — 0 баллов);

→ метод оценки (расчетный или интегрально-условный — 2 балла; условный — 1

Справочно: оценка за 2015 год	Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска						Итоговая рейтинговая оценка
		Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска	Дифференциация разрешительных режимов	Дифференциация обязательных требований	Наличие проверочных листов	
○	Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	0	0	0	-	0	0	○
○	Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	0	0	0	0	0	0	○
○	Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	0	0	0	0	0	0	○
○	Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	0	0	0	0	0	0	○
○	Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	0	0	0	0	0	0	○
○	Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0	0	0	0	0	○

* 1) Приказом Роспотребнадзора от 30.09.2015 № 1008 были утверждены Методические рекомендации «Классификация хозяйствующих субъектов и видов деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий». Они использовались на первоначальном этапе внедрения риск-ориентированного подхода в государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре и надзоре в области защиты прав потребителей.

В отношении санитарно-эпидемиологического надзора риск-ориентированный подход был регламентирован в постановлении Правительства РФ от 17.08.2016 № 806. Поскольку вышеуказанные методические рекомендации Роспотребнадзором не отменены, авторы доклада исходят из предположения, что риск-ориентированный подход в рамках надзора в области защиты прав потребителей на практике организован в соответствии с данным приказом Роспотребнадзора.

2) Изменение общей оценки риск-ориентированного подхода в отношении данного вида надзора связано не с совершенствованием системы управления рисками, а с изменением критериев оценки и построения рейтинга.

ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

По параметру «Качество системы оценки уровня риска» примерами лучшей практики в настоящее время являются **федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России) и санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)**. В указанных видах надзора система оценки уровня риска подробно описана в положениях о

данных видах надзора, утвержденных Правительством РФ. При этом в системе оценки используются:

- ➔ преимущественно параметры, связанные с уровнем потенциальной опасности, т.е. параметры, связанные с вероятностью причинения вреда и его тяжестью;
- ➔ динамическая система оценки: учитываются не только общие данные об опасности объектов или видов деятельности, но и степень «законопослушности» проверяемых лиц, которая определяется на основании сведений о назначенных наказаниях за выявленные нарушения и информации о некоторых случаях причинения вреда (например, фактах пожаров);
- ➔ расчетный и интегрально-условный метод оценки уровня риска (в рамках соответственно санитарно-эпидемиологического и пожарного надзора).

По параметру «Дифференциация подхода к хозяйствующим субъектам и их объектам в зависимости от уровня потенциальной опасности» лучшая практика продемонстрирована в **рамках государственного экологического надзора (Росприроднадзор, риск-ориентированный подход в стадии проектирования) и федерального государственного надзора в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)**.

Риск-ориентированный подход, используемый при осуществлении экологического надзора, предусматривает наиболее глубокую дифференциацию государственного регулирования по уровню потенциальной опасности субъектов (объектов) среди всех видов государственного контроля. Она включает в себя:

- ➔ 2 направления дифференциации в сфере разрешений для начала деятельности: от категории объекта зависит: 1) вид разре-

шительной процедуры, которую необходимо пройти для начала эксплуатации объектов (получение комплексного разрешения, подача декларации, начало деятельности без обращения в орган надзора); 2) необходимость прохождения государственной экологической экспертизы;

- ➔ 3 направления дифференциации в области обязательных требований: в зависимости от категории объекта должны различаться: 1) применяемые нормативы (технологические нормативы, нормативы допустимых выбросов, сбросов, образования отходов); 2) программы и планы, подлежащие реализации предприятиями в сфере охраны окружающей среды; 3) необходимость внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду;
- ➔ 3 направления дифференциации процедуры контроля: от категории объекта зависит необходимость: 1) применения автоматических средств измерения и учета; 2) проведения производственного контроля силами предприятия; 3) осуществление плановых проверок органом госэконадзора.

Вместе с тем использование риск-ориентированного подхода при осуществлении экологического надзора в настоящее время только планируется: в полном объеме он будет введен только в 2018-2019 годах.

Из числа видов государственного надзора, в рамках которых риск-ориентированный подход уже используется на практике, лидером является **надзор в области промышленной безопасности**. Он также предусматривает дифференциацию государственного регулирования по уровню потенциальной опасности в трех аспектах (разрешение на начало деятельности, обязательные требования и процедура контроля), хотя и несколько менее подробную, чем в рамках экологического надзора.



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

Необходимо к концу 2017 года внести в нормативные правовые акты изменения, предусматривающие внедрение риск-ориентированного подхода в отношении всех приоритетных видов государственного контроля (надзора), применительно к которым данный подход в настоящее время не используется. Система

управления рисками в данных видах контроля должна предусматривать в нормативных актах:

- ➔ динамическую систему оценки уровня риска с использованием расчетного или интегрально-условного метода оценки;

- использование для присвоения категорий риска только таких критериев, которые связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью;
- создания реестра хозяйствующих субъектов (объектов), в отношении которых осуществляется конкретный вид государственного контроля, а также при необходимости создание специализированной АИС для ведения данного реестра и оценки уровня риска;
- дифференциацию в зависимости от категории риска разрешительных режимов (при наличии), проверяемых обязательных требований и процедуры государственного контроля (надзора);
- обеспечение открытости правил риск-ориентированного подхода и результатов его применения.

Практическое внедрение риск-ориентированного подхода в отношении указанных видов контроля должно осуществляться в течение 2018 года.

В отношении пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора и надзора

в области связи, а также в отношении приоритетных видов контроля, применительно к которым элементы систем управления риска были внедрены ранее (государственный экологический надзор, государственный надзор в области промышленной безопасности) необходимо в течение 2017 года проводить постепенное приближение существующих правил управления рисками к целевому состоянию.

Указанные рекомендации бизнеса акцентируют внимание на отдельных деталях реализации мероприятий, которые предусмотрены программными документами реформы (дорожной картой и паспортом приоритетной программы реформы).

Исключением является рекомендация о распространении риск-ориентированного подхода не только на контрольно-надзорную деятельность, но и на соответствующие разрешительные режимы в сфере контроля (лицензирование, аккредитация, аттестация и т.д.). Данное предложение отсутствует в программных документах реформы, однако Правительству Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопрос об использовании риск-ориентированного подхода также и при осуществлении разрешительной деятельности.

- государственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей;
- государственный контроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов;
- федеральный государственный контроль (надзор) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности;
- федеральный государственный надзор за проведением государственной кадастровой оценки;

- государственный контроль и надзор за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами требований, которые установлены Федеральным законом от 06.04.2011 №63-ФЗ «Об электронной подписи»;
- государственный контроль, организация и проведение проверок частных агентств занятости, осуществляющих деятельность по предоставлению труда работников (персонала).

Всего в России на конец 2016 года осуществлялось 212 видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.



ИНСТРУМЕНТЫ:

- принятие положения и административного регламента в отношении каждого вида государственного контроля (надзора);
- закрепление на законодательном уровне исчерпывающего перечня видов государственного контроля (надзора).



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

Осуществление видов государственного контроля (надзора), не включенных в определенный законом перечень видов государственного контроля (надзора), а также при отсутствии утвержденных в установленном порядке положения и административного регламента исполнения функции должно быть запрещено.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

- Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает осуществление видов государственного контроля (надзора) в соответствии с административными регламентами. Однако отсутствует запрет на проведение контроля в отсутствие принятого административного регламента.
- С 1 января 2017 года вступили в силу поправки, в соответствии с которыми порядок организации и осуществления федерального государственного контроля (надзора) устанавливается положением о

виде федерального государственного контроля (надзора), утверждаемым Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Однако аналогичное требование о наличии положений в отношении региональных видов государственного контроля и видов муниципального контроля законодательно не закреплено. Также не закреплен запрет на проведение контроля в отсутствие утвержденного в установленном порядке положения о виде государственного контроля (надзора).

3. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ И СТАНДАРТИЗАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ



ПРОБЛЕМЫ:

По-прежнему многие виды государственного контроля (надзора) осуществляются в условиях правового вакуума. Это означает, что в таких случаях четко не определены права и обязанности должностных лиц контрольных органов, виды мероприятий по контролю и их административные процедуры. Указанные обстоятельства могут приводить к возникновению дублирования полномочий между различными контрольными органами, проверке соблюдения одних и тех же обязательных требований в рамках различных видов государственного контроля, избирательному правоприменению.

До сих пор в Российской Федерации отсутствует закрытый перечень видов госу-

дарственного контроля (надзора). Новые контрольные функции устанавливаются ситуативно в разрозненных нормативных правовых актах, что также приводит к возникновению дублирования полномочий. Предметы контроля в рамках различных видов четко не отмежеваны друг от друга. Количество видов государственного контроля постоянно увеличивается.

По сравнению с концом 2014 года в России увеличилось количество видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля на 3%.

В частности, появились такие новые виды государственного контроля, как:

ТАБЛИЦА 7
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Законодательное закрепление обязательного принятия положения и административного регламента о каждом виде государственного контроля в соответствии с установленными содержанием и структурой	✓	
Определение закрытого перечня видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля	✓	✓

ТЕКУЩАЯ ПРАКТИКА:

Более половины видов государственного контроля (надзора) не имеют надлежащей регламентации, при этом уровень регламентации по сравнению с 2014 годом практически не изменился.

ТАБЛИЦА 8
Качество нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности

2014		2016	
Имеется положение о виде контроля	83 (41%)	86 (→ 41%)	
Имеется административный регламент исполнения функции по контролю	108 (53%)	117 (↑ 55%)	из 203 видов контроля
Имеется и положение, и административный регламент	62 (31%)	69 (↑ 33%)	из 212 видов контроля

Состояние регламентации в отношении приоритетных видов государственного контроля (надзора) отличается в положительную сторону от общей картины. Однако целевое состояние по направлению реформы еще не достигнуто.

ТАБЛИЦА 9
Качество нормативно-правового обеспечения по наиболее значимым видам государственного контроля

1.	Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	○
2.	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	○
3.	Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	○

4.	Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор) ¹⁵	○
5.	Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	○
6.	Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	○
7.	Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	○
8.	Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полной учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России)	○
9.	Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	○
10.	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	○
11.	Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	○
12.	Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	○
13.	Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	○
14.	Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	○
15.	Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	○

○ имеется и положение, и административный регламент ○ имеется административный регламент, но отсутствует положение ○ отсутствует административный регламент

ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

Лучшей практикой в сфере регламентации и стандартизации мероприятий по контролю можно считать практику тех контрольных органов, полномочия по осуществлению государственного контроля (надзора) которых урегулированы Положением о виде контроля, принятым Правительством Российской Федерации, и регламентированы актуальным административным регламентом исполнения функции.

Особо следует отметить результаты нормативной правовой работы **Роструда (Минтруд России)** и **Роскомнадзора (Минкомсвязи России)**. Положения об осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и федерального государственного надзора в области связи уже сейчас предусматривают применение риск-ориентированного подхода, в том числе критерии отнесения объектов государственного надзора к категориям риска.

15 Административный регламент утвержден только в части осуществления государственного ветеринарного надзора в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации и в иных местах совершения таможенных операций.



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

В отношении всех приоритетных видов государственного контроля (надзора) рекомендуется принять Положения о видах государственного контроля (надзора), а также административные регламенты исполнения функций по контролю. При этом положения таких актов должны быть актуализированы в целях реализации мероприятий реформы контрольно-надзорной деятельности.

Кроме того, важно, чтобы в 2017 году в нормативно-правовой базе был сформирован

исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора), а проведение мероприятий по контролю по иным вопросам регулирования, не включенным в перечень, были бы запрещены.

Все указанные рекомендации соответствуют по своему содержанию мероприятиям, предусмотренным программными документами реформы — Дорожной карте и Паспорту приоритетной программы реформы.

4. ЦЕЛИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



ПРОБЛЕМЫ:

- преодоление «палочной» системы работы контрольных органов и переориентация целеполагания на защиту охраняемых ценностей.

В настоящий момент по подавляющему большинству видов контроля оценка работы контрольных органов строится исключительно на анализе объемов их деятельности с использованием «процессных показателей», никак не связанных с конечным результатом повышения безопасности в контролируемой сфере.

В частности, оценивается не размер нанесенного вреда или ущерба в контролируемой сфере, а показатели объема проведенной работы — выполнение плана проведения проверок, доля проверок, результаты которых признаны недействительными, среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта и т.д.

- преимущественно репрессивный характер контрольно-надзорной деятельности.



ИНСТРУМЕНТЫ:

- переход к оценке контрольных органов, исходя из конечного результата их деятельности (снижение случаев причинения вреда охраняемым ценностям и масштаба ущерба);
- формирование систем объективного и независимого от ведомства учета случаев причинения вреда (регистрация инцидентов, для предупреждения которых созданы системы контроля)¹⁴;
- проведение и использование для оценки эффективности деятельности контрольных органов социологических опросов референтных групп о восприятии уровня защищенности охраняемых ценностей и эффективности государственной системы контроля, а также данных дистанционного мониторинга, то есть систематического сбора сведений, в целях получения объективной информации о состоянии подконтрольной среды (например, использование данных государственных информационных систем, аэрофотосъемки, дистанционного зондирования земли и т.д.).



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

- Контрольные органы ведут учет случаев причинения вреда в результате неправомерной деятельности хозяйствующих субъектов в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и рассчитывают размер ущерба, причиненного в результате такой деятельности;
- На основе данных о динамике регистрации контролируемых инцидентов и результатов социологических опросов референтных групп оценивается вклад контрольных органов в состоянии защищенности (безопасности) охраняемых ценностей от противоправной и недобросовестной деятельности хозяйствующих субъектов.
- Утверждены критерии эффективности работы контрольных органов на основе показателей улучшения качества жизни населения с учетом их деятельности.

ВАЖНО!

Конечной результат деятельности следует оценивать по динамике контролируемых инцидентов, если одновременно соблюдаются следующие условия:

- 1) последствия от несоблюдения обязательных требований являются **материальными** (а не формальными);
- 2) причинение вреда проявляется в **явной форме** и регистрируется (выявляется) вне рамок мероприятий по контролю (пожары, несчастные случаи на производстве, ДТП, авиационные инциденты, аварии, катастрофы, эпидемии, эпизоотии, негативное воздействие на окружающую среду (данные инструментального (нерасчетного) мониторинга выбросов, сбросов) и прочее)¹⁵;
- 3) у контрольных органов **отсутствует возможность манипулирования данными**;
- 4) наступление случаев причинения вреда находится в **прямой причинно-следственной связи с фактом нарушения** подконтрольным лицом обязательного требования, соблюдение которого входит в предмет соответствующего государственного контроля (надзора).

Конечный результат следует измерять, в том числе, на основе данных социологических опросов референтных групп и результатов дистанционного систематического мониторинга подконтрольной среды в случаях, если не соблюдается хотя бы одно из приведенных выше условий, например:

- 1) последствия от нарушения обязательных требований являются формальными (не-

материальными), например, нарушение требований по ведению документооборота — ненадлежащее оформление кадровых документов работника.

В таких случаях затруднительно не только оценить размер вреда (ущерба), но даже и доказать сам факт причинения вреда (ущерба) от нарушения;

- 2) причиняемый вред является **латентным** и может быть выявлен только по результатам активных контрольно-надзорных мероприятий (например, ограничение конкуренции, нарушение прав (потребителей, пассажиров, работников и т.д.), ущерб обеспечению обороны страны, безопасности государства, ущерб стабильности финансового сектора, незаконный уход от налогообложения, ущерб общественной нравственности и т.д.).

В таких случаях ущерб выявляется только в результате контрольных мероприятий (например, если не проводятся проверки ограничения конкуренции, то такие ограничения и не будут установлены) и формально: чем больше проводится контрольных мероприятий, тем больше число случаев причинения и сумма выявляемого ущерба. Иными словами, ориентация на защиту охраняемых ценностей в качестве разумного ограничителя контрольной деятельности не может использоваться, поскольку идеальной моделью в таком случае будет тотальный контроль за каждым действием.

Если «тотальный контроль» организационно и технически возможен (по данной модели, на-

ВАЖНО!

пример, идет Федеральная налоговая служба), то должны применяться соответствующие инструменты «тотального контроля».

В ином случае должны применяться иные механизмы целеполагания в деятельности контрольных органов;

3) показатели случаев причинения вреда **являются манипулируемыми** со стороны контрольного органа:

- отсутствует независимая третья сторона, регистрирующая инциденты (например, лечебные учреждения, аэропортовые службы, обслуживающие воздушные суда);
- отсутствует лицо, заинтересованное в истребовании компенсации в связи с причинением вреда (обращение за компенсаций позволяет зафиксировать факт нанесения ущерба).

4) контрольный орган ограничен во влиянии на деятельность хозяйствующих субъектов, в связи с которой наступают случаи причинения вреда, и их динамика в большей степени зависит от иных факторов и условий, находящихся вне сферы ответственности контрольного органа.

Например, на смертность населения от различных видов заболеваний влияет социально-экономическое положение, в том числе, социальная поддержка населения, доступность и качество медицинской помощи, состояние окружающей среды, вредные привычки населения (курение, избыточное потребление алкоголя, неправильное питание и т.д.), поэтому показатели смертности населения от заболеваний могут использоваться для оценки конечного результата федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора только в том случае, если можно оценить вклад санитарно-эпидемиологических факторов.

Аналогично многофакторным является показатель смертности от дорожно-транспортных происшествий. Влияние на данный показатель оказывает 7 различных органов власти и каждому из них данный показатель может быть установлен только в части смертности от фактора, находящегося под управлением конкретного органа.

В связи с тем, что последствия несоблюдения контролируемых требований могут быть неоднородны в рамках одного и того же вида контроля (надзора), возможно сочетание различных инструментов оценки конечного результата.

В будущем те виды контроля, в рамках которых выявляются исключительно формальные и одновременно латентные последствия нарушений обязательных требований, следует оценить на предмет их целесообразности. Подобными видами контроля сложно управлять, а их результатами легко манипулировать. Ввиду отсутствия явных потерпевших от нарушений в соответствующих сферах следует или вообще отказаться от соответствующих видов контроля, или перейти к более гибким механизмам регулирования. К таким видам контроля в частности следует отнести:

- государственный надзор в области племенного животноводства;
- сортной контроль и семенной контроль;
- федеральный государственный надзор в области землеустройства;
- федеральный пробирный надзор.

Совершенно самостоятельную систему оценки эффективности и результативности следует предусмотреть для тех видов контроля, в которых прежде всего заинтересован сам государственный аппарат в целях достижения управленческих, фискальных целей, соблюдения интересов государственной безопасности и т.д.

К таким видам контроля, например, следует отнести, например,

- контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации правил регистрации по месту пребывания и по месту жительства,
- контроль за осуществлением перевозок легковым такси,
- фискальные виды контроля — налоговый, таможенный,
- валютный контроль и т.д.

Граждане, общество опосредованно получают выгоды от соответствующих систем регулирования, и значительная часть из них предпочла бы, чтобы соответствующих видов контроля не было бы вовсе.

Мотивация контрольных органов к достижению конечного результата их деятельности, а не к достижению положительной динамики роста объемных показателей, позволит перераспределить ограниченные ресурсы на проведение мероприятий по контролю в отношении «высокорискованных» объектов и профилактической работы.

Показатели конечного результата контрольно-надзорной деятельности должны быть ориентированы на достижение сопоставимого уровня безопасности по аналогичным показателям в странах ОЭСР.

Внедрение подобных приоритетов позволит полностью изменить идеологию государственного контроля (надзора). Усилия и ресурсы контрольных органов будут перераспределяться в пользу тех направлений деятельности, которые дают наибольший вклад в достижение конечного результата.

Например, в России наибольшее количество пожаров регистрируется в жилом секторе. Их доля от общего числа пожаров по России составила 69,1%. Гибель людей при пожарах в жилом секторе от общего количества по стране составила 90,8%, людей, получивших травмы — 73,7%¹⁶. При этом в жилом

секторе не проводятся проверки органами пожарного надзора, так как неприкосновенность жилища охраняется Конституцией РФ. Должностные лица таких органов могут лишь проводить профилактические обходы.

Кроме того, еще 14,3% пожаров происходят на транспортных средствах, не поднадзорных МЧС России. Таким образом, более 350 тысяч проверок органами пожарного надзора проводятся на оставшихся объектах, на которых происходит наименьшее количество пожаров (от 10 до 15%).

Из этого следует, что ослабление плотности контроля в отношении общественных, административных, производственных и складских зданий и помещений не приведет к заметному росту числа пожаров.

Данный теоретический вывод подтверждается и практикой. В рамках проводимой МЧС России политики по сокращению количества проверок с 2013 года не произошло роста числа пожаров, гибели и травматизма людей при пожарах. Наоборот, на фоне сокращения количества проверок на 32% число пожаров и их последствий также сократилось.

ТАБЛИЦА 10
Качество нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности

	2013	2015
Количество проверок в области пожарной безопасности (МЧС России)	554949	378046
Количество пожаров	153,5 тысяч	145,9 тысяч
Количество погибших при пожарах	10,6 тысяч	9,4 тысяч
Количество травмированных при пожарах	11,1 тысяч	10,9 тысяч

Пример с МЧС России подтверждает, что вклад конкретных форм и мероприятий контроля в достижение конечного результата контрольно-надзорной деятельности различен. При этом величина подобного вклада может зависеть от сочетания:

- форм контроля (профилактическая работа, плановая проверка, внеплановая проверка, постоянный государственный контроль (надзор), контрольная закупка, мониторинг (включая различные виды дистанционных наблюдений за параме-

трами контролируемых объектов), рейдовые обследования и т.д.);

→ мероприятий контроля (осмотров, видеонаблюдения, опроса, сбора и анализа информации (отчетности), экспертизы и лабораторные исследования и т.д.);

→ объекта, на который направлен контроль (группы лиц, в отношении которых мероприятия по контролю проводятся в первую очередь);

16 Доклад об осуществлении МЧС России федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора в области гражданской обороны и государственного надзора за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и об эффективности этих надзоров (http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/hNXuzXsRUB.pdf).

- предмета контроля (группы обязательных требований, контролируемых в приоритетном порядке).
- фактически нормирование осуществляется от производственной потребности на выбросы и сбросы.

Применение риск-ориентированного подхода в текущем его понимании регулятором решает только задачу по перераспределению ресурсов контрольных органов относительно объектов контроля. Вариация иных направлений контрольно-надзорной деятельности может быть реализована благодаря переходу к оценке конечного результата и **таргетированному воздействию на виды экономической деятельности, создающие основные факторы риска.**

Примером смещения фокуса контрольной деятельности по причине искажения системы целеполагания является государственный экологический надзор. Контрольные органы не ориентированы на снижение хозяйствующими субъектами их негативного воздействия на окружающую среду. Действующая система нормирования создает возможности для неограниченного загрязнения окружающей среды, так как

В некоторых субъектах Российской Федерации осуществляются попытки ориентировать региональный государственный экологический надзор на конечный результат, используя данные наблюдения за состоянием окружающей среды. Например, Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга осуществляет мониторинг атмосферного воздуха посредством 25 стационарных и 3 передвижных станций мониторинга, а также 6 метеостанций. На основе данных инвентаризации выбросов загрязняющих веществ по экологическим разрешениям, а также данных мониторинга атмосферного воздуха, выявляются районы с необычно высокой концентрацией в атмосферном воздухе вредных загрязняющих веществ. На основе данной информации проводятся проверки соблюдения предприятиями лимитов на выбросы и сбросы.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

Действующие законодательные акты предусматривают оценку эффективности контрольно-надзорной деятельности, основанную на использовании главным образом «процессных» показателей. Статьи 4-6 Федерального закона № 294-ФЗ устанавливают, что мониторинг эффективности федерального, регионального государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля осуществляется в соответствии с показателями и методикой, установленными Правительством Российской Федерации. В настоящее время такая методика утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215, и в ней предусмотрены, например, такие показатели как:

- количество поднадзорных хозяйствующих субъектов;
- количество проведенных проверок;
- исполнимость плана проведения плановых проверок.

В то же время дорожная карта в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности предусматривает внедрение новой системы оценки результативности и эффективности.

В рамках реформы уже приняты Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также План-график реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р). В соответствии с этим документом контрольно-надзорная деятельность будет оцениваться на основе следующих групп показателей:

- ключевые показатели результативности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения причиняемого подконтрольными субъектами вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

- ключевые показатели эффективности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения общественно опасных последствий с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов и административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов при осуществлении в отношении них контрольно-надзорных мероприятий;
- индикативные показатели, количественно характеризующие контрольно-надзорную деятельность.

В будущем планируется утверждение Президентом Российской Федерации показателей результативности осуществления федерального государственного контроля (надзора).

ТАБЛИЦА 11
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Внедрение системы оценки результативности и эффективности, начиная с отдельных сфер и заканчивая всеми видами государственного контроля	✓	✓
Утверждение Стандарта зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности и составление рейтингов контрольных органов на его соответствие		✓
Проведение независимой проверки достоверности, полноты и точности расчета контрольными органами показателей результативности и эффективности		✓
Обеспечение возможности принятия управленческих решений в зависимости от достижения показателей результативности и эффективности, в том числе решений об оптимизации и совершенствовании системы управления, систем мотивации сотрудников, распределения ресурсов, планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий		✓
Обеспечение автоматизации для расчета показателей результативности и эффективности данных, позволяющая анализировать указанные данные в автоматическом режиме		✓
Использование результатов оценки результативности и эффективности для «умного регулирования», в том числе для выбора форм, инструментов и интенсивности государственного регулирования и государственного контроля (надзора)		✓



ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

В целях оценки текущего состояния правоприменительной практики по направлению реформы проведен обзор использования в рамках приоритетных видов государственного контроля (надзора) механизмов оценки конечного результата деятельности контрольных органов.

По состоянию на 13 января 2017 года в открытых источниках отсутствуют сведения об утверждении контрольными органами, осуществляющими приоритетные виды государственного контроля (надзора), ключевых показателей результативности и эффективности, характеризующих уровень достиже-

ния общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности в рамках пилотного проекта¹⁷.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р федеральные органы исполнительной власти, определенные для апробации базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, должны были утвердить ведомственные показатели до 15 августа 2016 года.

В ведомственных актах об оценке эффективности деятельности территориальных органов контроля также закреплены только «процессные» показатели. Например, в приказе Ростехнадзора от 10.06.2013 № 395 закреплены следующие показатели:

- удельный вес выполнения ежегодного Плана плановых проверок;
- удельный вес не согласованных с органами прокуратуры заявлений о проведении внеплановых проверок;
- удельный вес взысканной суммы штрафов;

→ удельный вес плановых проверок, по итогам которых выявлены правонарушения, от общего числа плановых проверок;

→ удельный вес плановых проверок, при которых возбуждены дела об административном правонарушении, к общему числу плановых проверок с выявленными правонарушениями.

Использование таких показателей формирует в России репрессивную модель государственного контроля (надзора), в рамках которой распространность нарушений обязательных требований хозяйствующими субъектами является «удобным» для контрольных органов, так как позволяет им с наименьшими издержками достигать установленные для них показатели эффективности: проводить больше проверок, выявлять больше нарушений, накладывать больше санкций.

Между тем из 15 приоритетных видов государственного контроля (надзора) в отношении 8 видов существуют явные материальные последствия нарушений контролируемых требований, которые целесообразно отслеживать в целях оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности.

ТАБЛИЦА 12
Приоритетные виды контроля и контролируемые инциденты

1.	Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	→	Несчастные случаи на производстве, профессиональные заболевания
2.	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	→	Аварии на опасных производственных объектах
3.	Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	→	Аварийность на лицензируемом пассажирском транспорте
4.	Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)*	→	Эпизоотии, вспышки болезней, эпидситуация
5.	Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	→	Распространение карантинных объектов, очаги карантинных объектов
6.	Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	→	Пожары и их последствия
7.	Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	→	Данные экологического мониторинга
8.	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	→	Эпидемии, вспышки инфекционных заболеваний

17 Перечень показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности утвержден только ФМБА (приказ Федерального медико-биологического агентства от 22 августа 2016 г. № 171).

Во всех указанных случаях наблюдение за указанными инцидентами ведется или в рамках федерального статистического наблюдения (4 вида контроля (надзора), или в рамках ведомственной системы отчетности и ведомственных информационных систем (3 вида контроля (надзора)). Для одного приоритетного вида государственного контроля какая-либо нормативно установленная система наблюдения за контролируемыми инцидентами не предусмотрена¹⁸.

Во всех случаях статистика о контролируемых инцидентах раскрывается в сети Интернет в полном объеме или в основной своей части. Наименьшее количество информации представлено в отношении распространения карантинных объектов, очагов карантинных объектов (по линии федерального государственного фитосанитарного карантинного надзора).

Анализ открытых источников практически не выявил случаев увязки данных об инцидентах с оценкой эффективности контрольно-надзорной деятельности. Или ведомство вообще игнорирует данные об инцидентах в оценке итогов своей контрольно-надзорной деятельности, или лишь справочно упоминает эти данные в соответствующих докладах о результатах деятельности, не делая из этого никаких организацион-

ных выводов (МЧС России, Роспотребнадзор, Роструд, Ростехнадзор, Росприроднадзор). Тем не менее, даже это свидетельствует, что контрольные органы во всяком случае обращают на это внимание и пытаются управлять данными показателями, хотя пока и без четких административных последствий.

По экспертным оценкам в наибольшей степени конечный эффект контрольно-надзорной деятельности анализируется в рамках государственного пожарного надзора. Опыт органов государственного пожарного надзора указан при описании лучшей практики по направлению реформы.

Также в связи с реализацией Государственной программы «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 326, показатели конечного эффекта выставлены в рамках федерального государственного экологического надзора (приведены ниже).

К сожалению, какие-либо объективные и одновременно сопоставимые показатели успешности контрольных органов по направлению реформы собрать невозможно. По указанной причине соответствующие оценки в рейтинге приоритетных видов контроля были проставлены экспертно.



ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

На сайте ГУ МЧС России по Хабаровскому краю размещена Программа профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности.

В данной программе установлены следующие показатели «качества и результативности эффективности» на 2017 год¹⁹.

ТАБЛИЦА 13
Приоритетные виды контроля и контролируемые инциденты

Показатель		Базовое значение	2017
1.	Снижение нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности	10121	9614 -5%
2.	Снижение количества населения, погибшего при пожарах (в результате нарушения обязательных требований пожарной безопасности (за 11 мес. т.г.)	86 (чел.)	84 (чел.) — 2%

18 Для федерального государственного фитосанитарного карантинного надзора развитая система регистрации очагов карантинных объектов не выявлена. Территориальные органы Россельхознадзора информируют центральный аппарат о факте обнаружения карантинных объектов. Форма учета таких сведений, система отчетности или информационные ресурсы в нормативных правовых актах не закреплены.

19 URL: http://27.mchs.gov.ru/deyatelnost/Nadzornaya_deyatelnost_i_profilaktichesk/Programmy_po_profilaktike_narushenij_oby (дата обращения - 12.01.2017)

3.	Снижение количества населения, травмированного при пожарах (в результате нарушения обязательных требований пожарной безопасности (за 11 мес. т.г.)	100 (чел.)	98 (чел.) — 2%
4.	Снижение прямого материального ущерба от пожаров (в ценах базового года) (в результате нарушения обязательных требований пожарной безопасности (за 11 мес. т.г.)	33 млн. 485 тыс. руб.	31 млн. 811 тыс. руб. — 5%



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

- 1) В отношении приоритетных видов государственного контроля (надзора): разработать и утвердить ключевые показатели результативности и эффективности, характеризующих уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности.

В тех случаях, если на конечный результат влияет деятельность одновременно нескольких федеральных органов исполнительной власти, в том числе осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, вклад контрольного органа в достижение конечного результата должен рассчитываться только по контролируемым факторам.
- 2) Для тех видов государственного контроля (надзора), в рамках которых нарушение контролируемых обязательных требований приводит к явным материальным последствиям, — определить конкретные инциденты, сведения о динамике регистрации которых будут использоваться для оценки общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности.
- 3) В отношении видов государственного контроля (надзора), в рамках которых отсутствуют явные материальные последствия нарушений контролируемых обязательных требований:

- разработать методологию и провести для оценки контрольно-надзорной деятельности социологический опрос референтных групп,
 - разработать методологию использования для оценки эффективности результатов дистанционного систематического мониторинга состояния подконтрольной среды (например, мониторинг атмосферного воздуха, мониторинг водных объектов — для государственного экологического надзора, социально-гигиенический мониторинг — для федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.).
- 4) Связать результаты оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с системой оценки деятельности территориальных органов и их руководителей, подразделений и должностных лиц, осуществляющих мероприятия государственного контроля (надзора).

Практически все указанные рекомендации бизнеса предусмотрены программными документами реформы (дорожная карта, паспорт приоритетной программы реформы).

Исключением является предложения бизнеса об использовании данных опроса референтных групп и результатов объективного контроля для оценки эффективности и результативности. Однако данные рекомендации не противоречат мероприятиям программных документов, а уточняют их. Это связано с тем, что по отдельным видам контроля без использования указанных инструментов невозможно объективно оценить результативность и эффективность.



5. ГИБКОЕ НОРМИРОВАНИЕ

ПРИМЕНЕНИЕ ДОБРОВОЛЬНЫХ И АЛЬТЕРНАТИВНЫХ СИСТЕМ НЕГОСУДАРСТВЕННОЙ ОЦЕНКИ СООТВЕТСТВИЯ

ПРОБЛЕМЫ:

- Компании, доказавшие соответствие своей деятельности признанным международным стандартам качества, вынуждены повторно нести издержки, связанные с прохождением процедур государственного контроля (аналогично, на контроль таких компаний расходуются и бюджетные ресурсы).

→ Системы нормирования устанавливают требования не к параметрам безопасного результата деятельности, а к производственным процессам (технологии, циклу).
- Такие системы не позволяют внедрять в производственную деятельность новые технологии и решения, а также гармонизировать стандарты деятельности с аналогичными зарубежными системами (поскольку новые и зарубежные технологии, скорее всего, не соответствуют национальным обязательным требованиям).
- Появление новых неналоговых предписанных расходов, связанных с необходимостью оплачивать периодическое прохождение негосударственного контроля (обязательные экспертизы, прохождение аудита, специальные оценки, обязательное членство в саморегулируемых организациях и прочее), обязанность по прохождению которого установлена в дополнение к мероприятиям государственного контроля (надзора).



ИНСТРУМЕНТЫ:

- Введение систем негосударственных оценок соответствия, в том числе признанных международных систем стандартизации, в качестве значимых, доказанное соответствие которым полностью освобождает от прохождения мероприятий государственного контроля (надзора) или существенно ослабляет его интенсивность.

→ Расширение возможности легального выхода из-под действия государственных актов нормирования за счет разработки и регистрации локальных (индивидуальных) документов, обосновывающих возможность достижения безопасного результата деятельности иными доступными способами и технологиями (далее — **гибкое нормирование**).

→ Разработка документов, обосновывающих обеспечение безопасности деятельности, не только в отношении индивидуально определенных объектов, но и в отношении типовых объектов.



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

- У хозяйствующих субъектов имеется возможность выхода из-под государственного контроля (надзора) при наличии доказанного соответствия признанным значимыми системам негосударственных оценок соответствия.

→ При этом прохождение негосударственных механизмов оценок соответствия остается добровольным и альтернативным наряду с возможностью прохождения бесплатных мероприятий государственного контроля (надзора).

→ В отношении контролируемых технических правил и норм внедрено гибкое нормирование, позволяющее хозяйствующим субъектам обеспечивать достижение требуемого безопасно-

го результата деятельности не только посредством следования одному-единственному нормативно установленному способу организации производства, а через приме-

нение альтернативных способов и средств, позволяющих обойти несовершенства и пробелы действующих технических норм и правил.

ВАЖНО!

Внедрение инструментов гибкого нормирования, а также негосударственных систем оценок соответствия контролируемым техническим правилам и нормам возможно только в отношении ограниченного круга видов государственного контроля.

Внедрение таких инструментов невозможно в отношении тех видов контроля, в рамках которых проверяется соблюдение только или преимущественно требований правового характера, а не обязательных требований технического характера.

- К таким видам контроля, например, относятся:
- федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей;
 - федеральный государственный надзор в области связи;
 - государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта;
 - федеральный государственный земельный надзор;
 - контроль за применением контрольно-кас-

совой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей;

- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства;
- федеральный государственный метрологический надзор;
- государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов.

Последние два вида контроля создают впечатление, что в рамках них осуществляется контроль обязательных требований технического характера. Однако по факту предметом проверки в основном являются правовые требования и соблюдение разрешительных режимов (например, соблюдение требований к маркировке продукции, к наличию надлежащих сертификатов соответствия и т.д.). При этом система подтверждения соответствия продукции (которая в целом относится к негосударственным механизмам оценки соответствия) и система контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов существуют независимо друг от друга, и никак между собой не пересекаются.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

Дорожная карта по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации не предусматривает никаких мероприятий по применению альтернативных добровольных систем негосударственной оценки соответствия (аудита, сертификации), замещающих государственный контроль. В паспорте приоритетной программы реформы лишь вскользь упоминается необходимость определения подходов к анализу видов контроля (надзора) с

целью, в том числе их замещения альтернативными негосударственными механизмами.

Какое-либо базовое (системное) регулирование и принципы использования систем негосударственных оценок соответствия в России отсутствуют. Вменение в качестве обязанности проходить те или иные негосударственные оценки соответствия (аудиты, экспертизы и прочее) осуществляется не-

системно в отраслевом законодательстве. К таким случаям, например, относятся:

- ➔ обязательный (предписанный) аудит (независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности);
- ➔ оценка соответствия продукции;
- ➔ специальная оценка условий труда;
- ➔ независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности);
- ➔ специальные технические условия объектов защиты, в отношении которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности;
- ➔ экспертиза промышленной безопасности;
- ➔ обоснования безопасности опасного производственного объекта;
- ➔ оценка уязвимости транспортной инфраструктуры;
- ➔ экспертиза декларации безопасности гидротехнического сооружения;
- ➔ экспертиза безопасности (экспертиза обоснования безопасности) объектов использования атомной энергии и (или) видов деятельности в области использования атомной энергии.

Негосударственные системы оценок могут быть обязательными для прохождения хозяй-

ствующими субъектами или добровольными; могут взаимодействовать с государственными функциями (т.е. результаты прохождения негосударственного контроля обуславливают исполнение (отказ в исполнении) государственной функции), а могут являться автономными и не связанными с осуществлением государственных функций. В отдельных случаях такие системы могут приводить к ослаблению государственного контроля (надзора), а в иных случаях никак не влияют на его интенсивность.

Например, в случае поступления до утверждения ежегодного плана в орган государственного пожарного надзора заключения независимой оценки пожарного риска, плановые проверки в отношении таких объектов защиты могут планироваться в общем случае только по истечении трех лет со дня поступления в контрольный орган такого заключения. При этом орган государственного пожарного надзора не вправе оценивать полноту и достоверность заключения независимой оценки пожарного риска на объекте защиты.

Напротив, введение обязательной специальной оценки условий труда (проводится допущенными организациями на возмездной основе для работодателей) не сопровождалось никаким параллельным ослаблением государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства. Более того, в Российской Федерации появилось еще одно направление осуществления государственного контроля, а именно — государственный контроль (надзор) за соблюдением требований Федерального за-



ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

ТАБЛИЦА 14
Приоритетные виды контроля и контролируемые инциденты

Приоритетный вид государственного контроля (надзора)	Статус	Комментарии
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)		Прохождение специальной оценки условий труда, а также подача декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда не приводит к ослаблению интенсивности государственного контроля. Также пока не приводит к какому-либо облегчению административного воздействия прохождения сервисов по самопроверке на портале «Онлайнинспекция.рф».

Приоритетный вид государственного контроля (надзора)	Статус	Комментарии
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)		С 2013 года регулирование промышленной безопасности допускает применение гибкого нормирования. В случае, если требуется отступление от нормативных требований промышленной безопасности, таких требований недостаточно, и (или) они не установлены, хозяйствующий субъект может самостоятельно установить требования промышленной безопасности в обосновании безопасности опасного производственного объекта. Соответствующие обоснования должны пройти экспертизу промышленной безопасности и быть зарегистрированы в реестре опасных производственных объектов Ростехнадзора. В то же время отсутствуют какие-либо системы негосударственных оценок соответствия, прохождение которых приводит к ослаблению государственного надзора. Подача декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов к таким последствиям также не приводит.
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	—	Не применимо
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)		Инструменты гибкого нормирования и системы негосударственных оценок соответствия отсутствуют.
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)		Инструменты гибкого нормирования и системы негосударственных оценок соответствия отсутствуют.
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)		Освобождение от проведения плановых проверок на три года при представлении заключения независимой оценки пожарного риска. Возможность разработки хозяйствующими субъектами для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности, специальных технических условий. В то же время специальные технические условия не могут быть разработаны для тех объектов защиты, в отношении которых имеются нормативные требования пожарной безопасности, что сужает возможность использования такого инструмента²⁰.
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)		Гибкий режим нормирования традиционно применяется в области охраны окружающей среды. Жестких и однозначных обязательных требований в указанной сфере как таковых не существует. При утверждении для конкретных предприятий нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов регулирующий орган должен исходить из нормативов допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду, нормативов качества окружающей среды, а также технологических нормативов. Однако при невозможности соблюдения указанных нормативов могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе специальных разрешений. Инструментов для ослабления государственного контроля (надзора) в связи с использованием негосударственных систем оценок не предусмотрено.

20 Возможность отступления от существующих нормативных требований пожарной безопасности, основываясь на расчете пожарного риска, в законодательстве РФ четко не определена. Так, в Своде правил СП 1.13130.2009 «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы» в пункте 4.1.6 указано, что в случаях, когда предполагается возможность отступления от какого-либо требования настоящего СП, оно излагается с оговоркой «как правило» и с условиями, при которых допускаются отступления. Считается, что расчет пожарного риска не может являться основанием для невыполнения положений нормативных документов, если возможность такого отступления не предусмотрена Методикой определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности (приказ МЧС России № 382 от 30 июня 2009 г.). Однако в целом такая правоприменительная практика противоречит ст.6 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Приоритетный вид государственного контроля (надзора)	Статус	Комментарии
Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России)	—	Не применимо
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	—	Не применимо
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)		Инструменты гибкого нормирования и системы негосударственных оценок соответствия отсутствуют.
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)		Распространяется деятельность обществ защиты прав потребителей. Введен обязательный претензионный порядок урегулирования споров (до обращения с жалобой в Роспотребнадзор потребитель обязан заявить претензии продавцу (изготовителю, исполнителю)).
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	—	Не применимо
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	—	Не применимо
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	—	Не применимо
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	—	Не применимо

- имеются как инструменты гибкого нормирования, так и добровольные системы негосударственных оценок соответствия, замещающих или существенно ослабляющих государственный контроль (надзор);
- имеются только инструменты гибкого нормирования или только добровольные системы негосударственных оценок соответствия, замещающих или существенно ослабляющих государственный контроль (надзор);
- отсутствуют инструменты гибкого нормирования и системы негосударственных оценок соответствия или такие системы являются обязательными и их применение не приводит к ослаблению интенсивности государственного контроля (надзора).

ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

- Лучшей практикой является использование механизмов негосударственного контроля в рамках федерального государственного пожарного надзора. К таким механизмам относятся:

→

возможность отступления от отдельных требований сводов правил в сфере пожарной безопасности, основываясь на расчетах пожарного риска,

→

внедрение института независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности), проведение которой в отношении объектов защиты на добровольной основе освобождает от плановых проверок в рамках государственного пожарного надзора.

Для предприятия аудит пожарной безопасности имеет следующие преимущества по сравнению с государственным контролем:

→ деятельность аудитора не ограничивается фиксацией отклонений от требований пожарной безопасности. Аудитор предлагает технические и экономически обоснованные решения, позволяющие привести объект в соответствие с требованиями пожарной безопасности с наименьшими затратами. Таким образом, аудитор выступает в качестве консультанта, а не «инспектора-контролера»;

→ аудитор не может привлечь своего клиента к административной ответственности (назначить административный штраф или приостановить деятельность);

→ независимая оценка пожарного риска является добровольной формой оценки соответствия и при нежелании оплачивать услуги пожарного аудитора, предприятие может выбрать прохождение проверок в рамках государственного пожарного надзора.



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

В 2017 году необходимо разработать механизмы внедрения инструментов гибкого нормирования и системы негосударственных оценок соответствия, исключающих или существенно ослабляющих проведение государственного контроля (надзора) в отношении:

- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- федерального государственного фитосанитарного карантинного надзора;
- государственного ветеринарного надзора;
- государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

В отношении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности рекомендуется предусмотреть последствия в виде ослабления государственного контроля (надзора) в связи с прохождением существующих или вновь предусмотренных видов негосударственных оценок соответствия (например, с связи подачей декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов).

К концу 2017 года рекомендуется принять все необходимые нормативные правовые документы, необходимые для реализации таких инструментов.

Указанные мероприятия **рекомендуется включить в программные документы реформы.**

6. ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ МЕРОПРИЯТИЯ И КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ БИЗНЕСА



ПРОБЛЕМЫ:

- Ориентация контрольно-надзорной деятельности на выявление нарушений, а не на их предупреждение.
- Контрольные органы нередко относятся к хозяйствующим субъектам, как к заведомо недобросовестным лицам, готовым на любые нарушения ради получения прибыли. Такие отношения могут быть охарактеризованы как противоборствующие, в которых участники преследуют противоречивые цели.



ИНСТРУМЕНТЫ:

В широком смысле вся реформа контрольно-надзорной деятельности направлена на развитие профилактики и отход от репрессивной модели контроля. Прозрачность и понятность обязательных требований обеспечивают их более вероятное исполнение. Ориентация контрольных органов на конечный результат деятельности должна перераспределить ресурсы контрольного органа, в том числе и на профилактику.

В качестве же специфических инструментов данного направления реформы могут быть предложены:

- составление перечней типовых и наиболее распространенных нарушений контрольными органами;
- утверждение каждым контрольным органом программ профилактики нарушений;
- консультирование бизнеса о предмете и процедурах осуществления контроля, о

способах приведения деятельности (объектов) в соответствие с установленными требованиями. Консультации контрольных органов гарантируют хозяйствующим субъектам, что при следовании данным рекомендациям в отношении них не будут применены санкции;

- смягчение санкционной политики контрольных органов, включая снижение размеров административных штрафов, назначаемых субъектам малого и среднего предпринимательства;
- соблюдение принципа, когда за впервые совершенное правонарушение, не повлекшее причинение вреда, следует назначать административное наказание в виде предупреждения (без применения иных санкций);
- совершенствование института предписаний, предполагающее его формализацию.



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

- Контрольные органы активно осуществляют наравне с проверочной деятельностью профилактическую работу, направленную на предупреждение нарушения обязательных требований, в том числе осуществляют в соответствии с утвержденными программами профилактических мероприятий информирование и консультирование хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований, включая разработку и опубликование руководств по соблюдению обязательных требований, проведение семинаров и конференций, разъяснительную работу в средствах массовой информации.
- Полученные разъяснения предпринимателями гарантируют им иммунитет от какого-либо преследования, если они следуют таким разъяснениям.
- Результаты контрольно-надзорной деятельности не имеют репрессивного характера. Применяемые меры реагирования являются минимально необходимыми для мотивирования хозяйствующих субъектов на устойчивое добросовестное поведение. Блокирующие меры (приостановление деятельности, назначение штрафов в размере, приводящем к прекращению бизнеса (его уходу в тень)), применяются только в крайних случаях, если иные меры не дают результата.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

Отдельные новеллы в области профилактики нарушений уже включены в федеральное законодательство.

Федеральный закон № 294-ФЗ дополнен статьей 8.2. Указанными изменениями регла-

ментирован порядок организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. Такие мероприятия должны осуществляться в соответствии с ежегодно утверждаемыми программами профилакти-

ки нарушений. Также предусмотрено регулярное (не реже одного раза в год) обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля, информирование предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований, разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведение семинаров и конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации и иными способами.

Кроме того, предусмотрена выдача контрольными органами предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Предостережение может быть выдано в следующих случаях:

- при наличии сведений о готовящихся нарушениях обязательных требований;
- при уже совершившемся факте нарушения обязательных требований.

В последнем случае это допускается только при одновременном соблюдении следующих условий:

- о таких нарушениях стало известно по результатам мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, либо из поступивших в контрольный орган обращений и заявлений, информации от органов власти, из средств массовой информации;
- отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило вред охраняемым ценностям, привело к возникновению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера либо создало непосредственную угрозу указанных последствий;
- хозяйствующий субъект ранее не привлекался к ответственности за нарушение соответствующих требований.

В выдаваемом предостережении предлагается принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и уведомить об этом в указанный срок.

Предприниматель обязан рассмотреть поступившее предостережение и уведомить контрольный орган о его исполнении.

Предложенную конструкцию нового института предостережений следует оценить скорее негативно.

Данная мера была введена в рамках расширения профилактической работы контрольных органов, и предполагалось, что предостережение освободит предпринимателя от наступления неблагоприятных последствий в виде санкций в связи с несущественными нарушениями требований. Однако закон никак не увязывает выдачу предостережений с обязательным отказом контрольного органа от наложения иных санкций. Формально контрольный орган может как выдать предостережение, так и составить протокол об административном правонарушении.

Кроме того, предостережение по факту ничем не отличается от предписаний. В предостережении, как это следует из закона, могут содержаться указания на совершение каких-либо действий, и предприниматель обязан уведомить об их исполнении контрольный орган. При этом предписание хотя бы выдается по результатам проверки, которая обставлена различными ограничениями и закрытым перечнем оснований, а предостережение может быть выдано предпринимателям в любой момент.

Более позитивно оцениваются новеллы Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанные изменения направлены на реализацию принципа о том, что за впервые совершенное правонарушение, не повлекшее причинение вреда, следует назначать административное наказание в виде предупреждения без применения иных санкций.

Согласно указанным изменениям, субъектам малого и среднего предпринимательства, а также их работникам, за впервые совершенное административное правонарушение административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение (за исключением отдельных значимых правонарушений) при условии, если административное правонарушение совершено впервые, и не причинен вред (не возникла угроза причинения вреда) охраняемым ценностям жизни, а также отсутствует имущественный ущерб.

Следует также отметить недавнее принятие Федерального закона от 23 июня 2016 г. №

182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации». Несмотря на то, что предмет регулирования указанного закона сформулирован широко, однако выстраиваемая система профилактики касается только предупреждения совершения преступлений административных правонарушений физическими лицами.

ТАБЛИЦА 15
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Вменение в обязанность контрольным органам регулярно обобщать правоприменительную практику контрольно-надзорной деятельности и составлять перечни типовых нарушений обязательных требований по утвержденным методикам	✓	✓
Подготовка контрольными органами в соответствии с разработанными методическими рекомендациями ежегодных программ профилактических мероприятий и их реализация	✓	
Законодательное закрепление возможности вынесения контрольными органами предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований	✓	
Разработка и применение Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, предусматривающего 2 уровня зрелости		✓
Поэтапное восхождение от 1 к 2 уровню зрелости организации системы профилактики: достижение к 2020 году соответствия всех видов контроля (надзора) второму уровню зрелости		✓

Справочно:

Достижение 1-го уровня Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований предполагает, в том числе:

- организацию консультационной работы с электронными обращениями;
- организацию досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов, в том числе в электронном виде с использованием «Личного кабинета» подконтрольного субъекта в сети Интернет;
- внедрение механизмов самостоятельного определения подконтрольным субъектом перечней предъявляемых к нему обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и/или опросных листов), в том числе с использованием «Личного кабинета» в сети Интернет, проверочных листов, содержащих обязательные требования.

Достижение 2-го уровня Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований дополнительно предполагает, в том числе создание полноценной системы обучения сотрудников подконтрольных субъектов с использованием «Личного кабинета» в сети Интернет.



ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

К текущему моменту большинство мероприятий в рамках направления реформы только стартовали и оценить их практику не представляется возможным. Оценки в рейтинге приоритетных видов контроля по направлению реформы проставляются экспертно на основе анализа лучшей практики. В открытых источниках отсутствует информация

об утверждении федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими приоритетные виды государственного контроля, программ профилактики нарушений на 2017 год. Исключением является практика МЧС России, в котором программы профилактики утверждаются на уровне территориальных органов ведомства. В иных

контрольных органах такие программы или не являются публичными, или в нарушение

требований статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ их не утвердили.



ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

В рамках рассматриваемых видов государственного контроля наиболее системным образом профилактическая работа выстроена в **МЧС России**. Так в системе министерства предусмотрена штатная должность инспектора по пропаганде.

При территориальных органах МЧС России действуют Центры противопожарной пропаганды и общественных связей (федеральные казенные учреждения). Издается значительное количество информационной продукции. На всех сайтах подразделений МЧС России имеются специальные страницы с информацией о профилактике пожаров и действиях при пожаре. Указанная профилактическая работа обоснованно направлена на физических лиц (население). При этом профилактическая работа среди хозяйствующих субъектов (профилактика не пожаров, а профилактика нарушений пожарной безопасности) ведется в меньшем объеме.

Неотъемлемым элементом профилактики нарушений является разъяснительная работа, о которой уже указывалось выше.

С этой точки зрения наилучшим образом такая работа выстроена в ФНС России и Роструде.

В инспекциях **ФНС России** проводятся бесплатные тематические семинары для налогоплательщиков по актуальным темам уплаты налогов и их администрирования. Квартальные графики проведения семинаров в разрезе каждой инспекции размещаются на официальном сайте. Также на официальном сайте ФНС России размещается информационная продукция с детальными разъяснениями по отдельным вопросам. Например, в целях беспрепятственного перехода к использованию «онлайн» касс на официальном сайте создана специальная страница, форум, размещен буклет в помощь предпринимателю с пошаговой инструкцией, бюллетень, создан раздел «часто задаваемые вопросы» об установке, обслуживании и использовании «онлайн» касс.

Роструд ведет интернет-ресурс [Онлайн инспекция.рф](http://Онлайн.инспекция.рф), о чем уже указывалось выше. Данный ресурс обеспечивает проведение интерактивного самоконтроля на основе 81 тематического проверочного листа.

полнение к ним рекомендуется принять в 2017 году меры, направленные на смягчение санкционной политики контрольных органов. В частности предлагается обязать контрольные органы подготовить отчет о количестве вынесенных предупреждений (взамен назначения административного штрафа) в соответствии с изменениями, внесенными в КоАП РФ Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 316-ФЗ.

Также представляется необходимым **внесение отдельных изменений в законодательство Российской Федерации по направлению реформы:**

→ корректировка института предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, предусмотренного

статьей 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ: предостережение не должно предусматривать обязательных для исполнения мероприятий и подменять собою предписание, должно быть четко закреплено, что в случае выдачи предостережения, иные меры государственного принуждения не применяются;

→ диверсификация санкций статей КоАП РФ, устанавливающих административную ответственность для юридических лиц, в целях снижения размеров административ-

ных штрафов, назначаемых субъектам малого и среднего предпринимательства;

→ законодательное закрепление нормы о том, что хозяйствующий субъект освобождается от административной ответственности в случае, если правонарушение было совершено таким лицом в результате выполнения письменного разъяснения о содержании проверяемых обязательных требований или процедуры проведения проверок, данного ему либо неопределенному кругу лиц контрольным органом.

7. ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



ПРОБЛЕМЫ:

→ Развитие информационных систем и сервисов контрольных органов в настоящее время происходит неравномерно в рамках разных видов государственного контроля. Отсутствуют единые принципы и цели такой деятельности. Усилия различных контрольных органов в данной сфере не скоординированы.

→ По сравнению с иными сферами государственного управления в контрольно-надзорной деятельности ощущается дефицит информационных технологий, облегчающих взаимодействие между контрольными органами и бизнесом (электронные сервисы, обеспечивающие консультирование подконтрольных лиц, автоматическое уведомление о включении в план проверок, о назначении проверки, электронный документооборот).

Указанные сервисы уже реализованы для наиболее значимых государственных услуг, в сфере осуществления правосудия, для целей уплаты налогов. В не менее важной для бизнеса контрольно-надзорной деятельности такие сервисы отсутствуют.

→ Отсутствует необходимая ИКТ-инфраструктура для реализации описанных выше направлений реформы контрольно-надзорной деятельности, в том числе для реализации риск-ориентированного подхода, внедрения системы оценки эффективности и результативности деятельности контрольных органов.

→ Несистемно внедряются в практику контрольно-надзорной деятельности ИКТ для автоматизированного удаленного контроля соблюдения обязательных требований. В некоторых случаях подобные технологии создают высокие издержки для бизнеса, при этом не приводя к ослаблению «традиционного» контроля (использование в целях транспортного контроля навигационных технологий, отслеживание оборота продукции посредством «интернета вещей» и т.д.).



ИНСТРУМЕНТЫ:

→ реализация электронных сервисов, обеспечивающих консультирование подконтрольных лиц должностными лицами контрольного органа в сети Интернет;



ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

→ утверждение и исполнение годовых программ профилактики нарушений в 2017 году;

→ размещение на официальных сайтах контрольных органов в специальных разделах систематического анализа правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности за 2017 год;

→ размещение на официальных сайтах контрольных органов в специальных разделах перечней типовых и наиболее распространенных нарушений обязательных требований.

Указанные задачи полностью соответствуют программным документам реформы. В до-

- осуществление в ходе проведения документарной проверки обмена документами (сведениями) с подконтрольными лицами в электронном виде (по желанию подконтрольного лица);
- разработка и ввод в эксплуатацию сервиса личного кабинета подконтрольного лица, доступного в том числе на Едином портале государственных и муниципальных услуг, на площадке которого учитывалась бы история всех проверок лица и все «транзакции» по ним (запросы документов, назначение проверок, акты проверок), а также обеспечивалась бы возможность создавать электронный архив верифицированных документов подконтрольного лица, доступных для всех контрольных органов, и возможность обжаловать результаты проверок;
- налаживание взаимодействия существующих и создаваемых информационных систем, обеспечивающих выше перечисленные сервисы и технологии в сфере контрольно-надзорной деятельности;
- развитие систем удаленного контроля (мониторинга) деятельности подконтрольных лиц с использованием ИКТ в целях существенного сокращения обычных проверок и иного «очного» взаимодействия контрольных органов с бизнесом.



ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ:

В отношении приоритетных видов государственного контроля (надзора) предусмотрены и введены в эксплуатацию информационно-коммуникационные сервисы, позволяющие осуществлять:

- информационно-коммуникационное сопровождение всех этапов осуществления контроля (подготовку к проведению проверки, формирование и направление запроса о предоставлении документов, оформление результатов проведения проверки в электронном виде, электронное обжалование и рассмотрение административных жалоб на результаты проверок);
- электронное взаимодействие с подконтрольными лицами, включая налаживание электронного документооборота с ними, направление им автоматических оповещений и уведомлений через сервис личного кабинета подконтрольного лица;
- межведомственное электронное взаимодействие с иными органами и организациями, обладающими информацией, необходимой для осуществления контроля (в целях исключения ее запроса у подконтрольных лиц).

В возможных случаях введены технологии удаленного объективного и автоматизированного контроля (мониторинга) деятельности подконтрольных лиц.



ТЕКУЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ:

В настоящий момент реализованы только мероприятия, касающиеся развития межведомственного информационного взаимодействия при осуществлении государственного контроля. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.04.2016 № 323 установлены правила направления межведомственного запроса о предоставлении информации при организации и проведении проверок. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 19.04.2016 № 724-р определен перечень информации из 153 позиций, которая должна запрашиваться межведомственно. Соответственно,

контрольные органы в силу п.8 ст.15 *Федерального закона № 294-ФЗ* при проведении проверки не могут требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, указанных в таком перечне. Кроме того п.9 ст.15 данного закона запрещает требовать от предпринимателей представления информации, которая была представлена ими ранее или находится в государственных или муниципальных информационных системах, реестрах и регистрах.

Отдельные положения Федерального закона № 294-ФЗ предусматривают элементы электронного взаимодействия проверяемого лица и контрольного органа.

Согласно статье 16 при наличии согласия проверяемого лица на осуществление взаимодействия в электронной форме в рамках контроля акт проверки может быть направлен в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью лица. Возражения в отношении акта проверки или выданного предписания об устранении выявленных нарушений также могут быть направлены в контрольный орган в форме электронных документов (па-

кета электронных документов), подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью проверяемого лица.

Нормативные правовые акты Российской Федерации предусматривают функционирование двух информационных ресурсов общесистемного характера, актуальные для всех контрольных органов:

- Единый реестр проверок;
- Информационная панель «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» Государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

ТАБЛИЦА 16
Планы реформы: мероприятия дорожной карты и паспорта приоритетной программы

Мероприятие	Дорожная карта	Паспорт приоритетной программы реформы
Развитие межведомственного информационного взаимодействия при осуществлении контроля	✓	✓
Налаживание информационно-аналитического обеспечения контрольно-надзорной деятельности за счет взаимодействия ведомственных государственных информационных систем с общими для контрольно-надзорной сферой системами (Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций), Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций), государственной автоматизированной информационной системы «Управление», единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, единого реестра проверок)	✓	✓
Развитие и доработка отдельных информационных систем, в том числе единого реестра проверок за счет включения в него дополнительной структурированной информации	✓	✓
Создание на платформе Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) сервиса личного кабинета подконтрольного лица	✓	✓
Создание модели информатизации контрольных органов	✓ Методические рекомендации	✓ Стандарт информатизации КНД
Разработка облачного решения, обеспечивающего автоматизацию основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций	✓	✓
Создание и использование личных кабинетов должностных лиц для планирования и исполнения контрольно-надзорных мероприятий		✓
Использование «интернета вещей» в целях совершенствования контрольно-надзорной деятельности		✓

ТЕКУЩАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

Состояние информатизации контрольно-надзорной деятельности проанализировано, исходя из наличия следующих сервисов:

➔ Сервис личного кабинета подконтрольного лица в целях электронного взаимодействия при осуществлении контроля;

➔ Учет подконтрольных субъектов (объектов) в электронном виде с использованием ведомственных информационных систем;

➔ Учет историй проверок,

➔ Учет в электронном виде нарушений обязательных требований, а также случаев причинения вреда подконтрольными субъектами (учет контролируемых инцидентов, выявленных в том числе не в связи с осуществлением проверки (при наличии

подобных инцидентов в контролируемой сфере));

➔ Электронные сервисы консультирования подконтрольных субъектов должностными лицами контрольного органа в сети Интернет (к данным сервисам не относятся стандартные средства обратной связи, доступные на официальных сайтах);

➔ Рассмотрение административных жалоб на результаты проверок в электронном виде;

➔ Обмен документами (сведениями) с подконтрольными субъектами в электронном виде;

➔ Использование средств автоматизации контроля соблюдения обязательных требований.

Вышеперечисленные сервисы анализируются экспертным методом и только в том случае, если они обеспечивают именно контрольно-надзорную деятельность (проведение проверок, иных форм контроля). Наличие каких-либо аналогичных сервисов в целях автоматизации разрешительной деятельности в соответствующих сферах для настоящего доклада во внимание не принимаются. Также к анализу не принимались информационные системы электронного документооборота органа.

ТАБЛИЦА 17
Приоритетные виды контроля и контролируемые инциденты

	Средний балл	Наименование информационной системы	Личный кабинет	Учет подконтрольных субъектов (объектов)	Учет историй проверок	Учет случаев причинения вреда (контролируемых инцидентов)	Электронные сервисы консультирования	Электронное рассмотрение жалоб	Электронный обмен документами (сведениями)	Автоматизация контроля
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	○	АИС ГИТ; Сервисы «Онлайнинспекция. рф» АСУ КНД (создается);	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	○	КСИ Ростехнадзора; АРМ Мобильный инспектор	○	○	○	○	○	○	○	○
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	○	СКАТ-ДИР СКАТ-ТК АРМ-Инспектор АЦКН Ространснадзора	○	○	○	○	○	○	○	○
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	○	ИС «Цербер» Сирано	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	○	АРГУС-Фито (отдельные подсистемы находятся в разработке)	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	○	СПО ИАП; АИС «Электронный инспектор»	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	○	ПТК Госконтроль	○	○	○	○	○	○	○	С 01 января 2018 г.
Контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России)	○	АИС «Налог-3»	○	○	○	○	○	○	○	○
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	○	База решений — Правовые акты ФАС России	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	○	Не выявлена	○	○	○	○	○	○	○	○

	Средний балл	Наименование информационной системы	Личный кабинет	Учет подконтрольных субъектов (объектов)	Учет историй проверок	Учет случаев причинения вреда (контролируемых инцидентов)	Электронные сервисы консультирования	Электронное рассмотрение жалоб	Электронный обмен документами (сведениями)	Автоматизация контроля
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	○	ГИС ЗПП	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	○	ЕИС Роскомнадзора	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	○	АИС «Госземнадзор» АИС ГКН	○	○	○	○	○	○	○	○
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	○	Не выявлена	○	○	○	○	○	○	○	○
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	○	Информационная система «Опасные товары»	○	○	○	○	○	○	○	○

Источник: для анализа данных использовалась информация из открытых источников (информация официальных сайтов контрольных органов, нормативные правовые акты, включая утвержденные планы информатизации ведомств, иные нормативные документы, в том числе документация об информационных системах (руководства пользователей и т.д.), находящиеся в открытом доступе).

○ сервисы эффективно под-держиваются специальным программным обеспечением (государственными информа-ционными системами)

○ имеются недостатки информационного обе-спечения (например, информационная система децентрализована, обеспечивает работу соот-ветствующих сервисов только по отдельным вопросам контроля или для отдельных видов поднадзорных лиц (объектов), в небольшом числе случаев, содержит неструктурированные данные, для автоматизации процессов требу-ются серьезные доработки);

○ отсутствует или использует-ся неспециальное, офисное программное обеспечение (например, MS Excel).

★

ЛУЧШАЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА:

Наиболее широко ИКТ применяются ФНС России в рамках контроля за применением контрольно-кассовой техники и контроля за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

Переход к использованию «онлайн» касс с 1 июля 2017 года с одной стороны накладывает на предпринимателей определенные издержки, связанные с приведением в соответствие новым требованиям кассового оборудования и приобретением фискальных накопителей, однако прогнозируются неоспоримые преимущества перехода на такие технологии.

Всё взаимодействие с контрольным органом в связи с осуществлением контроля (в том числе, регистрационные действия и юриди-чески значимый документооборот по вопро-сам применения ККТ) обеспечивается через личный кабинет на сайте ФНС России. Для регистрации ККТ не требуется физическое

предоставление ККТ. Также для новых касс не требуется техническое обслуживание, в связи с чем должны быть сокращены издержки на ежегодное содержание ККТ по сравнению с текущими затратами.

Новые кассы позволят создать удобные серви-сы не только для самого контрольного органа, но и для самих предпринимателей (возможно использование приложений, которые в режи-ме реального времени позволят отслеживать движение средств и учитывать выручку). Для управления ККТ могут использоваться мо-бильные телефоны и планшеты.

В связи с переходам к новым технологиям ожидается минимизация числа проверок.

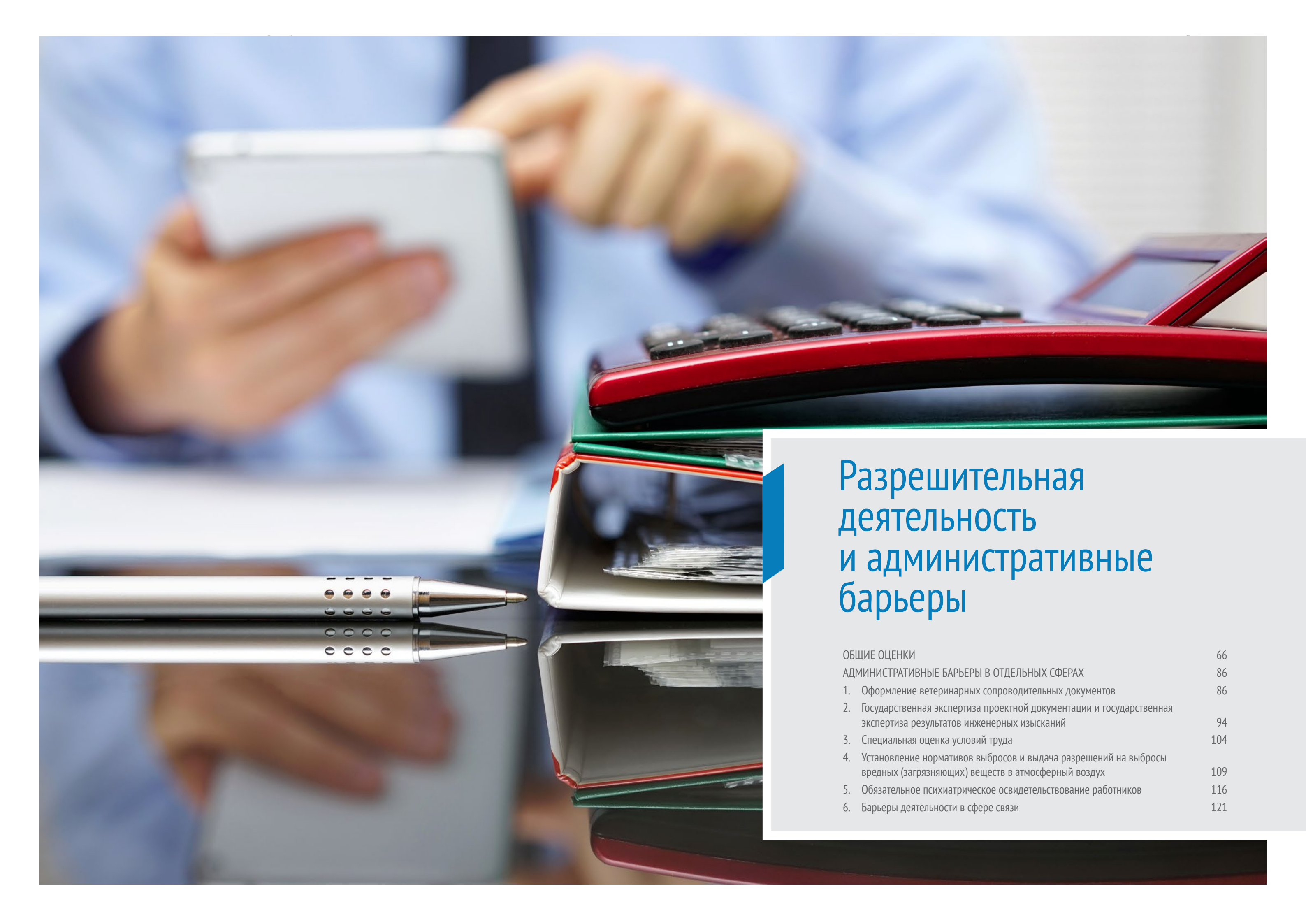
Таким образом, переход к использованию ИКТ в сфере контрольно-кассовой техники должен позволить сократить интенсивность традиционных проверок бизнеса²¹.

📅

ЗАДАЧИ 2017 ГОДА:

- Программные документы реформы подробно описывают мероприятия по совершенство-ванию ИКТ в сфере контроля-надзора на ближайшую и среднесрочную перспективу. Сре-ди заданных направлений развития для бизнеса наиболее важно создание следующих сервисов:
- ➔ сервис личного кабинета подконтрольного лица, в котором доступна информация об исто-рии взаимодействия с контрольным органом, об установленном классе опасности (катего-рии риска);
 - ➔ сервиса, позволяющего осуществлять электронный документооборот с контрольным ор-ганом через личный кабинет подконтрольного лица;
 - ➔ сервис уведомлений и оповещений через личный кабинет, в т.ч. о назначении проверки, о включении в план проверок и т.д.;
 - ➔ сервис подачи через личный кабинет подконтрольного лица административных жалоб на результаты проверок, на постановление о назначении административного наказания в электронном виде;
 - ➔ электронные сервисы консультирования подконтрольных субъектов.

21 Следует отметить, что указанные преимущества пока только прогнозируются, и практическая реализация новаторских технологий в то же время связана с существенными рисками для бизнеса. В частности беспокойство вызывает бесперебойность работы информаци-онных систем, позволяющих передавать информацию о продажах в режиме реального времени в Федеральную налоговую службу через операторов фискальных данных.



Разрешительная деятельность и административные барьеры

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	66
АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ	86
1. Оформление ветеринарных сопроводительных документов	86
2. Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий	94
3. Специальная оценка условий труда	104
4. Установление нормативов выбросов и выдача разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух	109
5. Обязательное психиатрическое освидетельствование работников	116
6. Барьеры деятельности в сфере связи	121

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

Надзор и разрешения — два тесно связанных элемента комплексного государственного регулирования и должны применяться скоординировано.

Несмотря на кажущееся различие в правовых последствиях, и надзор, и разрешения **схожи с точки зрения административно-управленческих процессов**: в обоих случаях проводится оценка соответствия объекта контроля обязательным требованиям, оценка осуществляется посредством проведения проверки лица или объекта.

Тесная взаимосвязь деятельности по выдаче разрешений и деятельности по проведению проверок в рамках государственного контроля (надзора) отражена в нормативных актах.

Согласно указу Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением общеобязательных правил поведения, установленных нормативными правовыми актами;
- выдача органами публичной власти разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий;
- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

Фактически, надзорная и разрешительная деятельность осуществляются одними и теми же органами, часто в отношении один и тех же предпринимателей.

Для бизнес-сообщества и с точки зрения логики регулирования модернизация одной части административно-управленческих процессов без совершенствования другой части не приведет к улучшению делового климата.

Однако внимание, **уделяемое оптимизации разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, абсолютно неравноценно.**

На протяжении последних нескольких лет ведется активная работа по совершенствованию государственного и муниципального контроля (надзора). Важнейшей вехой стал Федеральный закон № 294-ФЗ, содержащий детализированное описание порядка организации и проведения проверок.

Вплоть до настоящего времени данный закон подвергается постоянному совершенствованию: устанавливалась регламентация новых форм контрольно-надзорной деятельности (режим постоянного надзора, рейдовые проверки, контрольная закупка, мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемым лицом), был создан Единый реестр проверок, определены основы риск-ориентированного подхода и профилактики нарушений.

За время действия указанного акта были детализированы положения отраслевых федеральных законов, касающиеся осуществления конкретных видов государственного контроля. В отношении всех наиболее массовых и важных видов контроля постановлениями Правительства Российской Федерации были приняты положения. Была создана система мониторинга контрольно-надзорной деятельности, позволяющая оценивать изменения количественных параметров государственного контроля (надзора).

В то же время практически никакой активности, связанной с совершенствованием разрешительной деятельности, не ведется. Исключение составляет лицензирование, в отношении которого в 2011 году был принят новый федеральный закон, а также в 2012 году был организован постоянный мониторинг, позволяющий оценивать количественные показатели деятельности органов власти по лицензированию.

Также можно отметить принятие Правительством Российской Федерации ряда планов по совершенствованию разрешительной и контрольной деятельности в ряде отраслей в 2010-2011 годах.

Иными словами, **за последние 5 лет системных решений в сфере регулирования разрешительной деятельности в целом, либо отдельных ее элементов не предпринималось.**

В результате в настоящее время **отсутствует системное законодательное регулирование разрешительной деятельности**, в том числе определение разрешительной деятельности и видов разрешительной деятельности, а также исчерпывающий перечень видов разрешительной деятельности, не урегулированы цели и принципы ее осуществления.

В равной мере до настоящего доклада **отсутствовали даже экспертные оценки таких базовых элементов разрешитель-**

ной системы как общее количество разрешительных режимов, их распределения по типам, а также по всем уровням власти и среди различных органов власти, уполномоченных организаций. **Отсутствуют данные о качестве нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности** — о наличии достаточного законодательного основания и административного регламента для каждого осуществляемого на практике разрешительного режима, о количестве разрешительных полномочий, осуществляемых на платной или бесплатной основе.

Отсутствует как официальная информация, так и экспертные оценки относительно **общего объема всех «разрешений», предоставляемых органами власти всех уровней.** На системной основе подробные данные централизованно собираются только в отношении лицензирования и некоторых иных разрешительных режимов (например, регистрация актов гражданского состояния, регистрация прав на недвижимое имущество).

Настоящее исследование направлено на устранение данных информационных пробелов. **Авторы надеются, что работа начнет широкую экспертную и общественную дискуссию о необходимости совершенствования регулирования разрешительной деятельности государства, и тем самым будет способствовать реформам в данной сфере.**

1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Нормативное определение разрешительной деятельности органов власти и перечень ее видов в российском законодательстве отсутствует. Потому для определения предмета исследования было разработано следующее рабочее определение разрешительной деятельности.

Разрешительная деятельность органов публичной власти — это административная деятельность уполномоченных органов, осуществляемая по запросам физических и юридических лиц, в результате которой такие лица приобретают специальные права осуществлять деятельность (совершать действия).

Разрешительная деятельность может заключаться в:

- 1) *прямом и предварительном дозволении осуществлять деятельность или совершать действия физическим и юридическим лицам;*
- 2) *установлении запретов осуществлять деятельность или совершать отдельные действия без прохождения физическими и юридическими лицами в уполномоченных органах обязательных административных процедур, в том числе в отношении различных объектов и предметов, в отношении которых предполагается осуществ-*

влять деятельность или совершать действия; ➔ государственное предпринимательство, в т.ч. государственно-частное партнерство.

3) установлении по запросам физических и юридических лиц уполномоченными органами индивидуальных предписаний об осуществлении деятельности или совершении действий определенным образом, только при соблюдении которых деятельность или действия будут являться законными.

Нужно отметить, что в состав разрешительной деятельности не входят функции органов публичной власти, заключающиеся в экономическом (т.е. внеадминистративном) воздействии на регулируемую сферу, даже в том случае, если в результате осуществления таких функций возникают специальные права осуществлять деятельность или совершать действия:

- ➔ государственное потребление (государственный заказ);
- ➔ оказание поддержки отдельным отраслям и предприятиям;
- ➔ приватизация государственной собственности;
- ➔ хозяйственное использование публичной собственности и общественных ресурсов;

Таким образом, к разрешительной деятельности не относятся полномочия органов публичной власти, осуществляемые в целях предоставления в пользование государственного или муниципального имущества, государственной поддержки, государственных преференций

Также разрешительной деятельностью не являются функции, связанные с предоставлением правовых статусов, обуславливающих преимущественное возникновение обязанностей, а не прав (например, присвоение статуса гарантирующего поставщика, включение в реестр субъектов естественных монополий).

Разрешительная деятельность может осуществляться в различных формах. Кроме привычных и известных лицензирования, аккредитации, аттестации, регистрации встречаются и менее распространенные случаи — допуск, дипломирование, освидетельствование, выдача разрешительных документов и мн. др.

Всего в ходе работы было выявлено 9 наиболее распространенных форм разрешительной деятельности (далее также обозначаются как типовые разрешительные режимы), а также еще 13 менее распространенных (нетиповых разрешительных режимов).

ТАБЛИЦА 18
Типовые и нетиповые разрешительные режимы

Типовые разрешительные режимы:	Нетиповые (малораспространенные) разрешительные режимы:
1. лицензирование;	1. выдача заключений, свидетельств, удостоверений и иных документов;
2. государственная регистрация разрешительного значения;	2. дипломирование;
3. государственная аккредитация;	3. допуск;
4. государственная аттестация;	4. классификация;
5. выдача разрешений;	5. наделение правом или полномочием;
6. согласование отдельных действий или документов;	6. нормирование (установление или утверждение нормативов);
7. государственная сертификация;	7. определение лиц;
8. ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер;	8. освидетельствование;
9. государственная экспертиза разрешительного значения.	9. паспортизация;
	10. признание или подтверждение;
	11. принятие решения;
	12. присвоение;
	13. утверждение;
	14. иные разрешительные режимы.

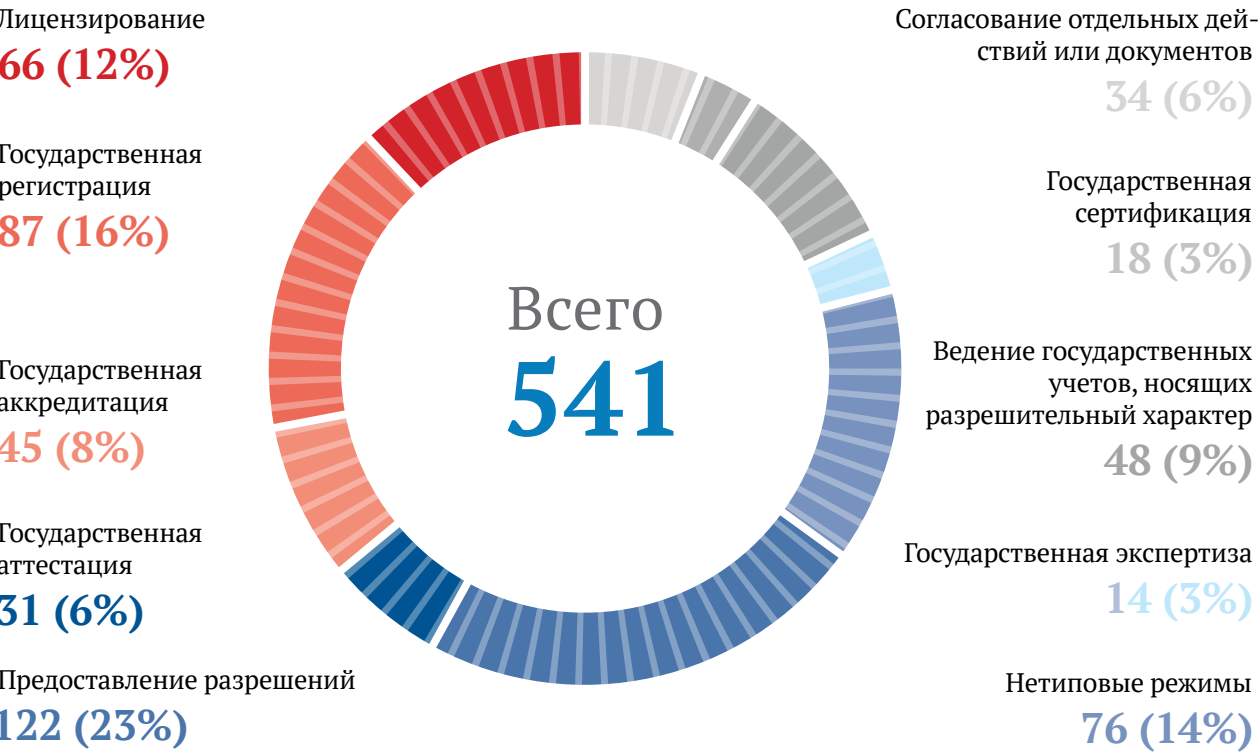
В настоящее время определения всех перечисленных выше разрешительных режимов в нормативно-правовых актах отсутствуют. Исключение составляет лицензирование, определение которого закреплено в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (п. 1 и 2 ст. 3).

В связи с этим первичный подсчет количества видов разрешительных режимов каждо-

го типа проводился исключительно на основании наименований.

В ходе инвентаризации всего был выявлен 541 разрешительный режим, в число которых входят 465 типовых и 76 нетиповых режимов. (Для сравнения отметим, что число видов надзора более чем в два раза меньше: в ходе исследования ранее было выявлено лишь 199 видов). Количество видов разрешительных режимов по каждому типу представлено на диаграмме 1.

ДИАГРАММА 1
Количество видов разрешительных режимов в разрезе их типов



2. РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ МЕЖДУ УРОВНЯМИ ВЛАСТИ

Результаты проведенной инвентаризации свидетельствуют о крайне высокой степени концентрации разрешительных режимов на федеральном уровне.

Федеральные органы исполнительной власти и федеральные организации, исполняющие публично-властные функции, осуществляют полномочия в рамках 505 разрешительных режимов.

В то же время органы субъектов Российской Федерации исполняют разрешительные полномочия, входящие в состав 80 режимов, а органы местного самоуправления реализуют только 29 разрешительных режимов²².

Количество видов разрешительных режимов, осуществляемых на каждом уровне публичной власти, отражено в таблице ниже.

22 Сумма данных значений превышает общее количество выявленных разрешительных режимов (541), поскольку один разрешительный режим может реализовываться одновременно органами 2 или даже 3 уровней власти.

ТАБЛИЦА 19
Распределение разрешительных режимов по уровням публичной власти

№	Тип	Всего видов, из них:	Российская Федерация		Субъекты РФ		Муниципалитеты	
1	Лицензирование	66	1.	64	2.	8	3.	0
2	Государственная регистрация	87	4.	82	5.	9	6.	2
3	Государственная аккредитация	45	7.	43	8.	5	9.	0
4	Государственная аттестация	31	10.	30	11.	4	12.	2
5	Предоставление разрешений	122	13.	106	14.	28	15.	15
6	Согласование действий и документов	34	16.	32	17.	4	18.	5
7	Государственная сертификация	18	19.	18	20.	0	21.	0
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	22.	47	23.	2	24.	0
9	Государственная экспертиза	14	25.	14	26.	7	27.	1
10	Нетиповые режимы	76	28.	69	29.	13	30.	4
Итого		541	31.	505	32.	80	33.	29
			34.	93%	35.	15%	36.	5%

Однако в реальности уровень централизации разрешительных полномочий еще выше. Из 80 разрешительных режимов, исполняемых органами субъектов Российской Федерации, только 60 представляют собой собственные

полномочия регионов. Остальные 20 разрешительных режимов являются федеральными полномочиями, переданными для осуществления субъектам.

3. ОРГАНЫ И ОРГАНИЗАЦИИ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

На федеральном уровне разрешительные режимы исполняются федеральными органами исполнительной власти и подведомственными им организациями (предприятиями и учреждениями), а также рядом иных органов и организаций, осуществляющих публично-властные полномочия. В число таких организаций входят ЦИК Российской Федерации, Банк России, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос».

При этом разрешительные полномочия распределены между федеральными органами

исполнительной власти неравномерно. По состоянию на конец 2016 года действовало 73 федеральных органа исполнительной власти, из которых 13 органов не обладали ни одним разрешительным полномочием (в число последних входят 2 министерства (Минвостокразвития России и Минкавказ России), 3 федеральных службы (ГФС России, Федеральное казначейство, Росстат) и 8 федеральных агентств).

Не более 10 разрешительных режимов исполняют 41 федеральный орган исполни-

тельной власти, а также ГК «Роскосмос», Пенсионный фонд России и Фонд социального страхования. 13 органов власти и ГК «Росатом» исполняют от 11 до 20 разрешительных режимов. Каждый из оставшихся 6 федеральных органов исполнительной власти реализуют более 20 разрешительных режимов.

ДИАГРАММА 2
Распределение разрешительных полномочий между федеральными органами исполнительной власти по состоянию на конец 2016 года

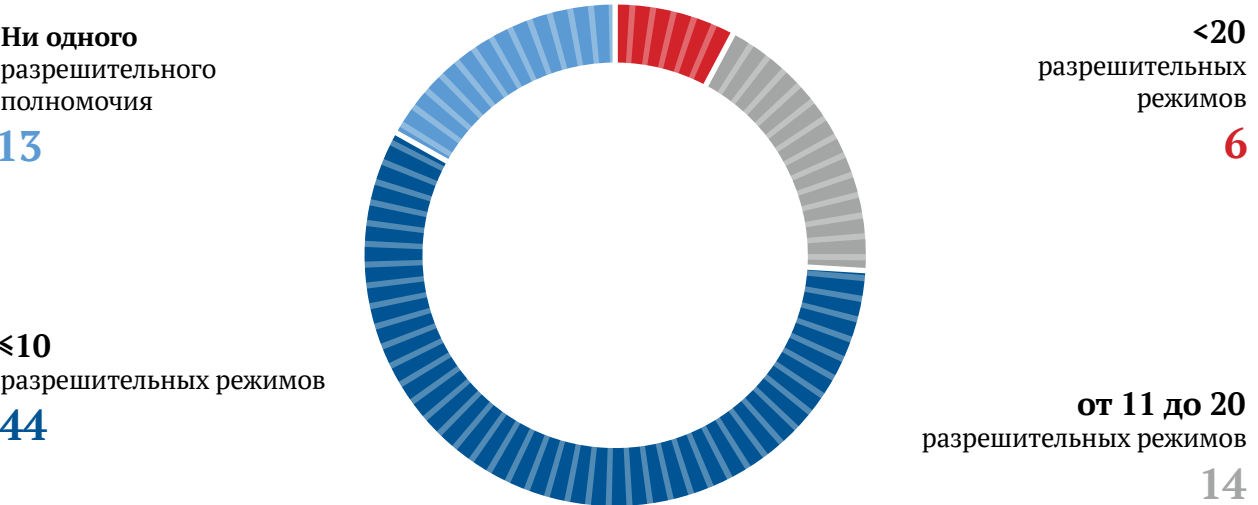
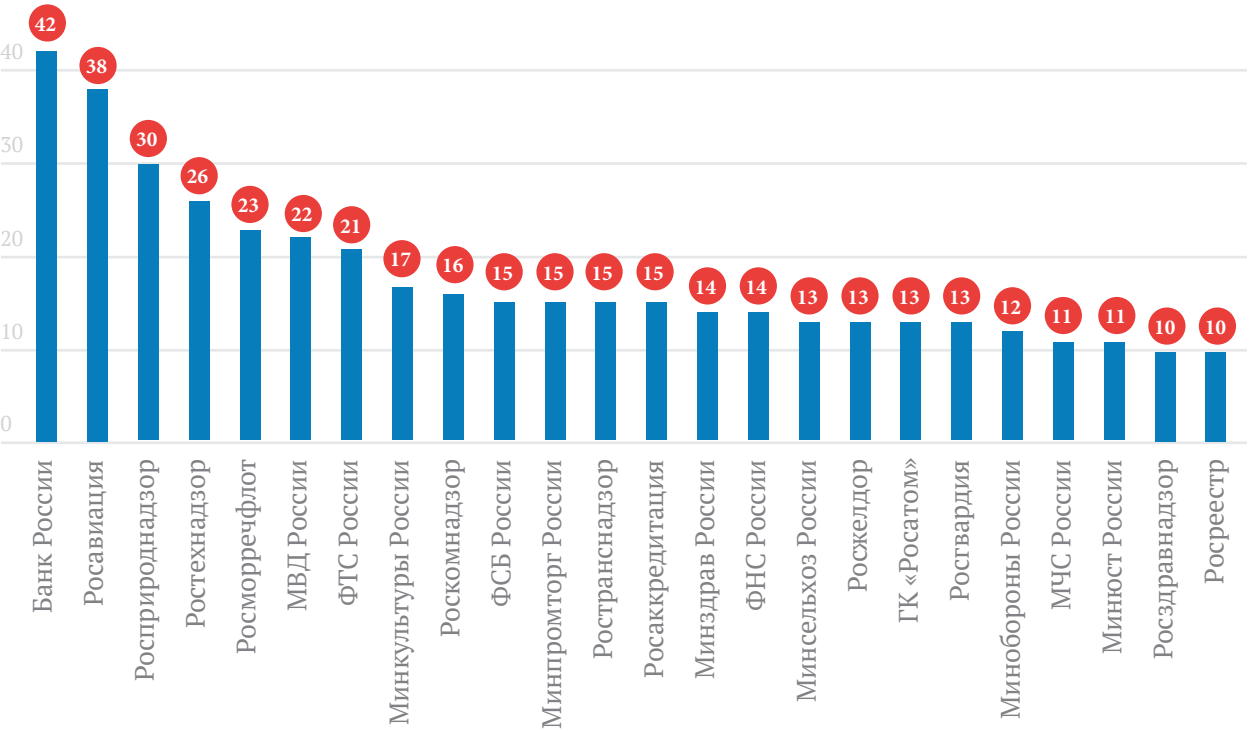


ДИАГРАММА 3
Федеральные органы и организации, исполняющие наибольшее количество разрешительных режимов



Результаты анализа показывают, что общие правила о «специализации» федеральных министерств, служб и агентств, закрепленные Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», системно нарушаются.

Согласно данному Указу министерство исполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию и по общему правилу не вправе осуществлять функции по контролю и надзору (включая выдачу разрешений). Однако 7 федеральных министерств

исполняют более 10 разрешительных полномочий каждое.

Также данный Указ предусматривает, что федеральное агентство осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору. Однако среди федеральных органов, исполняющих наибольшее количество разрешительных режимов, имеется 3 агентства: Росавиация, Росморречфлот и Росжелдор.

Следует особо отметить, что **ряд разрешительных режимов осуществляется коммерческими или некоммерческими организациями, наделенными публично-властными функциями.** Всего выявлено 35 таких разрешительных режимов. Большая часть из указанных разрешительных режимов осуществляется исключительно государственными учреждениями и предприятиями, меньшая часть — негосударственными организациями. Количество таких режимов указано в таблице ниже.

ТАБЛИЦА 20
Количество разрешительных режимов, исполняемых государственными и негосударственными организациями

№	Тип	Всего видов, из них:	осуществляемых государственными организациями	осуществляемых негосударственными организациями
1	Государственная регистрация	87	4	0
2	Государственная аккредитация	45	1	2
3	Государственная аттестация	31	4	0
4	Предоставление разрешений	122	4	1
5	Согласование действий и документов	34	2	0
6	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	2	0
7	Государственная экспертиза	14	4	2
8	Нетиповые режимы	76	9	0
Итого		409	30	5

Большая часть разрешительных режимов, реализуемых государственными учреждениями и предприятиями, приходится на долю организаций в сфере транспорта:

- 1) администраций морских портов (федеральные бюджетные учреждения);
- 2) администраций бассейнов внутренних водных путей (федеральные бюджетные учреждения);
- 3) Администрации Северного морского пути (федеральное казенное учреждение);
- 4) Агентства автомобильного транспорта (федеральное бюджетное учреждение);
- 5) Российского морского регистра судоходства (федеральное автономное учреждение);
- 6) Российского регистра судоходства (федеральное автономное учреждение).

Например, администрации морских портов реализуют 7 разрешительных режимов, среди которых регистрация судов и прав на них, аттестация исполнительных руководителей и специалистов, связанных с обеспечением безопасности судоходства, согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти, дипломирование экипажей судов.

В число негосударственных организаций, осуществляющих публично-властные функции разрешительного характера, входят Торгово-промышленная палата России, Российский союз автостраховщиков, операторы электронных площадок и ряд других.

4. КАЧЕСТВО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ

Качество нормативно-правового регулирования разрешительных режимов оценивалось по трем параметрам:

- 1) наличие надлежащего нормативного основания на уровне федерального закона или международного договора. Если какое-либо полномочие не предусмотрено на законодательном уровне, то следует либо узаконить практику его осуществления, либо прекратить соответствующую деятельность как незаконную;
- 2) наличие подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий. Подробный порядок регулирования по-
- зволяет сократить административное усмотрение орган власти;
- 3) наличие административного регламента. Административный регламент повышает для предпринимателей понятность и прозрачность разрешительного полномочия, поскольку содержит в том числе исчерпывающий перечень представляемых документов и основания для отказа в предоставлении положительного результата.
- Общая характеристика состояния нормативно-правовой базы, определяющей порядок исполнения разрешительных режимов, приведена в таблице ниже.

ТАБЛИЦА 21
Качество нормативно-правового регулирования разрешительных режимов

№	Тип	Всего видов, из них:	Нормативное основание отсутствует в федеральном законе (международном договоре)	Порядок осуществления		Административный регламент	
				отсутствует	только в НПА ведомства	отсутствует	не предусмотрен
1	Лицензирование	66	-	-	-	8	10
2	Государственная регистрация	87	4	8	46	20	28
3	Государственная аккредитация	45	-	3	21	18	13
4	Государственная аттестация	31	7	5	16	13	8
5	Предоставление разрешений	122	6	26	51	34	23
6	Согласования действий и документов	34	5	2	24	14	11
7	Государственная сертификация	18	1	0	16	4	0
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	3	4	33	13	10
9	Государственная экспертиза	14	-	2	5	6	3
10	Нетиповые режимы	76	2	4	28	15	15
Всего		541	28	54	240	145	121
			5%	10%	44%	27%	22%

1) НАЛИЧИЕ НАДЛЕЖАЩЕГО НОРМАТИВНОГО ОСНОВАНИЯ

Согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Разрешительные режимы являются ограничением различных прав и свобод физических лиц и их объединений (свободы экономической деятельности, свободы труда, права собственности, свободы передвижения и выбора места жительства и т.д.). Соответственно, из Конституции Российской Федерации вытекает требование об установлении разрешительных режимов федеральными законами или международными договорами, которые согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации по юридической силе выше федеральных законов.

2) НАЛИЧИЕ ПОДРОБНОГО НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА ИСПОЛНЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

Наличие такого нормативно-правового регулирования является гарантией от чрезмерного усмотрения должностных лиц органов власти при реализации разрешительных режимов, часто являющегося «питательной средой» для развития коррупционных практик.

Подробное правовое регулирование отсутствует в отношении 54 разрешительных режимов.

Порядок осуществления еще 240 разрешительных режимов **установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах.** В этом случае существует вероятность установления ведомством чрезмерно высоких административных барьеров для осуществления регулируемой деятельности. Вероятность достижения баланса между частными и публичными интересами гораздо выше, если основные правила осуществления разрешительного режима устанавливаются на уровне федерального закона или постановления Правительства Российской Федерации.

Согласно результатам инвентаризации **надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении 28 разрешительных режимов.**

Например, не имеют надлежащего законодательного основания такие режимы как:

- аттестация специалистов организаций, поднадзорных Ростехнадзору;
- разрешение на ведение работ с взрывчатыми материалами промышленного назначения;
- разрешение на применение взрывчатых материалов промышленного назначения;
- государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним;
- аттестация на право управления маломерными судами.

Например, **на федеральном уровне отсутствует нормативно-правовое регулирование порядка осуществления следующих разрешительных полномочий:**

- осуществление ветеринарно-санитарной экспертизы;
- государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;
- регистрация специалистов в области ветеринарии, занимающихся предпринимательской деятельностью;
- выдача разрешения на вредное физическое воздействие на атмосферный воздух;
- выдача разрешения на вывоз с таможенной территории ЕвразЭС минерального сырья (природных необработанных камней), информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья;

- регистрация гражданского и служебного оружия;
- выдача разрешения на право пребывания на особо охраняемых природных территориях;
- выдача специального разрешения на перевозку грузов повышенной опасности
- на внутреннем водном транспорте и железнодорожном транспорте;
- выдача племенных свидетельств (сертификатов) на племенную продукцию;
- согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений судоходных и портовых гидротехнических сооружений.

3) НАЛИЧИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕГЛАМЕНТОВ

В большинстве случаев разрешительные режимы являются государственными (муниципальными) услугами, поскольку представляют собой деятельность по реализации функций, соответственно, органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, органов местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей.

Согласно ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предоставление данных услуг должно осуществляться в соответствии с административными регламентами. Таким образом, в отношении большей части разрешительных режимов должны быть приняты административные регламенты.

Требование о наличии административных регламентов не распространяется на следующие категории разрешительных режимов:

- 1) разрешительные режимы, исполняемые Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями, подведомственными органам исполнительной власти;
- 2) разрешительные режимы, исполняемые негосударственными организациями, наделенными публично-властными полномочиями;
- 3) разрешительные режимы, реализуемые без запроса со стороны частных лиц

и соответственно не являющиеся государственными или муниципальными услугами (например, государственная регистрация уставов муниципальных образований).

Помимо этого, на федеральном уровне не предусмотрено принятие административных регламентов в отношении государственных и муниципальных услуг, являющихся собственными полномочиями соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Требование о наличии административного регламента, принятого на федеральном уровне, распространяется на 420 разрешительных режимов. Из указанного числа административные регламенты приняты в отношении 275 разрешительных режимов. Соответственно, **отсутствуют административные регламенты, определяющие порядок исполнения 145 разрешительных режимов.**

Среди 121 разрешительного режима, в отношении которых в настоящее время **отсутствует нормативное требование о наличии административного регламента**, немногим более половины (70) составляют разрешительные режимы, исполняемые Банком России, ЦИК России, а также государственными учреждениями и предприятиями. Еще почти четверть (33) составляют разрешительные режимы, которые являются собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

5. ПЛАТНОСТЬ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ

Разрешительная деятельность может осуществляться органами публичной власти и иными организациями, уполномоченными на исполнение публично-властных функций как на безвозмездной, так и возмездной основе.

ДИАГРАММА 4
Платность разрешительных режимов



Почти половина всех разрешительных режимов (283 режима, 52% от общего количества) исполняются без взимания платы. Реализация еще 204 разрешительных режимов (38%) предусматривает обязанность заявителя уплатить государственную пошлину в размере, предусмотренном Налоговым кодексом Российской Федерации. В рамках исполнения 33 разрешительных режимов (6%) взимается иная плата. В отношении 21 разрешительного режима четкое регулирование платности отсутствует.

Сведения о взимании платы при исполнении разрешительных режимов в разрезе их типов представлены в таблице ниже.

ТАБЛИЦА 22
Платность разрешительных режимов в разрезе их типов

№	Тип	Всего видов, из них:	Пошлина	Иная плата	Бесплатно	Четкое регулирование отсутствует
1	Лицензирование	66	64	1	1	-
2	Государственная регистрация	87	33	5	49	-
3	Государственная аккредитация	45	22	1	15	7
4	Государственная аттестация	31	6	2	10	13
5	Предоставление разрешений	122	31	4	87	-
6	Согласования действий и документов	34	2	-	32	-
7	Государственная сертификация	18	12	-	6	-
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	13	1	33	1
9	Государственная экспертиза	14	-	8	6	-
10	Нетиповые режимы	76	21	11	44	-
Итого		541	204	33	283	21
			38%	6%	52%	4%

Например, по общему правилу за предоставление лицензии взимается пошлина в размере 7,5 тыс. рублей. В тоже время пошлина за предоставление лицензии на розничную продажу алкогольной продукции составляет 65 тыс.

рублей за каждый год срока действия лицензии, пошлина за предоставление лицензии на производство, хранение и поставки произведенного этилового спирта — 9,5 млн рублей (пп. 92 и 93 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ).

В состав категории «иная плата» входят 5 типов платежей:

- 1) Патентная пошлина
- 2) Сбор или плата, взимаемая органом власти (казенным учреждением)
- 3) Сбор или плата, взимаемая бюджетным или автономным учреждением
- 4) Плата, взимаемая негосударственной коммерческой организацией
- 5) Плата, взимаемая негосударственной некоммерческой организацией

Отсутствие четкого регулирования платности разрешительных режимов связано с наличием противоречий между положениями Налогового кодекса Российской Федерации и отраслевыми нормативно-правовыми актами.

Например, согласно п. 72 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ государственная пошлина взимается за

действия, совершаемые уполномоченными органами при проведении аттестации в случаях, если она предусмотрена законодательством Российской Федерации. Например, за выдачу аттестата, свидетельства либо иного документа, подтверждающего уровень квалификации, взимается 1 300 рублей.

В отношении конкретных видов аттестации подзаконные акты (прежде всего, административные регламенты) содержат прямое указание на взимание государственной пошлины или на бесплатность аттестации. Однако в 13 видах аттестации нормативно-правовые акты, определяющие порядок осуществления аттестации, либо отсутствуют, либо не содержат прямого указания на платность/бесплатность данной государственной услуги. В связи с этим возникает неясность относительно необходимости для заявителя уплачивать государственную пошлину.

Аналогичная ситуация складывается в отношении отдельных видов аккредитации.

6. ПОСЛЕДУЮЩИЙ КОНТРОЛЬ

По результатам проведенного исследования было выявлено 4 возможных варианта соотношения разрешительной деятельности и последующего контроля.

Первый, наиболее распространенный, вариант подразумевает отсутствие специального вида государственного контроля, но проверки осуществляются в рамках широкого (отраслевого) государственного надзора.

Например, выполнение требования о регистрации автотранспортных средств и прицепов к ним проверяется посредством осуществления федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения. Согласование переустройства и (или) перепланировки жилого помещения может быть проконтролировано в ходе государственного жилищного надзора, муниципального жилищного контроля.

Второй вариант предусматривает наличие специального вида государственного контроля за соблюдением условий предоставления разрешения.

Примерами могут служить:

→ лицензионный контроль, осуществляемый в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

→ контроль за соблюдением гражданами Российской Федерации, нанимателями (собственниками) жилых помещений, должностными лицами ... правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства;

→ государственный контроль и надзор за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами.

Третий вариант означает отсутствие как специального, так и отраслевого вида государственного контроля. При этом результаты разрешительных полномочий предоставляются для взаимодействия с органами власти: получение иных разрешений, финансовой помощи и т.д.

Например, установление нормативов выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух необходимо только для получения разрешения на выбросы. При этом указанные нормативы включаются в состав разрешения в качестве его неотъемлемого приложения.

Четвертый вариант предусматривает **отсутствие как государственного контроля**

(специального или отраслевого), так и последующего взаимодействия с органами власти любой иной формы.

Примерами могут служить аккредитация организаций, осуществляющих классификацию объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи или разрешение на занятие народной медициной.

7. ОБЩИЕ ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Системные проблемы в сфере организации и регулирования разрешительной деятельности, касающиеся всех или подавляющего большинства разрешительных режимов:

1. ОТСУТСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЗАКРЕПЛЕННЫХ ОПРЕДЕЛЕНИЙ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛОМ И ОПРЕДЕЛЕНИЙ ДЛЯ КАЖДОГО ТИПА РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ (ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ, АККРЕДИТАЦИИ, ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕРТИФИКАЦИИ И ПРОЧ.)

Универсальное определение закреплено в федеральном законодательстве только в отношении одного типа разрешительных режимов: Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» содержит определение понятий «лицензия» и «лицензирования».

Как следствие, нормативно-правовые акты содержат большое количество разрешительных режимов, наименования которых отличаются от их сущности. В отдельных случаях благодаря такому «переименованию» количество разрешительных режимов, традиционно относящихся к «жесткому» регулированию бизнеса формально сокращается, однако на практике объем административного давления на бизнес уменьшается незначительно.

2. ОТСУТСТВИЕ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ЗАКРЫТЫХ ПЕРЕЧНЕЙ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ КАЖДОГО ТИПА

В минимальной степени данный недостаток проявляется в отношении лицензирования: содержащиеся в ст. 1 и 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ перечни видов деятельности и сфер общественных отношений включают 62 вида деятельности из 66 видов деятельности, в отношении которых федеральное законодательство предусматривает режим лицензирования. **Исчерпывающие**

перечни разрешительных режимов других типов нормативно не закреплены.

В результате существуют разрешительные режимы, которые не предусмотрены федеральными законами и введены актами Правительства Российской Федерации (например, государственная регистрация тракторов, самоходных дорожно-строительных

и иных машин и прицепов к ним) или даже ведомственными актами (к примеру, аттестация специалистов организаций, подведомственных Ростехнадзору). Установление новых разрешительных режимов исключи-

тельно действиями органов исполнительной власти потенциально может создавать чрезмерные административные барьеры для ведения предпринимательской деятельности.

3. ОТСУТСТВИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНО ЗАКРЕПЛЕННЫХ ПРИНЦИПОВ И СТАНДАРТОВ ИСПОЛНЕНИЯ РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ РЕЖИМОВ КАЖДОГО ТИПА

Исключение составляет только лицензирование, комплексное законодательное регулирование которого содержится в Федеральном законе от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В отношении разрешительных режимов иных типов отсутствует унифицированный законодательный стандарт, который бы определял:

- цели, задачи и принципы исполнения разрешительных режимов;
- основные положения, касающиеся порядка выдачи «разрешений» (включая правила взиманию платы), приостановления и возобновления их действия, прекращения и аннулирования;
- основные требования, касающиеся ведения и использования (включая обеспече-

ние открытого доступа) информационных ресурсов, формируемых в результате исполнения разрешительных режимов.

Отсутствие на законодательном уровне единых стандартов, определяющих порядок исполнения разрешительных режимов каждого типа, приводит к тому, что одни разрешительные режимы имеют высококачественную подробную регламентацию, систематизированную в одном акте (например, государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним), а другие — отрывочное регулирование, содержащееся в различных нормативно-правовых актах.

Наличие общего регулирования и многочисленных правовых пробелов серьезно затрудняет правоприменительную деятельность, делая порядок исполнения разрешительных режимов непонятным для заявителей.

4. ОТСУТСТВИЕ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ СТАТИСТИЧЕСКОГО НАБЛЮДЕНИЯ ЗА РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

В настоящее время унифицированная система статистического наблюдения функционирует только в отношении лицензирования. Применительно к иным типам разрешительных режимов единый подход отсутствует. В отношении одной части разрешительных режимов собирается государственная или ведомственная статистическая отчетность; в отношении другой части имеются административные данные, связанные с ведением реестров, регистров и прочих информационных ресурсов; в отношении третьей части данные о количестве выданных разрешений централизованно и на системной основе не собираются.

Как следствие, точные объемы и динамика разрешительной деятельности, осуществляемой в Российской Федерации органами власти и уполномоченными организациями, в настоящее время неизвестны. Это серьезным образом ограничивает возможности по качественной модернизации в данной сфере.

Локальные проблемы затрагивают отдельные категории разрешительных режимов и связаны преимущественно с неисполнением или некачественным исполнением существующих конституционных или законодательных положений.

1. Осуществление отдельных разрешительных режимов без надлежащего законодательного основания

Надлежащее нормативное основание (т.е. указание в международном договоре или федеральном законе) отсутствует в отношении 28 разрешительных режимов. Строго говоря, осуществление таких разрешительных режимов неправомерно. Поэтому необходимо либо на законодательном уровне легитимизировать данные режимы, либо прекратить данную разрешительную деятельность как незаконную.

2. **Отсутствие достаточного нормативно-правового регулирования порядка осуществления отдельных разрешительных режимов**

Детальное нормативно-правовое регулирование отсутствует в отношении 54 разрешительных режимов, а порядок осуществления еще 240 режимов установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах.

Отсутствие достаточной нормативной регламентации порядка осуществления разрешительной деятельности влечет возможность злоупотребления как со стороны должностных лиц органов власти, так и со стороны заявителей, порождает спорные ситуации, служит коррупциогенным фактором. Осуществление регламентации исключительно или преимущественно на ведомственном уровне может создавать избыточные административные барьеры.

3. **Отсутствие административных регламентов в отношении отдельных разрешительных режимов**

Административные регламенты отсутствуют в отношении 145 разрешительных режимов. Помимо этого существует 70 разрешительных режимов, на которые согласно Федеральному закону от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» не распространяет-

ся требование о наличии административных регламентов.

Вместе с тем по своей сущности разрешительные режимы, исполняемые, например, Банком России, государственными учреждениями и предприятиями, не отличаются от разрешительных режимов, реализуемых органами исполнительной власти.

Отсутствие административных регламентов в отношении 215 разрешительных режимов порождает правовую неопределенность, снижает понятность и прозрачность деятельности государственных органов и может приводить к злоупотреблениям.

4. **Осуществление отдельных разрешительных режимов организациями, не имеющими статус органов власти**

На разрешительную деятельность уполномоченных организаций не распространяются повышенные требования, предъявляемые к аналогичной деятельности органов власти: не требуется наличие административных регламентов; общие требования к работникам организаций менее жесткие, чем требования к государственным служащим органов власти.

Практика осуществления разрешительных режимов организациями наиболее опасна в случаях, когда федеральное автономное или бюджетное учреждение обладает мо-

нопольным правом на осуществление разрешительной деятельности, при этом за выдачу «разрешения» взимается плата, не являющаяся государственной пошлиной. В этом случае есть потенциальная опасность,

что такое учреждение будет максимизировать свой доход, злоупотребляя отказом в выдаче разрешений и вынуждая обращаться повторно либо навязывая дополнительные услуги.

8. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Предложения по совершенствованию разрешительной деятельности органов власти и уполномоченных организаций также могут быть разделены на системные и локальные.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ СИСТЕМНОГО ХАРАКТЕРА

1. **Законодательное закрепление определения разрешительной деятельности в целом и определений для всех типов разрешительных режимов**

На основании анализа сущностных черт установлено, что самостоятельными, уникальными характеристиками обладают только 8 типов разрешительных режимов:

- 1. лицензирование;
- 2. государственная регистрация;
- 3. государственная аккредитация;
- 4. государственная аттестация;
- 5. предоставление разрешений совершение физическими и юридическими лицами от-

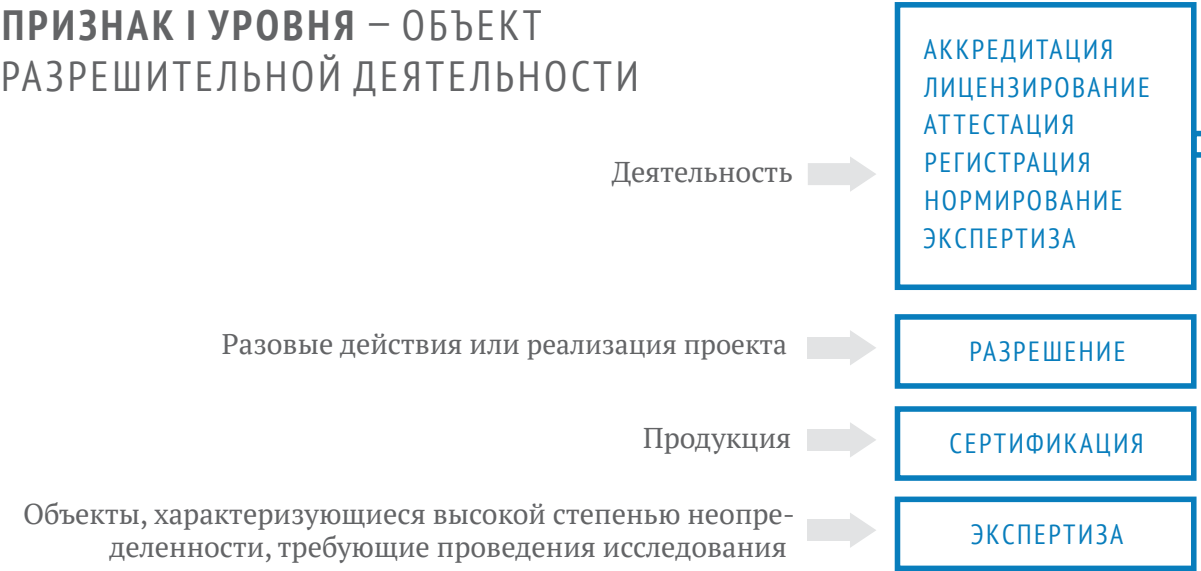
- дельных юридически значимых действий;
- 6. государственная сертификация;
- 7. индивидуальное нормирование разрешительного значения;
- 8. государственная экспертиза разрешительного характера.

Все остальные наименования разрешительной деятельности (например, паспортизация, дипломирование, утверждение, принятие решений, согласование, выдача заключений, свидетельств, удостоверений и иных документов) должны быть исключены, как не имеющие самостоятельной природы, а соответствующие правовые режимы переквалифицированы в типовые режимы.

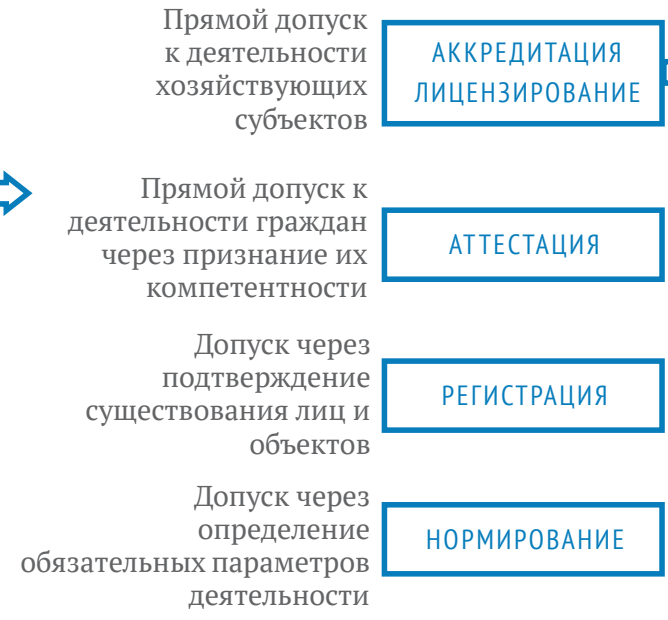
РИСУНОК 1
Разграничение типовых разрешительных режимов

Сущностные признаки, позволяющие разграничить содержание разрешительных режимов каждого типа и сформулировать соответствующие определения

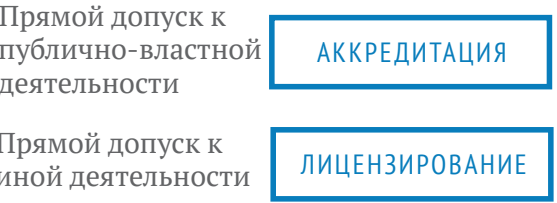
ПРИЗНАК I УРОВНЯ – ОБЪЕКТ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



ПРИЗНАК II УРОВНЯ



ПРИЗНАК III УРОВНЯ



разрешительный режим

На основании указанных признаков были сформулированы определения для каждого типа разрешительных режимов:

Лицензирование — это разрешительный режим, заключающийся в дозволении юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю осуществлять конкретный вид деятельности (выполнять работы, оказывать услуги, составляющие лицензируемый вид деятельности), которое предоставляется в целях предотвращения возможного ущерба правам, законным интересам, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, обороне и безопасности государства.

Государственная регистрация (разрешительного характера) — это разрешительный режим, заключающийся в признании существования физических или юридических лиц, их объединений, объектов гражданских прав, документов или юридических фактов с соответствующим предоставлением физическим или юридическим лицам специальных прав осуществлять деятельность или совершать отдельные действия.

Последствия прохождения государственной регистрации различаются в зависимости от типа регистрируемого объекта:

- а) государственная регистрация физических или юридических лиц, а также их объединений является основанием предоставления регистрируемому лицу специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей);
- б) государственная регистрация объектов гражданских прав является основанием предоставления возможности использовать объект гражданских прав (в том числе отдельными способами) либо предоставлении возможности участия объекта гражданских прав в обороте;
- в) государственная регистрация документов является подтверждением возможности применения документа;
- г) государственная регистрация юридических фактов является основанием предоставления физическому или юридическому лицу отдельных специальных прав

или специального правового статуса (т.е. совокупности прав и обязанностей).

Государственная аккредитация — это разрешительный режим, заключающийся в признании полномочий лиц выполнять отдельные работы (услуги) в определенной области аккредитации, связанные с осуществлением публично-властных полномочий самими аккредитованными лицами или с осуществлением таких полномочий иными органами и организациями, но на основе результатов работ (услуг) аккредитованных лиц.

Государственная аттестация — это разрешительный режим, заключающийся в определении и признании квалификации физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, для целей наделения их специальным профессиональным статусом или отдельными специальными правами для осуществления профессиональной деятельности.

Выдача государственных разрешений — это разрешительный режим, заключающийся в дозволении совершения конкретных разовых действий и (или) реализации конкретных проектов.

Государственная сертификация — это разрешительный режим, заключающийся в оценке соответствия продукции (единицы продукции, партии продукции или типа продукции) или процесса производства продукции, а также средств производства обязательным требованиям и (или) иным установленным критериям допуска, результатом которой является выдача сертификата в целях удостоверения такого соответствия перед третьими лицами.

Индивидуальное нормирование (разрешительного характера) — это разрешительный режим, заключающийся в определении для конкретных хозяйствующих субъектов по их запросам индивидуальных обязательных параметров их производственной деятельности, без соблюдения которых осуществление деятельности будет являться незаконным.

Государственная экспертиза (разрешительного характера) — это разрешительный режим, заключающийся в проведении исследований и дачи заключения экспертом

(группой экспертов, экспертной организацией) по вопросам, разрешение которых требует специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла, и которые поставлены перед экспертом нормативно-правовыми или распорядительными актами уполномоченных органов. Положительное экспертное заключение обуславливает возможность осуществления деятельности или совершения действий.

Четкое определение разрешительной деятельности в целом и каждого типа разрешительной деятельности должно иметь следующие последствия:

1. Включение в состав разрешительной деятельности тех полномочий, наименование которых формально не позволяет отнести их к разрешительной деятельности, но содержание и правовые последствия позволяют отнести их к разрешительной деятельности.

Например, в ходе анализа выявлено 48 разрешительных режимов, поименованных как «ведение реестра», т.е. по наименованию относящихся к учетным полномочиям, однако внесение сведений в такие «учеты» (реестры, кадастры, регистры) само по себе носит разрешительный характер. Все такие «учетные» полномочия должны быть переквалифицированы в разрешительные.

2. Исключение из состава разрешительной деятельности всех полномочий, наименование которых формально указывает на предоставление разрешений, однако по содержанию и правовым последствиям к разрешительной деятельности не относящихся.

Например, федеральные нормативно-правовые акты содержат указания на 14 полномочий, формально поименованных как «государственная регистрация», которые по сути являются учетными полномочиями, т.е. не носят разрешительного характера и должны быть переименованы.

3. Переквалификация разрешительных полномочий из одного типа в другой в соответствии с наименованием (см. далее).

2. Нормативное закрепление исчерпывающих перечней разрешительных режимов каждого типа

В связи с тем, что существующие наименования отдельных разрешительных режимов не соответствуют их сущности, необходимо произвести переименование таких режимов, устранив расхождения между формальным названием разрешительного полномочия и его содержанием.

Например, по экспертным оценкам в режим «лицензирования» должны быть в соответствии с предлагаемыми определениями переквалифицированы 37 разрешительных полномочий из других режимов и общее число видов лицензирования должно увеличиться до 102, в состав государственной регистрации должно «добавиться» 58 разрешительных полномочий с увеличением общего числа полномочий до 131. В свою очередь из числа государственной аккредитации должно быть исключен 21 режим, аналогично должны быть переквалифицированы и переименованы все 34 полномочия по «согласованию».

Кроме того, часть режимов должны быть либо отменены полностью, либо объединены с иными сохраняемыми режимами.

В целом, по экспертной оценке, корректное наименование (т.е. соответствующее содержанию) имеет лишь 331 (61%) разрешительный режим. Соответственно, изменению подлежат 210 режимов.

Количество разрешительных режимов, подлежащих сохранению или изменению, в разрезе по их типам представлены в таблице ниже.

ТАБЛИЦА 23
Количество разрешительных режимов, подлежащих сохранению или изменению, в разрезе по их типам

№	Тип	Текущее состояние	Сохранить	Исключить из группы	Включить в состав группы	Целевое состояние
1	Лицензирование	66	65	1	37	102
2	Государственная регистрация	87	73	14	58	131
3	Государственная аккредитация	45	24	21	9	33
4	Государственная аттестация	31	30	1	14	44
5	Предоставление разрешений	122	106	16	32	138
6	Согласования действий и документов	34	0	34	-	-
7	Государственная сертификация	18	9	9	18	27
8	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	48	0	48	-	-
9	Государственная экспертиза	14	14	0	17	31
10	Нетиповые разрешительные режимы	76	10	66	-	Нормирование: 5
						Нетиповые: 5
ВСЕГО		541	331	210	185	516

Скорректированные перечни разрешительных режимов должны быть закреплены на уровне федеральных законов с указанием о неправомерности осуществления разрешительных режимов, не указанных в данных перечнях.

3. Установление в федеральном законодательстве принципов и стандартов исполнения разрешительных режимов каждого типа

Необходимо установление в федеральном законодательстве для каждого типа разрешительных режимов комплексного регулирования, которое бы включало в себя:

а) общие положения:

- определения типов разрешительных режимов;

- цели, задачи и принципы исполнения разрешительных режимов;
- полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по исполнению разрешительных режимов;
- права, обязанности и ответственность должностных лиц органов публичной власти и уполномоченных организаций, исполняющих разрешительные режимы;
- основные положения, касающиеся обязательных требований, проверяемых при исполнении разрешительных режимов;

- действие выданных «разрешений» по времени и территории;
 - виды и основания взимания платы при исполнении разрешительных режимов;
- б) порядок организации и исполнения разрешительных режимов:
- порядок подачи обращений заявителей о предоставлении «разрешений» и порядок принятия соответствующего решения органом публичной власти или уполномоченной организацией;
 - порядок переоформления разрешения, предоставления дубликата «разрешения»;
 - порядок осуществления контроля за исполнением условий «разрешения»;
 - порядок приостановления, возобновления «разрешения», прекращения его действия и аннулирования;
 - порядок формирования и ведения реестров выданных разрешений (включая учетные дела), предоставления информации по вопросам исполнения разрешительных режимов.

4. Формирование единой системы статистического наблюдения за разрешительной деятельностью

Необходимо дополнение Федерального плана статистических работ положениями, предусматривающими сбор официальной статистической информации о количестве «разрешений» всех типов, выданных органами публичной власти федерального, регионального и муниципального уровня, а также уполномоченными организациями.

Вышеуказанные системные предложения могут быть реализованы путем принятия Федерального закона «О разрешительной деятельности в Российской Федерации», который бы в общей части содержал базовые положения, применимые к разрешительным режимам всех типов, а в особенной части — положения, регулирующие организацию и исполнение каждого типа разрешительных режимов в отдельности.

Альтернативой может служить принятия ряда федеральных законов, каждый из которых регулировал бы отдельный тип разрешительных режимов. Например, возможно принятие Федеральных законов «О государственной регистрации в Российской Федерации», «Об аттестации в Российской Федерации» и т.д.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЛОКАЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

1. Внесение нормативных изменений, исключающих осуществление разрешительных режимов без указания в федеральном законе (международном договоре)

В отношении всех разрешительных режимов, не указанных в международных договорах или федеральных законах, должно быть принято решение либо о признании их незаконными и прекращении соответствующей деятельности, либо о подготовке надлежащего законодательного основания их исполнения.

2. Обеспечение достаточного нормативно-правового регулирования порядка осуществления всех разрешительных режимов

Применительно ко всем разрешительным режимам, в отношении которых нормативный порядок осуществления отсутствует либо установлен исключительно или преимуще-

ственно на ведомственном уровне, необходимо внести изменения, устанавливающие порядок исполнения на уровне федеральных законов или постановлений Правительства Российской Федерации.

3. Принятие отсутствующих административных регламентов

Необходимы разработка и утверждение административных регламентов в отношении всех разрешительных режимов, по которым предусмотрена обязанность разработки регламентов.

Помимо этого, необходимо внести изменения в Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», предусмотрев необходимость принятия административных регламентов в отношении разрешительных режимов (государственных услуг), исполняемых Банком России, ЦИК России, а также федеральными и региональ-

ными государственными учреждениями и предприятиями.

4. Сокращение случаев осуществления разрешительных режимов организациями, не имеющими статус органов власти

Необходимо исключить случаи, в которых федеральное автономное или бюджетное учреждение обладает монопольным правом на осуществление разрешительной деятельности, при этом за выдачу «разрешения» взимается плата, не являющаяся государственной пошлиной.

Исполнение таких разрешительных режимов должно осуществляться либо органами

публичной власти или государственными казенными учреждениями, либо негосударственными коммерческими организациями, аккредитованными органами власти (но только при наличии количества таких организаций, достаточного для обеспечения надлежащего уровня конкуренции).

В случае исполнения разрешительных режимов государственными казенными учреждениями последние должны быть приравнены к органам публичной власти: в отношении разрешительного режима должен приниматься административный регламент, а на работников учреждения распространяться законодательство о государственной службе.

Однако с 10 января 2017 года исключена необходимость оформления ВСД в отдельных случаях производства и перевозки товаров. Например, данные документы не требуются при производстве подконтрольных товаров:

- а) на предприятии общественного питания в целях реализации товара для питания людей на данном предприятии или в любом ином месте;
- б) в перерабатывающих цехах предприятия розничной торговли, если переработанные продукты представляют собой кулинарные изделия или готовые блюда, предназначенные для реализации на данном предприятии;
- в) не для целей реализации (т.е. для личного потребления, содержания и кормления собственных животных, для удобрения собственных земельных участков и т.д.).

Оформление ветеринарных сопроводительных документов осуществляют:

- территориальные органы Россельхознадзора (при вывозе товаров с территории РФ; при перевозке ввезенных товаров по территории РФ от места таможенного оформления до места назначения, при их переадресовке между субъектами РФ);
- учреждения, подведомственные органам исполнительной власти субъектов РФ в области ветеринарии (при производстве,

обороте, а также перевозке подконтрольных товаров по территории РФ, как в пределах одного района (города), так и за его пределы);

- ветеринарными службами ФОИВ в области обороны, внутренних дел, исполнения наказаний, государственной охраны и обеспечения безопасности (для товаров на подведомственных объектах).

Дополнительно нормативные акты предусматривают, что в отношении отдельных категорий товаров оформление ВСД могут осуществлять аттестованные специалисты, не входящие в состав Госветслужбы, а также производители подконтрольных товаров и (или) участники оборота таких товаров.

Точное количество ВСД, оформляемых на федеральном и региональном уровне, неизвестно, поскольку сбор статистики Минсельхозом России или Россельхознадзором не ведется. По экспертной оценке оно составляет не менее 55-60 млн в год.

Россельхознадзором выдается около 100-150 тыс. ВСД в год. Остальная часть выдается учреждениями субъектов РФ. Регионы сильно отличаются друг от друга по количеству выданных документов. С одной стороны, имеется 10-15 субъектов РФ, в каждом из которых выдается от 1 до 10 млн ВСД в год. С другой стороны, можно выделить также 10-15 субъектов РФ, в каждом из которых оформляется менее 50 тыс. ВСД в год.

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ

1. ОФОРМЛЕНИЕ ВЕТЕРИНАРНЫХ СОПРОВОДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ОПИСАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО РЕЖИМА



1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА:

Ряд подконтрольных товаров (живые животные, пищевая продукция животного происхождения, корма и кормовые добавки для животных и некоторые иные товары) подлежат обязательному сопровождению ветеринарными сопроводительными документами: ветеринарными сертификатами, свидетельствами, справками (далее ВСД).

Целями оформления данных документов провозглашаются:

- обеспечение ветеринарно-санитарной безопасности подконтрольной продукции и животных, подлежащих ветеринарному контролю;
- подтверждение ветеринарного благополучия территорий, мест производства

подконтрольных товаров по заразным болезням животных, в том числе болезням, общим для человека и животных;

- обеспечение прослеживаемости подконтрольных товаров при их производстве, перемещении и переходе права собственности на них.

Оформление ВСД осуществляется в трех случаях:

- 1) при производстве партии товара;
- 2) при перемещении (перевозке) товара;
- 3) при переходе права собственности на товар, кроме передачи товара покупателю для личного, семейного, домашнего использования.



2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Оформление ВСД предусмотрено ст. 2.3 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии». Порядок осуществления разрешительного полномочия урегулирован актуальными нормативно-правовыми актами. Так, в 2014-2016 годах были приняты:

- а) правила организации работы по оформлению ветеринарных сопроводительных документов, порядок оформления данных документов в электронной форме и на бумажных носителях (приказ Минсельхоза от 27.12.2016 № 589);
- б) перечни подконтрольных товаров, в отношении которых оформляются ВСД (при-

каз Минсельхоза России от 18.12.2015 № 648);

- в) порядок назначения лабораторных исследований подконтрольных товаров в целях оформления ВСД (приказ Минсельхоза России от 14.12.2015 № 634).

Однако отсутствует актуальный Порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы (в связи с выдачей ВСД), предусмотренный ст. 21 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», в связи с чем активно используются нормативные акты и документы, принятые в 1970-90 годы XX века.

3. УСЛУГИ, НЕОБХОДИМЫЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ
ДЛЯ ОФОРМЛЕНИЯ ВСД

Законодательство не предусматривает обязательное проведение ветеринарно-санитарной экспертизы для оформления ВСД. Однако из нечетких формулировок Закона РФ «О ветеринарии» (ст. 21) следует, что такая экспертиза может потребоваться в обязательном порядке для определения пригодности продукции к использованию в пищевых целях, что в свою очередь подтверждается ВСД.

Согласно указанному закону мясо, мясные и другие продукты убоя (промысла) животных, молоко, молочные продукты, яйца, иная продукция животного происхождения подлежат ветеринарно-санитарной экспертизе. Данной экспертизе подлежат также корма и кормовые добавки растительного происхождения и продукция растительного происхождения непромышленного изготовления, реализуемая на продовольственных рынках.

Реализация и использование для пищевых целей данной продукции, не подвергнутой ветеринарно-санитарной экспертизе, запрещается.

4. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
УСЛУГИ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Описание государственной услуги по оформлению ВСД на официальном интернет-портале государственных услуг (далее — ПГУ) отсутствует. Возможность получить услугу в электронной форме через ПГУ также отсутствует.

Вместе с тем получение государственной услуги возможно в электронном виде с помощью веб-интерфейса Автоматизированной системы «Меркурий», доступного по адресу: <http://vetrf.ru/vetrf/mercury.html>.

5. СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
УСЛУГИ

ВСД оформляются и выдаются в течение 1 рабочего дня при отсутствии необходимости в лабораторных исследованиях, осмотре, ветеринарно-санитарной экспертизе, а при наличии такой необходимости — в течение 1 рабочего дня по их завершению. **Нормативный срок проведения ветеринарно-санитарной экспертизы не установлен.**

6. ПЛАТА ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

Оформление ВСД осуществляется на безвозмездной основе. Однако за проведение ветеринарно-санитарной экспертизы взимается плата. Методика расчета размера платы за оказание услуги по ветеринарно-санитарной экспертизе, предоставляемой федеральными бюджетными учреждениями Россельхознадзора, и предельный размер такой платы установлены Приказом Минсельхоза России от 22.03.2012 № 194.

Размеры платы, взимаемой органами и учреждениями субъектов РФ, устанавливаются нормативно-правовыми актами органов управления ветеринарии субъектов РФ и соответственно варьируются в зависимости от региона.

Например, за ветеринарно-санитарную экспертизу 1 партии пищевых продуктов или продовольственного сырья животного происхождения весом более 1 тонны взимается плата:

ТАБЛИЦА 24

№	Тип	Стоимость экспертизы для оформления ВСД			
		от 1 до 2,5 тонн	от 2,5 до 5 тонн	от 5 до 10 тонн	более 10 тонн
1	Челябинская область	от 125 до 350 руб.		от 180 до 490 руб.	от 350 до 500 руб.
2	Рязанская область	221 руб.			
3	Республика Татарстан	300 руб.			500 руб.
4	Камчатский край	855 руб.			
5	Томская область	2542 руб.	3697 руб.	6008 руб.	7000 руб.

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

1. АКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСТАРЕВШИХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И ДОКУМЕНТОВ

- В настоящее время Порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, как этого требует ст. 21 Закона РФ от 14.05.1993 № 4979-1 «О ветеринарии», Минсельхозом России не принят.
- В связи с этим сохраняет действие значительное количество актов, принятых в 1970-90 годы XX века, значительная часть из которых не была опубликована. Такие акты определяют порядок ветеринарно-санитарной экспертизы, являющейся частью процесса оформления ВСД:
- а) Правила ветеринарного осмотра убойных животных и ветеринарно-санитарной экспертизы мяса и мясных продуктов, утв. Минсельхозом СССР 27.12.1983 (официально опубликованы не были);
 - б) Инструкция по ветеринарному клеймению мяса, утв. Минсельхозпродом России 28.04.1994 (официально опубликована в газете «Российские вести», № 104, 08.06.1994);
 - в) Правила ветеринарно-санитарной экспертизы пресноводной рыбы и раков, утв. Минсельхозом СССР в 1989 году (официально опубликованы не были; в ответах органов управления ветеринарией субъектов РФ и на интернет-ресурсах имеется информация об иных реквизитах данного акта: утверждены ГУВ Госагропрома СССР 16.06.1988г. № 19-7/549);
 - г) Правила ветеринарно-санитарной экспертизы молока и молочных продуктов на рынках, утв. Минсельхозом СССР 01.07.1976 (официально опубликованы не были);
 - д) Правила ветеринарно-санитарной экспертизы яиц домашней птицы, утв. Минсельхозом СССР 01.06.1981 (официально опубликованы не были);
 - е) Правила ветеринарно-санитарной экспертизы растительных пищевых продуктов в лабораториях ветеринарно-санитарной экспертизы рынков, утв. Минсельхозом СССР 04.10.1980 (официально опубликованы не были);
 - ж) Правила ветеринарно-санитарной экспертизы меда при продаже на рынках, утв. Минсельхозпродом РФ 18.07.1995 № 13-7-2/365 (официально опубликованы в газете «Российские вести», № 189, 05.10.1995).
- Большая часть из перечисленных нормативных актов и документов была принята 30-40 лет назад. Как правило, последние изменения (при их наличии) вносились в указанные акты еще до распада СССР.

Данные нормативные акты и документы могут содержать устаревшие обязательные требования к ветеринарно-санитарному осмотру и экспертизе продукции, а также к способам и порядку обеззараживания продукции, которая не соответствует установленным требованиям.

Кроме того, все указанные акты, принятые в советское время, официально опубликованы

не были. Это может создавать сложности с доступом к их текстам хозяйствующих субъектов и иных заинтересованных лиц.

Необходимо принятие приказа Минсельхоза России, утверждающего актуальный порядок назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, который бы заменил вышеперечисленные устаревшие нормативные акты и документы.

2. ОТСУТСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА

В настоящее время **отсутствует** административный регламент предоставления Россельхознадзором государственной услуги по оформлению ветеринарных сопроводительных документов.

На региональном уровне административные регламенты предоставления данной услуги действуют только в двух субъектах РФ (Самарская область и г. Москва). Еще в 9 регионах административные регламенты действовали ранее, но к настоящему моменту отменены.

Отсутствие административного регламента создает правовую неопределенность при предоставлении государственной услуги.

Во-первых, это может породить неоправданно широкое усмотрение должностных лиц, что в числе прочего является коррупциогенным фактором. Во-вторых, это не позволяет хозяйствующим субъектам точно определить необходимые действия для обеспечения собственного правомерного поведения.

Необходимо принятие административных регламентов предоставления услуги по оформлению ветеринарных сопроводительных документов как на федеральном, так и на региональном уровне. Качественный федеральный административный регламент сможет служить образцом, на который будут ориентироваться субъекты РФ²³.

3. НЕОПРАВДАННО ШИРОКОЕ УСМОТРЕНИЕ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ ВЕТЕРИНАРНО-САНИТАРНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ДЛЯ ОФОРМЛЕНИЯ ВСД

В нормативных актах **отсутствует четкий перечень случаев**, в которых проведение ветеринарно-санитарной экспертизы обязательно, и случаев допустимого оформления ВСД без проведения данной экспертизы. Статистические данные относительно количества ветеринарно-санитарных экспертиз, проведенных органами и учреждениями Россельхознадзора для оформления ВСД, в открытом доступе отсутствуют.

По данным, полученным в ходе анализа деятельности ветеринарных служб субъектов РФ, экспертиза проводится при выдаче примерно 30-35 млн ВСД, что составляет примерно 55% от всех выданных ВСД.

При этом в разных субъектах Российской Федерации ситуация различается кардинальным образом. В одних регионах подавляющее большинство ВСД оформляются по результатам ветеринарно-санитарной экспертизы. Например, по экспертным оценкам в 2015

году в Ярославской области экспертиза проводилась при выдаче 90,9% ВСД, в Республике Хакасия — при выдаче 93,9% ВСД, в Ульяновской области — при выдаче 98,7% ВСД.

В других субъектах напротив большая часть ВСД оформляется без проведения ветеринарно-санитарной экспертизы. Например, по имеющимся данным в 2015 году в Республике Марий Эл экспертиза осуществлялась при оформлении 31,6% ВСД, в Республике Алтай — при оформлении 33,1% ВСД, в Ростовской области — при оформлении 13,2% ВСД.

Вышесказанное означает **полное отсутствие единого подхода к осуществлению ветеринарно-санитарной экспертизы для оформления ВСД**, выработанного на федеральном уровне. Должностные лица как федеральных, так и региональных органов (учреждений) определяют необходимость проведения экспертизы по своему усмотрению, исходя из своих знаний и опыта.

С одной стороны, это может повлечь за собой **избыточное осуществление ветеринарно-санитарной экспертизы без реальной необходимости**²⁴, например, осуществление экспертизы:

- а) в отношении партий подконтрольных товаров, которые уже подвергались экспертизе ранее, т.е. повторное осуществление экспертизы (например, при межрегиональной перевозке партия подконтрольных грузов, в отношении которой ветсанэкспертиза уже проводилась по месту отправления, подвергается экспертизе повторно в субъекте РФ по месту назначения);
- б) в отношении продуктов первичной переработки продуктов убоя в случаях, когда экспертиза продукта убоя уже была проведена;
- в) в отношении подконтрольных товаров, с которыми связан очень низкий уровень риска, делающий саму надобность проведения экспертизы сомнительной;
- г) в отношении каждого убитого животного в случаях, когда они содержались вместе, при наличии данных мониторинга, что данная группа животных свободна от вредных факторов, на выявление которых экспертиза направлена;
- д) в отношении тех угроз (в основном паразитических организмов), которые уничтожаются в процессе обязательной обработки туш животных или получаемой из них продукции, а содержание мертвых паразитов в продукции либо не нормируется, либо данные мониторинга гарантируют соответствие уровня содержания мертвых паразитов установленным нормам.

С другой стороны, имеют место случаи, когда **проведение ветеринарно-санитарной экспертизы необходимо, однако она не назначается**. Соответственно, ВСД оформляются без результатов экспертизы.

Указанные риски могут реализовываться в деятельности как недобросовестных, так и вполне законопослушных сотрудников Государственной ветеринарной службы.

Прежде всего, отсутствие четкого перечня случаев обязательного проведения ветсанэкспертизы стимулирует коррупционное поведение и хозяйствующих субъектов, и сотрудников Государственной ветеринарной службы, заключающееся в оформлении ВСД без экспертизы за неофициальную плату. Вместе с этим возникают риски и для добросовестных должностных лиц, которые могут допустить ошибку: не провести экспертизу в необходимом случае, равно как и провести экспертизу (затратив дополнительные деньги и время хозяйствующего субъекта) без реальной необходимости.

Необходимо утверждение Минсельхозом России актуального порядка назначения и проведения ветеринарно-санитарной экспертизы, который бы содержал четкий перечень случаев, в которых проведение ветеринарно-санитарной экспертизы обязательно, и случаев допустимого оформления ВСД без проведения данной экспертизы.

4. МОНОПОЛИЯ ОРГАНОВ И УЧРЕЖДЕНИЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЕТЕРИНАРНОЙ СЛУЖБЫ НА ОФОРМЛЕНИЕ ВСД

Закон РФ «О ветеринарии» (ч. 5 ст. 2.3) предусматривает, что оформление ВСД на отдельные категории подконтрольных товаров могут осуществлять аттестованные специалисты, не являющиеся уполномоченными лицами органов и учреждений, входящих в систему Государственной ветеринарной службы России. Перечень таких товаров (довольно обширный) был утвержден приказом Минсельхоза России от 18.12.2015 № 647.

Однако **данная норма на практике не работает до настоящего времени**. Правила аттестации специалистов в области ветеринарии были утверждены Правительством

Российской Федерации только 9 ноября 2016 года (вступили в силу 19 ноября 2016 года), а форма заявления об аттестации и порядок проведения проверки знаний специалистов не утверждены Минсельхозом России до настоящего времени.

Таким образом, несмотря на законодательную возможность конкуренции при оказании услуги в настоящее время фактически сохраняется монополия федеральных учреждений Россельхознадзора, а также органов и учреждений субъектов РФ на оформление ВСД. Отсутствие конкуренции приводит к завышению цены и препятствует повыше-

23 Основой для такого регламента могут являться Правила организации работы по оформлению ВСД и порядок оформления данных документов в электронной форме и на бумажных носителях, утвержденные приказом Минсельхоза от 27.12.2016 № 589.

24 О новом этапе работы по подготовке нормативных актов, касающихся ветеринарной сертификации // Официальный интернет-сайт Россельхознадзора. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/mercury/> (дата обращения: 12.01.2017)

нию качества услуги: в части сроков проведения ветеринарно-санитарной экспертизы и оформления ВСД, количества мест предоставления услуги и т.д. Необходимо скорейшее (в течение 1-2 месяцев) утверждение

Минсельхозом России вышеуказанных нормативных актов для обеспечения реальной возможности субъектов РФ начать аттестацию специалистов, уполномоченных на оформление ВСД вне рамок Госветслужбы.

5. МЕДЛЕННОЕ РАЗВИТИЕ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГИ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Автоматизированная система «Меркурий» была введена в промышленную эксплуатацию 1 ноября 2011 года, т.е. она действует на протяжении более 5 лет. Согласно Федеральному закону от 13.07.2015 № 243-ФЗ (п. 2 ст. 4) с 1 января 2018 года, т.е. менее чем через год, оформление всех ВСД должно производиться в электронной форме.

Однако доля ветеринарных сопроводительных документов, оформленных в электронном виде (на так называемом «электронном бланке»), крайне мала на федеральном уровне и в целом недостаточна на региональном уровне.

По экспертным данным, в первой половине 2016 года на «электронном бланке» было оформлено не более 3% от общего количества ВСД, выданных Россельхознадзором (в 2015 году — менее 1%).

Ситуация с оформлением ВСД в электронном виде на региональном уровне гораздо лучше: согласно экспертным расчетам в первом полугодии 2016 года на электронном бланке было выдано 26% всех региональных ВСД (эта доля увеличивается с каждым месяцем в связи с внедрением в субъектах РФ АС «Меркурий»). Однако в целом ситуация кардинальным образом различается в разных субъектах РФ.

Согласно информации²⁵ Россельхознадзора лидером является Челябинская область (в ноябре 2016 года в электронном виде оформлено 954 тыс. ВСД). Также в число лидеров входят Краснодарский край (216 тыс.), Республика Татарстан (196 тыс.), Вологодская область (180 тыс.), Новосибирская область (175 тыс.), Кировская область (152 тыс.). По экспертным оценкам на основе сведений за I полугодие 2016 года в большинстве регионов-лидеров в электронном виде оформлялось от 50 до 90% ВСД.

В то же время имеются регионы-аутсайдеры. По данным Россельхознадзора в ноябре 2016 года не было оформлено ни одного ВСД в электронном виде в 6 субъектах РФ: Ле-

нинградская область, Новгородская область, Республика Крым, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Чукотский автономный округ. Еще в 20 субъектах РФ за ноябрь было оформлено в электронном виде менее 1000 ВСД.

По состоянию на ноябрь 2016 года во ФГИС «Меркурий» было зарегистрировано 24,3 тыс. пользователей-сотрудников ветеринарных служб субъектов РФ, из которых в указанном месяце только 5,8 тыс. (24%) реально оформляли электронные ВСД.

Таким образом, переход на оформление ВСД в электронном виде происходит довольно медленно. После полутора лет внедрения ФГИС «Меркурий» на региональном уровне в большинстве субъектов РФ в электронном виде оформляется менее половины ВСД. Почти 1/3 субъектов РФ либо вообще не внедряет электронное оформление ВСД, либо внедряет в крайне ограниченном объеме. Плачевная ситуация складывается и с оформлением в электронном виде ВСД территориальными органами Россельхознадзора.

На основе вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

Во-первых, медленное развитие практики оформления ВСД в электронном виде фактически не позволяет достичь тех позитивных целей, которые ставились при разработке и создании ФГИС «Меркурий»²⁶:

- сокращение затрат на использование бланков ВСД (около 1,5 млрд руб. в год);
- устранение возможности использовать поддельные ВСД, которые печатаются на утерянных или украденных бланках;
- обеспечение возможности централизованной регистрации отбора проб и результатов исследований груза на безопасность для исключения многократных проверок одной и той же продукции по одному и тому же показателю безопасности;

→ обеспечение возможности отследить пути перемещения продукции по территории РФ, в том числе в случае её глубокой переработки;

→ обеспечение возможности донесения до потребителя продукции достоверной и полной информации о ее происхождении, включая проведенные лабораторные исследования;

→ обеспечение возможности автоматического учёта объёма входной и выходной продукции на предприятии.

Во-вторых, существует реальная опасность, что из-за недостаточно быстрого прогресса в данном вопросе не будет реализована норма об оформлении с 1 января 2018 года всех ВСД исключительно в электронной форме.

6. ДУБЛИРОВАНИЕ РАЗРЕШЕНИЙ ПРИ ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНЫХ ПЕРЕВОЗКАХ

Перевозки железнодорожным транспортом грузов, подконтрольных Госветнадзору, осуществляются в соответствии с правилами, утвержденными приказом МПС России от 18.06.2003 № 34. Данный нормативный акт распространяется на перевозки грузов как за пределы России, так и по ее территории.

Согласно приказу подконтрольные органам Госветнадзора грузы, перевозимые в пределах территории России, сопровождаются ветеринарными свидетельствами, которые оформляются представителями органа Госветнадзора (ветеринарными специалистами государственной ветеринарной службы района, города) и заверяются специалистами пограничного контрольного ветеринарного пункта²⁷. В рамках текущей практики это означает обязанность хозяйствующего субъекта выполнить 3 последовательных действия:

1) Получить ветеринарное свидетельство в учреждении субъекта РФ

Согласно приказу МПС России соответствующий документ действителен в течение только 3 дней с момента выдачи и до начала погрузки, хотя по общим правилам (Приказ Минсельхоза России от 27.12.2016 № 589) ВСД действительны с момента оформления и до окончания перевозки партии подконтрольной продукции.

2) Уведомить о погрузке территориальное управление Россельхознадзора

Грузоотправитель обязан уведомить подразделение Россельхознадзора о планируемой погрузке партии подконтрольного груза не позднее чем за 12 часов до ее начала. Порядок такого уведомления в настоящее время нормативно не установлен.

3) Производить погрузку в присутствии ветеринарного инспектора

При погрузке производится ветеринарно-санитарный осмотр груза, о чем инспектором Россельхознадзора делается отметка в ранее выданном ветеринарном свидетельстве с указанием даты осмотра (с заверением своей подписью и печатью).

Нужно отметить, что ветеринарно-санитарный осмотр груза с проставлением соответствующей отметки в ВСД также должен производиться при выгрузке и перегрузке подконтрольных товаров на железнодорожном транспорте.

Таким образом, при перевозке подконтрольных грузов железнодорожным транспортом возникает дублирование ветеринарного надзора, осуществляемого федеральным органом и региональными учреждениями. Основным негативным последствием, связанным с необходимостью повторного контроля со стороны инспектора Россельхознадзора, является значительный простой прибывших и готовых к погрузке или разгрузке транспортных средств от нескольких часов до нескольких суток, что увеличивает срок доставки, порождает для хозяйствующего субъекта необходимость иметь дополнительные запасы сырья и готовой продукции.

Особо отметим, что такой порядок действует только для железнодорожного транспорта и не применяется в отношении перевозок автомобильным и иными видами транспорта. При этом нет никаких объяснений, почему для перевозок по железной дороге необходим двойной контроль, а на других видах транспорта — нет.

В связи с этим необходимо исключить проведение ветеринарно-санитарного осмотра груза при погрузке, выгрузке или перегрузке подконтрольной продукции в ходе ее перевозки железнодорожным транспортом.

²⁵ О ситуации с внедрением электронной ветеринарной сертификации на конец ноября 2016 года // Официальный интернет-сайт Россельхознадзора. URL: <http://www.fsvps.ru/fsvps/news/19349.html> (дата обращения: 12.01.2017)

²⁶ URL: http://www.fsvps.ru/fsvps-docs/ru/news/files/4049/present_mercury.pdf (дата обращения: 12.01.2017)

²⁷ В настоящее время функция выполняется территориальными управлениями Россельхознадзора (в т.ч. силами пограничных контрольных ветеринарных пунктов, существующих в структуре некоторых управлений Россельхознадзора). Нужно отметить, что данные пункты действуют не только в приграничных субъектах: например, в Москве и Московской области находятся 25 ПКВП, из которых 10 находятся на железнодорожных станциях.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА РЕЗУЛЬТАТОВ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ

ОПИСАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО РЕЖИМА

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА:

По общему правилу проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе.

Предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов. Застройщик или технический заказчик может по своему выбору направить документацию на государственную или негосударственную экспертизу, кроме случаев, в которых проведение государственной экспертизы обязательно.

Государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий осуществляют:

- федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экс-

пертизы», подведомственное Минстрою России (в отношении объектов, указанных п. 5(1) ч. 1 ст. 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации);

- органы исполнительной власти субъекта РФ или подведомственные им государственные (бюджетные или автономные) учреждения;
- государственная корпорация «Росатом», федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области обороны и безопасности: Минобороны России, МВД России, ФСБ России и так далее (в отношении подведомственных им объектов).

Система критериев, используемых для разграничения объектов экспертизы федерального и регионального уровня, имеет сложные для восприятия структуру и формулировки: законодательно определен перечень объектов, подвергаемых обязательной государственной экспертизе, и перечень объектов, подвергаемых экспертизе на федеральном уровне, которые дополнены рядом особых правил.

В наглядном виде данные критерии представлены ниже.

ТАБЛИЦА 25

Тип объекта	Государственная экспертиза	
	федерального уровня	регионального уровня
Объекты на территориях двух и более субъектов Российской Федерации	✓	-
Объекты на территориях посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом	✓	-

Тип объекта	Государственная экспертиза	
	федерального уровня	регионального уровня
Объекты в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации	✓	-
Объекты обороны и безопасности, иные объекты, сведения о которых составляют государственную тайну	✓	-
Автомобильные дороги	✓	✓
	в части дорог федерального значения	в части иных дорог общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется за счет бюджетных средств
Объекты культурного наследия (памятников истории и культуры)	✓	✓
Особо опасные, технически сложные и уникальные объекты	✓	-
	в части объектов федерального значения	в части объектов регионального и местного значения
Объекты, используемые для размещения и (или) обезвреживания отходов I – V классов опасности	✓	✓
Объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	✓	✓
	для обезвреживания и/или захоронения отходов	для хранения отходов
Объекты, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации	✓	✓
	финансирование осуществляется полностью или частично за счет средств федерального бюджета	без участия средств федерального бюджета
Объекты на землях особо охраняемых природных территорий (ООПТ)	✓	✓
Иные объекты, определенные Правительством Российской Федерации	✓	-
	на землях ООПТ федерального значения	на землях ООПТ регионального и муниципального значения

Понятие «особо опасные, технически сложные и уникальные объекты», в свою очередь, имеет свою расшифровку, данную в ст. 48 ГрК РФ.

ТАБЛИЦА 26

Объекты на территориях двух и более субъектов Российской Федерации	объекты использования атомной энергии
	гидротехнические сооружения I и II классов
	особо опасные, технически сложные сооружения связи
	линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 киловольт и более
	объекты космической инфраструктуры

Объекты на территориях двух и более субъектов Российской Федерации	• объекты авиационной инфраструктуры; • объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; • метрополитены; • морские порты, кроме объектов инфраструктуры для маломерных, спортивных парусных и прогулочных судов
	тепловые электростанции мощностью 150 мегаватт и выше
	подвесные канатные дороги
	а) Опасные производственные объекты (ОПО) I и II классов опасности, на которых обращаются опасные вещества;
Уникальные объекты	б) ОПО, на которых получают, транспортируются, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы с применением оборудования на 500 кг расплава и более;
	в) ОПО, на которых ведутся горные работы (кроме добычи открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых
	высота более чем 100 метров
	пролеты более чем 100 метров
	наличие консоли более чем 20 метров
	заглубление подземной части ниже планировочной отметки более чем на 15 метров

Статистические данные об объеме деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» представлены в таблице. Суммарные данные о количестве экспертиз, проведенных на региональном уровне, в открытом доступе отсутствуют.

ТАБЛИЦА 27

Объем деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» ²⁸	2014 год	2015 год
Общее количество выданных заключений, из них:	7909	6320
в отношении объектов, строительство (реконструкцию) которых осуществляется за счет средств федерального бюджета	3615 (46%)	2952 (47%)
в отношении иных объектов	4294 (54%)	3361 (53%)

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Необходимость проведения экспертизы, а также основные требования к содержанию и порядку ее осуществления предусмотрены ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ.

Подзаконные нормативно-правовые акты, определяющие порядок предоставления услуги, приняты в 2004-2016 годах и подвергаются постоянной актуализации.

3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГИ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Описание услуги по осуществлению государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий размещено на Официальном интернет-портале государственных услуг (реестровый номер: 10003773927)²⁹.

Возможность подачи документов в электронном виде обеспечена как на указанном портале, так и на сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России» (<https://uslugi.gge.ru/pakeo/index>).

4. СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГИ

Общий нормативный срок проведения государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» составляет 74 календарных дня, в том числе:

расчетом размера платы за проведение государственной экспертизы;

→ 60 календарных дней на собственно проведение государственной экспертизы (по заявлению застройщика или технического заказчика срок может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней).

→ 10 рабочих дней (14 календарных дней) на проведение проверки поданных документов и подготовку проекта договора с

5. ПЛАТА ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГИ

Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий представляет собой услугу, необходимую и обязательную для получения государственной или муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство. За экспертизу на осно-

вании договора между заявителем и органом (учреждением), осуществляющим экспертизу взимается плата (ч. 11 ст. 49 ГрК РФ). Размер платы рассчитывается на основании методики, утвержденной постановлением Правительства РФ от 05.03.2007 № 145.

ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

1. ОТСУТСТВИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО РЕГЛАМЕНТА

В настоящее время отсутствует административный регламент осуществления ФАУ «Главгосэкспертиза России» государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий.

что в числе прочего является коррупциогенным фактором. Во-вторых, это не позволяет хозяйствующим субъектам точно определить необходимые действия для обеспечения собственного правомерного поведения.

Административные регламенты осуществления государственной экспертизы уполномоченными органами и учреждениями субъектов РФ действуют только в 23 регионах (27% от общего количества субъектов РФ).

Необходимо максимально оперативное принятие административных регламентов предоставления услуги по государственной экспертизе проектной документации и результатов инженерных изысканий Минстроем России (для ФАУ «Главгосэкспертиза России») и в субъектах РФ, которые в настоящее время не имеют данного нормативного акта.

Отсутствие административного регламента создает правовую неопределенность при предоставлении государственной услуги. Во-первых, это может породить неоправданно широкое усмотрение должностных лиц,

При этом качественный административный регламент на федеральном уровне сможет служить образцом для регионов.

2. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ПОСЛЕ КАЖДОГО ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯ В ДАННУЮ ДОКУМЕНТАЦИЮ

В результате введения Федеральным законом от 03.07.2016 № 368-ФЗ (вступил в действие 01.09.2016) в Градостроительный кодекс РФ понятия «модифицированная проектная документация» у застройщиков возникли зна-

чительные сложности с изменением проектной документации в ходе строительства.

На практике в ходе строительства или реконструкции объектов капитального строитель-

96

28 Аналитические отчеты по результатам деятельности ФАУ «Главгосэкспертиза России» и его филиалов за 2014 и 2015 годы // Официальный интернет-сайт ФАУ «Главгосэкспертиза России». URL: <https://gge.ru/analiticheskie-otchety/> (дата обращения: 20.10.2016)

29 Описание содержит ошибочные сведения: размер платы — 0 рублей; срок выполнения услуги — 0 дней.

97

ства происходит корректировка проектной документации. Она необходима, поскольку зачастую в ходе строительства выясняется, что благодаря замене материалов или технологий, указанных в проектной документации, на иные материалы или технологии в конкретных условиях можно достичь сокращения сроков и стоимости работ.

Число изменений для сложных объектов может достигать несколько сотен.

Например, при строительстве одного из приемо-сдаточных пунктов нефти в проектную документацию было внесено 195 изменений. При строительстве крупного объекта электроэнергетики в проектную документацию было внесено около 700 изменений.

До 1 сентября 2016 года проектная документация должна была направляться в орган (организацию), осуществляющую государственную экспертизу только при наличии изменений в части технических решений, влияющих на конструктивную надежность и безопасность объекта капитального строительства.

При этом согласно Письму Минрегиона России от 20.12.2011 N 35214-ДШ/08 решение о том, затрагивают ли внесенные в проектную документацию изменения конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объекта, принимает застройщик (заказчик) по согласованию с лицом, осуществляющим подготовку проектной документации. Аналогичная позиция изложена в письмах Минстроя России от 03.10.2014 г. N 21302-СТ/06 и от 06.08.2015 N 24711-ЕС/06.

Соответственно, при наличии изменений проектной документации было достаточно письма проектировщика о том, что данные изменения не влияют на безопасность объекта. Даже в случаях возникновения претензий со стороны контрольно-надзорных органов арбитражные суды, как правило, соглашались с мнением хозяйствующих субъектов.

В качестве показательного можно привести пример, имевший место в 2014 году.

В марте-июне 2014 года в период остановочного ремонта крупного российского НПЗ проводились работы по реконструкции установки по выпуску МТБЭ (метил-третбутиловый эфир), в ходе которых были допущены отступления от проектной документации.

Например, для повышения пределов огнестойкости воздуховодов системы В1 в апаратной установке МТБЭ были применены минеральные маты ALU1 WIRED MAT 80 взамен огнезащитного состава «Файрекс-300», предусмотренного проектом. Замена была обусловлена оптимизацией сроков строительства.

Центральным управлением Ростехнадзора было выдано предписание об устранении нарушений. Исполняя требования предписания, застройщик не стал проводить работы согласно проектной документации, а внёс в нее соответствующие изменения без последующего проведения экспертизы.

Арбитражный суд отказал в привлечении хозяйствующего субъекта к административной ответственности, основываясь на письмах проектировщика о том, что вносимые изменения в проектную документацию не затрагивают конструктивную надежность и безопасность объекта строительства³⁰.

Также в качестве изменений, вносимых в проектную документацию в ходе строительства объектов можно привести следующие примеры:

- замена марки устанавливаемого оборудования;
- изменение наименований зданий и сооружений;
- изменение положения трасс инженерных коммуникаций;
- изменение решений по производству подготовительных работ;
- замена производителя облицовочных материалов;
- изменение положений внутренних перегородок зданий;
- внесение изменений в результаты инженерных изысканий.

С 1 сентября 2016 года, т.е. после дополнения Градостроительного кодекса РФ понятием «модифицированная проектная документация», любое изменение проектной документации в ходе строительства стало требовать ее представления в орган (организацию), осуществляющие государственную экспертизу.

При этом возможны два варианта:

- а) Если изменения, внесенные в документацию после получения положительного заключения экспертизы проектной документации, не затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства, то выдается соответствующее заключение (заключение о модификации проектной документации).

Согласно Градостроительному кодексу РФ (ч. 3.5 ст. 49) подготовка вышеуказанного заключения осуществляется в срок не более чем 30 дней в порядке, установленном Минстроем России. Типовая форма заключения также должна быть утверждена указанным министерством.

Несмотря на то, что изложенные изменения Градостроительного кодекса РФ вступили в силу 1 сентября 2016 года, по состоянию на 12 января 2017 года не были утверждены ни порядок подготовки заключения, ни его типовая форма. Рекомендуемая форма заключения содержится в Письме Минстроя России от 16.11.2016 N 38231-АБ/08.

За выдачу заключения о модификации проектной документации предусмотрена плата в размере 10% от размера платы за проведение государственной экспертизы проектной документации, в отношении которой проводится модификация.

- б) Если изменения затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта, то необходима повторная государственная экспертиза проектной документации. За проведение такой экспертизы взимается плата в размере 30% от размера платы за проведение первичной государственной экспертизы. Нормативный срок проведения повторной экспертизы равен сроку первичной экспертизы и составляет в ФАУ «Главгосэкспертиза» 74 дня.

Нужно отметить, что в настоящее время **нормативно не определен перечень изменений проектной документации, которые затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства**. Существующий в настоящее время проект перечня³¹ охватывает 13 видов и 34 подвида работ, которые включают практически весь спектр строительно-монтажных работ, мероприятия по

охране окружающей среды и обеспечению промышленной безопасности. Существует реальная опасность, что практически любое изменение проектной документации будет являться основанием для повторной государственной экспертизы.

Таким образом, введенные изменения законодательства **серьезно увеличили финансовые и временные затраты хозяйствующих субъектов**.

Например, если в ходе строительства или реконструкции объекта капитального строительства хозяйствующий субъект обратится в экспертную организацию как минимум 10 раз для получения заключением о модификации проектной документации (что реально при наличии нескольких десятков или сотен изменений), то финансовые издержки на экспертизу удвоятся, а срок получения заключений увеличится на 300 дней. Если же выяснится, что какое-либо из изменений затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта, то временные и финансовые затраты вырастут еще больше.

При этом крупные хозяйствующие субъекты одновременно ведут строительство или реконструкцию на сотнях или даже тысячах объектов ежегодно.

Например, по данным одной из крупнейших российских компаний ТЭК предприятия, принадлежащие данной компании, осуществляют строительство и реконструкцию более чем на 3 тыс. объектов в год. На объектах одной из крупнейших компаний электроэнергетического сектора в год строится около 1,0 тыс. объектов. При наличии примерно 100 изменений на каждом объекте суммарное количество заключений об оценке модифицированной проектной документации может составить в среднем около 400 тыс. единиц.

Однако даже такая (сложная и обременительная, но логичная) система в настоящее время не работает. Из-за отсутствия нормативно утвержденного порядка подготовки заключения о модификации проектной документации **такие заключения практически не выдаются**. В связи с этим застройщики вынуждены либо останавливать строительство, реконструкцию, либо вести работы по измененной документации без соответствующего заключения, что чревато привлечением к ответственности.

30 Решение Арбитражного суда от 6 февраля 2015 г. по делу N А82-17880/2014. Законность подтверждена постановлением Второго арбитражного апелляционного суда от 16.04.2015 N 02АП-1755/2015

31 URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/56576972/> (дата обращения: 12.01.2017)

С целью оптимизации процедуры выдачи заключений о модификации проектной документации необходимо внесение в законодательство соответствующих поправок, предусматривающих выдачу таких заключений лицом, осуществившим подготовку проектной документации, а также закрепление отсутствия необходимости проведения повторной экспертизы такой проектной документации при условии, что внесенные в нее изменения не влияют на безопасность объекта капитального строительства.

3. МНОЖЕСТВЕННОСТЬ ЭКСПЕРТИЗЫ И ЗАВЫШЕНИЕ СРОКОВ ЕЕ ПРОВЕДЕНИЯ

По общему правилу нормативный срок проведения государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» составляет 74 календарных дня.

По заявлению застройщика или технического заказчика срок может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней. Данная возможность предусмотрена для устранения заявителем недостатков проектной документации без возврата документов и проведения повторной экспертизы. При этом обратная возможность, т.е. возможность сокращения срока проведения экспертизы за дополнительную плату со стороны заявителя, не предусмотрена.

Нужно также отметить, что для отдельных категорий объектов капитального строительства помимо государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий предусмотрены 2 вида дополнительных обязательных экспертиз: государственная экологическая экспертиза и государственная историко-культурная экспертиза.

В случае дополнительного осуществления **государственной экологической экспертизы** происходит увеличение срока в зависимости от категории объекта:

а) Проектная документации объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий или на Байкальской природной территории, подвергается градостроительной экспертизе и государственной экологической экспертизе параллельно.

Указанная документация подается заявителем в Минстрой России или уполномоченный орган субъекта РФ, которые в течение 3 рабочих дней (5 календарных дней) направляют одновременно на обе экспертизы.

б) Проектная документации «морских» объектов, объектов для размещения и/или обезвреживания отходов I — V классов опасности, искусственных земельных участков на водных объектах, а с 1 января 2018 года также объектов I категории (в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды) подвергается последовательно: сначала государственной экологической экспертизе, потом градостроительной экспертизе.

В указанном случае для проведения государственной экспертизы проектной документации заявитель должен представить положительное заключение государственной экологической экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза должна быть начата:

не позднее 3 дней после подачи всех необходимых документов и оплаты экспертизы — в отношении объектов на землях ООПТ, на Байкальской природной территории;

не позднее 15 дней после подачи всех необходимых документов и оплаты экспертизы — в отношении «морских объектов», объектов для размещения и/или обезвреживания отходов I — V классов опасности и объектов I категории.

Продолжительность государственной экологической экспертизы составляет 3 месяца, т.е. 90 календарных дней (с возможностью продления по заявлению заказчика на 1 месяц, т.е. 30 календарных дней).

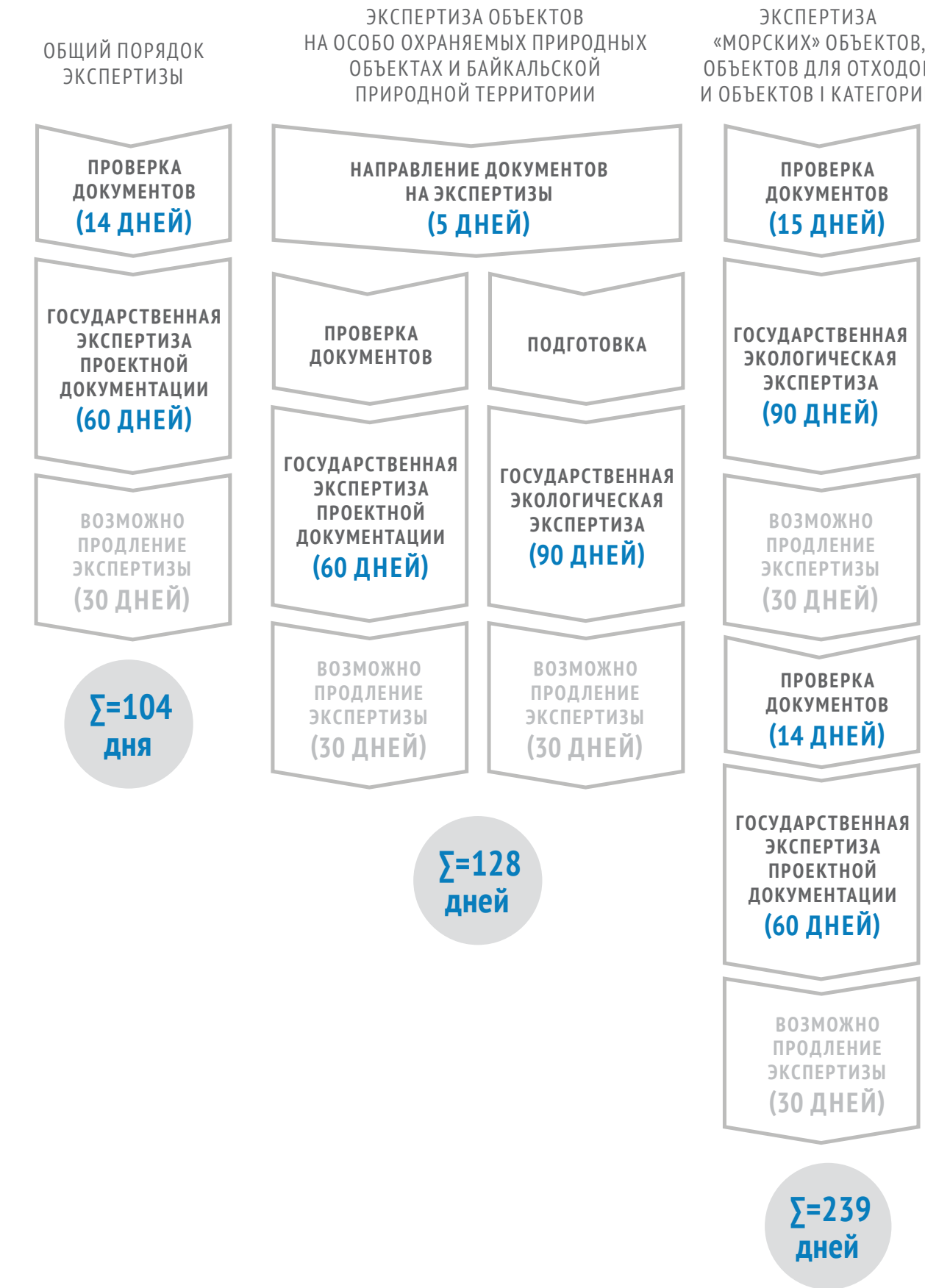
Соответственно, суммарный нормативный срок проведения градостроительной и экологической экспертиз составляет:

98 календарных дней (128 календарных дней при продлении экологической экспертизы) — при одновременном проведении градостроительной и экологической экспертиз;

179 календарных дней (239 календарных дней при продлении обеих экспертиз) — при последовательном проведении градостроительной и экологической экспертиз.

Нужно отметить, что остается неурегулированной ситуация, в которой при одновременном проведении градостроительной и экологической экспертизы в результате каждой из них будет получен свой перечень замечаний (в том числе противоречащих друг другу).

РИСУНОК 2



Что касается **государственной историко-культурной экспертизы**, то соответствующее заключение не требуется для проведения государственной экспертизы проектной документации, но необходимо для получения разрешения на строительство. Соответственно, государственная историко-культурная экспертиза и государственная экспертиза проектной документации могут осуществляться одновременно.

Максимальный срок проведения историко-культурной экспертизы нормативно не ограничен. После ее завершения уполномоченный орган охраны объектов культурного наследия в течение 45 рабочих дней со дня получения заключения экспертизы рассматривает его и принимает решение о согласии или несогласии с заключением.

Таким образом, стандартный срок проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий составляет 2,5 месяца без учета необходимого продления срока экспертизы или прохождения повторной экспертизы.

Последнее является нередким явлением. По экспертной оценке на повторную государственную экспертизу после доработки направляется каждый четвертый комплект проектной документации. Соответственно, в этих случаях срок экспертизы удлиняется.

В отдельных случаях, когда проводится как градостроительная, так и экологическая экспертиза, сроки увеличивается до 6 месяцев (также без учета возможного продления срока или прохождения повторной экспертизы). При этом в некоторых отраслях экономики (например, горнодобывающая промышленность) доля объектов, используемых для размещения и/или обезвреживания отходов I — V классов опасности, в общем числе возводимых или реконструируемых объектов велика. Соответственно, для отдельных хозяйствующих субъектов последовательное проведение двух экспертиз превращается из исключения в общее правило.

Столь длительные сроки прохождения экспертизы в совокупности с отсутстви-

ем законного механизма сокращения сроков оказания услуги за официальную плату экспертному учреждению **создают неоправданно высокие административные барьеры для хозяйствующих субъектов**. Предприниматели вынуждены увеличивать сроки реализации инвестиционных проектов на длительный период проведения экспертиз, откладывая сроки запуска новых или реконструированных производств.

Для устранения указанных недостатков **предлагаются следующие мероприятия.**

Во-первых, необходимо дополнить Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145) нормами, предусматривающими возможность сокращения по инициативе заявителя срока экспертизы за дополнительную плату.

При этом предлагаются следующие коэффициенты, применяемые к размеру платы при сокращении продолжительности экспертизы:

1,25 — при проведении экспертизы в течение 45 дней;

1,5 — при проведении экспертизы в течение 30 дней;

1,75 — при проведении экспертизы в течение 15 дней.

Во-вторых, необходимо внести в законодательные и подзаконные акты изменения, предусматривающие одновременное (параллельное) проведение градостроительной и экологической экспертизы во всех случаях, когда обязательно прохождение двух экспертиз. При этом должны быть установлены такие сроки данных экспертиз, чтобы выдавалось единое заключение, содержащее результаты, как градостроительной, так и экологической экспертизы, что ко всему прочему, позволит избежать противоречащих друг другу замечаний.

4. ЗАВЫШЕННАЯ СТОИМОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

В настоящее время средняя стоимость проведения государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» составляет 1-2

млн рублей. При этом с 2013 года по 2015 год размер платы вырос на 35% процентов.

ТАБЛИЦА 28

Государственная экспертиза	Средняя стоимость (млн рублей)		
	2013 год	2014 год	2015 год
проектной документации	1,152	1,257	1,533
результатов инженерных изысканий*	0,806	0,711	1,094

* — при проведении государственной экспертизы результатов инженерных изысканий отдельно от экспертизы проектной документации

Суммарные затраты застройщиков или технических заказчиков на проведение государственной экспертизы, проводимой только на федеральном уровне (без учета государственной экологической экспертизы), **составляют примерно 7 млрд рублей в год**. При этом, судя по показателям финансовой деятельности ФАУ «Главгос-

экспертиза России», содержащихся в его отчетах, у данного учреждения имеется ежегодная прибыль почти в 2 млрд руб. На основе анализа данных показателей можно сделать выводы о том, что плата, взимаемая при проведении государственной экспертизы, превышает ее себестоимость как минимум на 20-30%.

ТАБЛИЦА 29

Финансовые показатели ФАУ «Главгосэкспертиза»	2013 год	2014 год	2015 год
Доходы за оказание платных услуг (млн руб.), в том числе:	6 090,8	7 143,5	7 561,5
государственная экспертиза проектной документации	5 760,7	6 707,1	7 281,8
государственная экспертиза результатов инженерных изысканий	84,6	187,0	118,2
проверка достоверности определения сметной стоимости объектов капитального строительства, строительство или реконструкция которых осуществляется полностью или частично за счет средств федерального бюджета	58,5	116,1	45,7
экспертиза материалов обоснования инвестиций	-	12,5	16,5
проверка сметной стоимости объектов капитального строительства на соответствие нормативам в области сметного нормирования и ценообразования, строительство и реконструкция которых осуществляется за счет собственных средств заказчиков	187,0	120,7	90,4
публичный технологический аудит	-	-	8,9
Сумма прибыли после налогообложения (млн руб.)	1 945,1	1 708,0	1 746,3

Федеральное учреждение, даже имеющее статус автономного, является некоммерческой организацией. Соответственно, оно не должно иметь извлечение прибыли в качестве цели своей деятельности. Стабильное наличие прибыли говорит о переплате (в размере 2 млрд руб. ежегодно) со стороны хозяйствующих субъектов в силу завышенных тарифов, что приводит к повышению затрат бизнеса на реализацию инвестиционных проектов.

Дополнительно нужно отметить, что проста для применения только методика расчета платы для экспертизы документации на жилые объекты (постановление Правительства РФ от 05.03.2007 № 145). Аналогичная мето-

дика в отношении документации на нежилые объекты имеет сложный характер и основана на расчете стоимости работ по проектированию в ценах 2001 года согласно нормативным документам Госстроя, Росстроя, Минстроя России (в основном, разнообразным письмам различных годов).

Необходим пересмотр существующей методики расчета платы за проведение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, который обеспечит: а) ее упрощение для более удобного применения; б) сокращение размера платы и приведение ее в соответствии с затратами.

3. СПЕЦИАЛЬНАЯ ОЦЕНКА УСЛОВИЙ ТРУДА

ОПИСАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО РЕЖИМА



1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА:

Специальная оценка условий труда проводится в целях идентификации вредных и (или) опасных факторов производственной среды и трудового процесса, оценки уровня их воздействия на работника с учетом отклонения их фактических значений от установленных нормативов (гигиенических нормативов) условий труда.

По результатам проведения специальной оценки условий труда устанавливаются классы (подклассы) условий труда на рабочих местах: оптимальные, допустимые, вредные (вредные условия труда, в свою очередь, делятся на 4 степени) и опасные условия труда.

Специальная оценка условий труда на рабочем месте по общему правилу проводится не реже чем один раз в пять лет. Обязанности по организации и финансированию проведения специальной оценки условий труда возлагаются на работодателя.

В отличие от ранее действующего режима аттестации рабочих мест специальная оценка условий труда проводится практически в отношении всех работников (кроме надомников, дистанционных работников и работников, вступивших в трудовые отношения с работодателями — физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями). Ранее же не требовалось проведение аттестации рабочих мест в отношении офисных работников.

В то же время по сравнению с аттестацией рабочих мест режим специальной оценки условий труда имеет и ряд преимуществ для предпринимателей:

- специальная оценка условий труда может быть ограничена только 20% процентами аналогичных рабочих мест;
- в отношении рабочих мест с оптимальными и допустимыми условиями труда не обязательно проводить исследования (испытания) и измерения вредных и (или) опасных производственных факто-

ров. В отношении них может быть сразу подана декларация соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда;

- в качестве результатов исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных производственных факторов могут быть использованы результаты производственного контроля за условиями труда.

В настоящее время до сих пор действуют переходные положения Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда». Специальная оценка условий труда для большинства рабочих мест должна быть поэтапно завершена до 31 декабря 2018 года.

Специальная оценка условий труда (СОУТ) проводится допущенными Минтрудом России организациями. Непосредственно оценку условий труда в таких организациях осуществляют аттестованные Минтрудом России эксперты, имеющие сертификат. Условием допуска организации к проведению специальной оценки условий труда является наличие в штате организации не менее пяти аттестованных экспертов.

Также Минтруд России является оператором Федеральной государственной информационной системы учета результатов проведения специальной оценки условий труда. В данную систему организациями, проводящими специальную оценку условий труда, передаются результаты такой оценки (отчеты о проведении специальной оценки условий труда).

Роструд уполномочен на прием деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда.

На конец 2016 года право проведения специальной оценки условий труда в Российской Федерации было предоставлено 673 организациям. При этом 237 из них могли осуществ-

лять специальную оценку условий труда в соответствии с переходными положениями Федерального закона № 426-ФЗ, так как они были ранее аккредитованы на право аттестации рабочих мест по условиям труда в соответствии с ранее действующим регулированием. 436 организаций были допущены к проведению специальной оценки условий труда с 2014 по 2016 год в соответствии с новым порядком.

За этот же период было аттестовано 4209 экспертов на право выполнения работ по СОУТ.

По экспертным оценкам в период с 2014 года по конец 2016 года проведено более 143 тысяч специальных оценок условий труда. При этом общее количество рабочих мест, под-

вергшихся специальной оценке, составило более 5 млн 260 тысяч, что составляет более 10% всех рабочих мест. Доля работодателей, в отношении которых проведена СОУТ, от общего числа работодателей в Российской Федерации составила менее 4%.

По результатам СОУТ за период 2014-2016 гг. большинство рабочих мест были отнесены к оптимальным условиям труда (1 класс) и допустимым условиям труда (2 класс) — 74% (более 3 млн 900 тыс. рабочих мест). В отношении указанных рабочих мест было подано более 55 тысяч деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда. К вредным условиям труда (3 класс) отнесено более 1 млн 300 тыс. рабочих мест. К опасным условиям труда отнесены более 4 тысяч рабочих мест.



2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

В отношении специальной оценки условий труда действует отдельный закон — Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда».

В период с 2014 по 2016 год приняты практически все необходимые подзаконные акты: 3 постановления Правительства Российской Федерации, 9 приказов Минтруда России и Роструда. В указанные акты по мере необходимости вносятся изменения и дополнения.

Административные регламенты приняты в отношении государственной услуги по аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда и государственной услуги по формированию и ведению реестра организаций, проводящих специальную оценку условий труда. Однако отсутствует административный регламент в отношении приема Рострудом деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда.



3. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ УСЛУГИ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Описание услуги на официальном интернет-портале государственных услуг (ПГУ) имеется только в отношении аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда. Описание государственной услуги по допуску организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда отсутствует.

Возможность получить государственную услугу в электронной форме через ПГУ нормативно предусмотрена как в отношении аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда, так и в отношении допуска организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда.

Во всех случаях отсутствует фактическая возможность подачи документов в электронном виде в целях предоставления государственных услуг по аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда и по допуску организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда. Соответствующие сервисы ни на ПГУ, ни на официальном сайте Минтруда России не предусмотрены.

Относительно передачи результатов СОУТ в уполномоченный орган, электронное взаимодействие налажено только в части передачи отчетов о проведении специальной оценки условий труда. Указанные отчеты за-

гружаются организациями в ФГИС СОУТ посредством удаленного доступа.

Возможность электронной подачи деклараций соответствия условий труда государ-

ственным нормативным требованиям охраны труда в Роструд предусмотрена нормативно, однако на практике не реализована. Все такие декларации в настоящее время подаются лично (нарочно) или почтовым отправлением.



4. СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ УСЛУГИ

Срок проведения аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда складывается из следующих сроков:

- 20 рабочих дней на рассмотрение документов претендентов и принятие решения о допуске к проверке знаний по проведению специальной оценки условий труда (дистанционное тестирование на базе Государственных инспекций труда в субъектах Российской Федерации);
- 5 рабочих дней на информирование заявителя о допуске к аттестационному испытанию;
- проведение аттестационного испытания (сроки не регламентированы);

→ 15 рабочих дней на оформление и выдачу сертификата эксперта со дня проведения аттестационного испытания.

Таким образом, общий срок аттестации на право выполнения работ по специальной оценке условий труда может составить от двух до трех месяцев.

Срок осуществления допуска организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда составляет примерно 1 месяц с момента подачи документов. Минтруд России рассматривает поступившее заявление и принимает решение по нему в течение 20 рабочих дней со дня его регистрации и регистрирует организацию в реестре организаций, проводящих специальную оценку условий труда, в течение 3 рабочих дней со дня принятия соответствующего решения.



5. ПЛАТА РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО РЕЖИМА

Плата за аттестацию на право выполнения работ по специальной оценке условий труда и за допуск организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда не предусмотрена. Отсутствуют также какие-либо необходимые и обязательные услуги для проведения такой аттестации и принятия решения о допуске.

Размер оплаты работодателями услуг организаций, проводящих специальную оценку условий труда, определяется на рыночных условиях. Какого-либо тарифного регулирования такой платы не предусмотрено.

Средняя стоимость специальной оценки условий труда (из расчета одного рабочего места) составляет 2 тыс. рублей. Минимальный заказ — от 15 000 рублей.

В масштабах национальной экономики расходы на проведение специальной оценки

труда составляют, примерно, **40-50 млрд рублей в год** (с учетом 50 млн рабочих мест, 5 летнего цикла СОУТ и возможности проведения СОУТ в отношении не всех рабочих мест, а в отношении 20% аналогичных рабочих мест).

По сравнению с ранее существовавшим режимом аттестации рабочих мест средняя стоимость «проверки» одного рабочего места снизилась на 500 рублей (на 20% в номинальном выражении)³⁴.

С учетом инфляции реальное снижение стоимости еще больше. Однако в связи с тем, что увеличилось общее количество рабочих мест, подлежащих специальной оценке условий труда (за счет включения в него «офисных работников»), **общая нагрузка на экономику, связанная с прохождением разрешительного режима, увеличилась с 22,5 млрд. рублей до 40 млрд рублей в год³⁵.**



ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

1. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ СПЕЦИАЛЬНОЙ ОЦЕНКИ УСЛОВИЙ ТРУДА В ОТНОШЕНИИ ИЗБЫТОЧНОГО КОЛИЧЕСТВА РАБОЧИХ МЕСТ

В настоящее время специальная оценка условий труда не проводится только в отношении условий труда надомников, дистанционных работников и работников, вступивших в трудовые отношения с работодателями — физическими лицами, не являющимися индивидуальными предпринимателями. Условия труда всех остальных категорий работников должны проходить специальную оценку условий труда.

Представляется избыточной необходимость проведения специальной оценки условий труда в отношении следующих категорий работников:

- работники, не имеющего закрепленного рабочего места (курьеры, дистрибьютеры, промоутеры, мерчендайзеры и т.д.);
- работники с постоянно изменяющимся рабочим местом, в связи с тем, что они исполняют свою трудовую функцию в местах выполнения работ, оказания услуг в соответствии с договорами, заключаемыми их работодателями с иными лицами (строительные, монтажные бригады, охранники ЧОП, работники, направляемые временно работодателем к другим физическим лицам или юридическим лицам по договору о предоставлении труда работников (персонала)). В отношении такой категории работников бессмысленно проводить специальную оценку условий труда, так как их рабочее место меняется гораздо чаще, чем один раз в пять лет;
- работники, в отношении которых риск наличия вредных и (или) опасных производственных факторов является минимальным (административно-управленческий персонал, выполняющий свою трудовую функцию, используя общераспространен-

ное стандартное офисное оборудование, научно-преподавательский состав и прочее);

→ работники, осуществляющие свою трудовую функцию на рабочих местах, безопасность которых подтверждается в рамках иных систем регулирования.

Например, избыточной представляется специальная оценка условий труда водителей автомобилей. Автомобиль, как рабочее место, является также объектом технического регулирования, имеющим сертификат одобрения типа. Кроме того, автомобиль является объектом регулирования в сфере безопасности дорожного движения (в отношении автомобиля должен проводиться технический осмотр, что подтверждается диагностической картой). Кроме того, в отношении отдельной категории транспортных средств предусмотрена обязательность тахографического контроля, а также контроль технического состояния автомобиля перед выходом на линию.

Указанные режимы направлены на подтверждение безопасности автомобиля также для его водителя. Составление при этом еще и карты специальной оценки условий труда в автомобиле является явно избыточной процедурой.

Согласно данным Росстата («Обследование населения по проблемам занятости») за период с 2000 по 2015 год самой массовой профессией среди занятого населения в России является водитель автомобиля (7,07% по итогам 2015 года). Таким образом, исключение необходимости проведения специальной оценки условий труда только в отношении водителей автомобилей позволит снизить нагрузку на экономику на 3 млрд рублей в год.

2. НАЛИЧИЕ ИЗБЫТОЧНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ДЕЙСТВИЙ

Избыточной административной процедурой представляется необходимость подачи работодателями деклараций соответствия условий труда государственным нормативным

требованиям охраны труда. Такая декларация подается в Роструд в отношении рабочих мест, на которых вредные и (или) опасные производственные факторы не выявлены, а

34 В заключении Минэкономразвития России от 12 мая 2012 года «Об экспертизе приказа Минздравсоцразвития России от 26 апреля 2011 г. № 342н «Об утверждении Порядка проведения аттестации рабочих мест по условиям труда» указывалось, что средняя стоимость услуг аккредитованной организации по аттестации одного рабочего места составляла около 2500 рублей.

35 Данные о совокупных расходах для российских организаций на оплату услуг по аттестации рабочих мест в размере 22,450 млрд. руб. также указывались в заключении Минэкономразвития России от 12 мая 2012 года.

также рабочих мест, условия труда на которых по результатам исследований (испытаний) и измерений вредных и (или) опасных производственных факторов признаны оптимальными или допустимыми.

Однако для выявления таких рабочих мест все равно необходимо привлечение организации, проводящей специальную оценку условий труда для осуществления ее экспертом, как минимум, идентификации потенциально вредных и (или) опасных производственных факторов.

Таким образом, информация о таких рабочих местах может подаваться в уполномоченный орган в составе общего отчета о проведении

специальной оценки условий труда, формируемого и загружаемого в ФГИС СОУТ организацией, проводящей специальную оценку условий труда. Предприниматели же могут быть полностью избавлены от необходимости взаимодействия с контрольными органами при проведении специальной оценки условий труда.

Кроме того, в этом случае вся информация о рабочих местах в стране могла бы аккумулироваться в одной информационной системе — ФГИС СОУТ. Сейчас же декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда подаются в Роструд, где они учитываются в самостоятельной информационной системе.

3. ОТСУТСТВИЕ У ДЕКЛАРИРОВАНИЯ СООТВЕТСТВИЯ УСЛОВИЙ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫМ НОРМАТИВНЫМ ТРЕБОВАНИЯМ ОХРАНЫ ТРУДА ОФИЦИАЛЬНОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

Прием деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда не рассматривается Минтрудом России и Рострудом в качестве государственной услуги, подпадающей под действие Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», хотя по своему содержанию декларирование соответствует определению, данному в п. 1 ст. 2 указанного закона. Оно представляет собой деятельность по реали-

зации функций федерального органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей.

В связи с этим в отношении декларирования не выполняются требования, предъявляемые к государственным услугам. Сведения о государственной услуге отсутствуют на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций). Равно как отсутствует соответствующий административный регламент.

4. ОТСУТСТВИЕ ПРАКТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, СВЯЗАННЫХ СО СПЕЦИАЛЬНОЙ ОЦЕНКОЙ УСЛОВИЙ ТРУДА

Ни одна из услуг, связанных со специальной оценкой условий труда, кроме передачи результатов СОУТ в ФГИС СОУТ, не реализуется в электронном виде. Такая ситуация неоправданна, так как допуск организаций к деятельности по проведению специальной оценки условий труда, а также прием

деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда предусматривают только рассмотрение и анализ представленных документов (без выездной проверки), что делает возможным оказание услуг полностью в электронном виде.

4. УСТАНОВЛЕНИЕ НОРМАТИВОВ ВЫБРОСОВ И ВЫДАЧА РАЗРЕШЕНИЙ НА ВЫБРОСЫ ВРЕДНЫХ (ЗАГРЯЗНЯЮЩИХ) ВЕЩЕСТВ В АТМОСФЕРНЫЙ ВОЗДУХ

ОПИСАНИЕ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО РЕЖИМА



1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА:

Выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарным источником допускается только на основании разрешения, выданного органами, уполномоченными в области охраны окружающей среды. Данным разрешением устанавливаются предельно допустимые выбросы и другие условия, которые обеспечивают охрану атмосферного воздуха.

Процесс получения разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух стационарными источниками состоит из 4 этапов:

- прохождение санитарно-эпидемиологической экспертизы проекта нормативов предельно допустимых выбросов (ПДВ);
- выдача санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии проекта нормативов ПДВ санитарным правилам;
- установление нормативов предельно допустимых выбросов (в случае невозможности соблюдения предельно допустимых выбросов для таких источников в дополнение к ПДВ могут устанавливаться временно согласованные выбросы — ВСВ);
- выдача разрешения на выбросы вредных веществ в атмосферный воздух.

Санитарно-эпидемиологическую экспертизу проектов нормативов ПДВ осуществляют ФГУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии по субъектам Российской Федерации», а также другие организации, аккредитованные в национальной системе аккредитации.

Выдачу санитарно-эпидемиологических заключений на основании полученного экспертного заключения осуществляют управления Роспотребнадзора по субъектам Российской

Федерации и на железнодорожном транспорте, а также межрегиональные управления Федерального медико-биологического агентства (ФМБА России) (только на территориях и предприятиях, обслуживаемых ФМБА России).

Установление нормативов ПДВ и ВСВ, за исключением радиоактивных веществ, производится территориальными органами Росприроднадзора: департаментами по федеральным округам и управлениями по субъектам Российской Федерации. Установление нормативов ПДВ радиоактивных веществ осуществляют территориальные органы Ростехнадзора.

Выдача разрешений на выбросы осуществляется:

- территориальными органами Росприроднадзора — в отношении выбросов на объектах, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору;
- органами субъектов Российской Федерации — в отношении выбросов на объектах, подлежащих региональному государственному экологическому надзору;
- территориальными органами Ростехнадзора — в отношении выбросов радиоактивных веществ.

По экспертным оценкам ежегодно Росприроднадзором устанавливается примерно 15-20 тыс. нормативов ПДВ, ВСВ и выдается около 10-12 тыс. разрешений на выбросы (например, в 2015 году данным органом было выдано 11004 таких разрешения³⁶). Соответственно, остальные разрешения выданы органами субъектов РФ.

В таблице ниже указана статистика за 2015 год, иллюстрирующая примерное количество разрешений, выдаваемых региональными

органами власти. Таблица подготовлена на основе информации, размещенной на сайтах органов государственного экологического надзора отдельных субъектов РФ.

ТАБЛИЦА 30
Количество разрешений, выдаваемых региональными органами власти в 2015 г.

№	Субъект Российской Федерации	Количество разрешений (шт.)	Объем выбросов (тонн)
1	Республика Бурятия	127	10 972
2	Республика Саха (Якутия)	171	2 801
3	Республика Татарстан	324	293 594
4	Магаданская область	23	114
5	Омская область	250	н/д
6	Ростовская область	313	н/д
7	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	144	9 492

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Установление нормативов предельно допустимых выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух предусмотрено ст. 12 Федерального закона от 04.05.1999 N 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха». Выдача разрешения на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух предусмотрена ст. 14 данного закона.

Базовым подзаконным актом является Положение о нормативах выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него, утвержденное постановлением Правительства РФ от 02.03.2000 N 183.

Однако в целом нормативно-правовая база, устанавливающая обязательные требования, проверяемые при выдаче разрешений, **носит разрозненный характер и включает большое количество советских нормативных актов и документов.**

Действует административный регламент Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по установлению предельно допустимых выбросов и временно согласованных выбросов (приказ Минприроды России от 29.09.2015 N 414). Также действует административный регламент Росприроднадзора по предоставлению государственной услуги по выдаче разрешений на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, за исключением радиоактивных веществ (приказ Минприроды России от 25.07.2011 N 650).

Административные регламенты по выдаче разрешений на выбросы имеются в 70 субъектах РФ (82% от общего количества регионов).

3. УСЛУГИ, НЕОБХОДИМЫЕ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ДЛЯ ОФОРМЛЕНИЯ ВСД

Для установления норматива ПДВ необходимо получение в Роспотребнадзоре санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии проекта норматива санитарным правилам. Для получения данного заключения требуется прохождение санитарно-эпидемиологической экспертизы проекта норматива ПДВ, которая является необходимой и обязательной услугой.

4. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ

Описание услуги по установлению нормативов выбросов размещено на официальном интернет-портале государственных услуг (реестровый номер: 10001689594). Описание услуги по выдаче разрешений на выбросы также размещено на ПГУ (реестровый номер: 10001689437)

Данные государственные услуги в электронной форме через ПГУ не предоставляются. Возможность подачи документов на сайте Росприроднадзора в сети Интернет отсутствует.

5. СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

Суммарный срок получения санитарно-эпидемиологического заключения (т.е. необходимой и обязательной услуги) составляет не более 3 месяцев.

Срок установления ПДВ составляет не более 35 рабочих дней. Однако, если устанавливаются не только нормативы предельно допустимых выбросов, но и временно согласованные выбросы, то срок предоставления услуги составляет не более 120 рабочих дней.

Срок выдачи разрешений на выбросы составляет не более 30 рабочих дней.

6. ПЛАТА ЗА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

За проведение санитарно-эпидемиологической экспертизы проекта норматива ПДВ взимается плата на основании договора между хозяйствующим субъектом и экспертной организацией. Размер платы устанавливается последней и, как правило, составляет от 5 000 до 25 000 рублей.

Например, в ФБУЗ «Центр эпидемиологии и гигиены в Калининградской области» стоимость экспертизы данного документа составляет от 4 905 рублей (10 вредных веществ и менее; 1 промплощадка) до 21 327 рублей (свыше 50 вредных веществ; 1 промплощадка). Для сравнения стоимость аналогичной экспертизы, осуществляемой аккредитованным ООО, находящимся в Омской области, составляет от 8 500 рублей до 18 000 рублей.

Взимание платы за выдачу санитарно-эпидемиологических заключений и установление нормативов ПДВ и ВСВ не предусмотрено. За выдачу разрешения на выбросы взимается государственная пошлина в размере 3 500 рублей.

Однако значительная часть хозяйствующих субъектов обращаются за содействием в получении разрешения к консалтинговым компаниям. Примерная стоимость услуг отдельных организаций, указанная на их сайтах, систематизирована в таблице.

ТАБЛИЦА 31
Количество разрешений, выдаваемых региональными органами власти в 2015 г.

Компания	Местонахождение	Стоимость базовой части	Стоимость переменной части	Дополнительные платежи
Компания № 1	Москва (филиал в Республике Крым)	от 80 000 руб.	6 000 руб. за каждый источник выбросов	справки ФГБУ «УТМС», замеры выбросов в источниках, экспертиза в госучреждениях

Компания	Местонахождение	Стоимость базовой части	Стоимость переменной части	Дополнительные платежи
Компания № 2	Москва	от 50 000 руб.	6 000 руб. за каждый источник	не указаны
Компания № 3	Владивосток	от 20 000 руб.	4 000 руб. за каждый источник (до 20 источников); 3 500 руб. за каждый источник (более 20 источников)	не указаны
Компания № 4	Москва	от 60 000 руб.	5 000 руб. за каждый источник	не указаны
Компания № 5	Новосибирск	от 18 000 руб.	3 600 руб. за каждый источник (от 1 до 10 источников); 2 400 руб. за каждый источник (от 11 до 30 источников); 1 800 руб. за каждый источник (более 30 источников)	санитарно-эпидемиологическая экспертиза — от 6 900 до 16 900 руб.; госпошлина за выдачу разрешения на выброс — 3 500 рублей

Таким образом, стоимость разработки проекта нормативов ПДВ и содействия в получении разрешения составляет: для малого предприятия с 5 источниками выбросов — от 60 тыс. до 120 тыс. рублей; для крупного предприятия с 200 источниками выбросов — от 400 тыс. до 1,5 млн рублей за одно разрешение.



ПРОБЛЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

1. АКТИВНОЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ УСТАРЕВШИХ НОРМАТИВНЫХ АКТОВ И ДОКУМЕНТОВ

С 2009 года и до настоящего времени, Минприроды России **не утвердило порядок и методы определения нормативов** выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов (полномочие закреплено в 2009 году в п. 2 постановления Правительства РФ от 02.03.2000 № 183).

В связи с этим согласно Письму Росприроднадзора от 21.10.2011 № ВК-08-02-36/13737 применяются следующие нормативные акты и документы:

→ Инструкция по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в ат-

мосферу, утвержденная Госкомприроды СССР 11.09.1989 (официально опубликована не была);

→ Инструкция по инвентаризации выбросов загрязняющих веществ в атмосферу, Л. 1991 (Л.: О-во «Знание» РСФСР. Ленингр. организация. ЛДНТП, 1991; официально опубликована не была);

→ Рекомендации по оформлению и содержанию проекта нормативов предельно допустимых выбросов в атмосферу для предприятия, утвержденные Госкомгидрометом СССР от 28.08.1987, включенные в «Перечень нормативных доку-

ментов, рекомендуемых к использованию при проведении государственной экологической экспертизы, а также при составлении экологического обоснования хозяйственной и иной деятельности», утвержденный Приказом Госкомэкологии России от 25.09.1997 № 397 (оба документа официально опубликованы не были);

→ Методика расчета концентраций в атмосферном воздухе вредных веществ, содержащихся в выбросах предприятий (ОНД-86), утвержденная Госкомгидрометом СССР 04.08.1986 № 192 (документ официально не опубликован);

→ ГОСТ 17.2.1.04-77 «Атмосфера. Источники и метеорологические факторы загрязнения, промышленные выбросы. Термины и определения» (документ официально не опубликован);

→ Методическое пособие по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух (введено письмом Ростехнадзора от 24.12.2004 N 14-01-333; документ официально не опубликован).

Письмом Минприроды России от 29.03.2012 № 05-12-47/4521 введено в действие новое «Методическое пособие по расчету, нормированию и контролю выбросов загрязняющих веществ в атмосферу» (дополненное и переработанное). Однако, как свидетельствует судебная практика, в настоящее время в равной степени используются как Методическое пособие 2005 года, так и Методическое пособие 2012 года.

Также с 1 июля 2015 г. для добровольного применения в качестве национального стандарта Российской Федерации введен ГОСТ 17.2.3.02-2014 «Правила установления допустимых выбросов загрязняющих веществ промышленными предприятиями», который принят взамен ГОСТ 17.2.3.02-78.

Большая часть из перечисленных нормативных актов и документов была принята около 30 лет назад. Как правило, последние изменения в советские акты (при наличии таких изменений) вносились еще до распада СССР. Данные нормативные акты и документы могут содержать устаревшие обязательные требования как формально-юридического, так и технического характера.

Кроме того, все указанные акты, принятые в советское время, официально опубликованы не были, что может создавать сложности с доступом к их текстам для хозяйствующих субъектов и иных заинтересованных лиц.

Для устранения указанных недостатков необходимо, чтобы Минприроды России в скорейшие сроки (в течение 2-3 месяцев) утвердило порядок и методы определения нормативов выбросов вредных веществ в атмосферный воздух и временно согласованных выбросов.

Необходимо отметить, что с 1 января 2019 года разрешительная система, существующая в области охраны окружающей среды, будет изменена: будут введены комплексное экологическое разрешение (для объектов I категории) и декларация о воздействии на окружающую среду (для объектов II категории), которые должны заменить существующие разрешения на выбросы и на сбросы.

Однако, несмотря на будущие изменения, необходимость в скорейшем принятии актуального порядка и методов определения нормативов ПДВ и ВСВ по-прежнему актуальна. Во-первых, существующий порядок установления нормативов и выдачи разрешений на сбросы будет действовать еще почти два года. Во-вторых, после внедрения новой системы институт нормативов ПДВ сохранится.

Расчет нормативов допустимых выбросов должен будет производиться хозяйствующими субъектами:

- 1) планирующими строительство объектов I и II категорий;
- 2) осуществляющими хозяйственную деятельность на объектах II категории;
- 3) осуществляющими хозяйственную деятельность на объектах I и III категории при наличии выбросов радиоактивных веществ, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности).

В связи с этим обновленные порядок и методы определения нормативов выбросов вредных веществ будут востребованы и после 1 января 2019 года.

2. ЧРЕЗМЕРНО ДЛИТЕЛЬНЫЙ СРОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ УСЛУГИ

Согласно приказам Роспотребнадзора от 19.07.2007 № 224 и от 18.07.2012 № 775 срок получения санитарно-эпидемиологического заключения составляет не более 3 месяцев, в том числе:

- а) срок проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз — не более 2 месяцев;
- б) срок выдачи санитарно-эпидемиологических заключений на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз — 30 календарных дней (20 дней, если заявление представлено в электронном виде).

Срок установления ПДВ составляет не более 35 рабочих дней, т.е. около 49 календарных дней. Однако, если устанавливаются не только нормативы предельно допустимых выбросов, но и временно согласованные выбросы (т.е. выбросы сверх установленных ПДВ), то срок рассмотрения документов составляет не более 120 рабочих дней, т.е. около 168 календарных дней.

Нужно отметить, что согласно п. 4.4. ранее действовавшей Инструкции по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и в водные объекты, утвержденной Госкомприроды СССР 11.09.1989, срок установления нормативов предельно допустимых и временно согласованных выбросов составлял 30 дней. Однако после принятия в 2015 году административного регламента (приказ Минприроды России от 29.09.2015 № 414) данный срок увеличился до указанных выше значений.

Срок выдачи разрешений на выбросы составляет не более 30 рабочих дней, т.е. около 42 календарных дней.

Таким образом, по общему правилу суммарный срок получения разрешения на выбросы (включая санитарно-эпидемиологическую экспертизу, выдачу санитарно-эпидемиологических заключений и установление нормативов ПДВ) составляет 6 месяцев.

Согласно информации, представленной на сайтах консалтинговых организаций — посредников, срок разработки проекта нормативов ПДВ составляет от 2 недель до 2 месяцев в зависимости от сложности. Соответственно, общий срок, необходимый для получения разрешения на выбросы, составляет от 6,5 до 8 месяцев.

Однако недостаток, связанный с длительным сроком прохождения разрешительных процедур, еще более усугубляется в 2 случаях выдачи разрешений: а) в отношении выбросов на Байкальской природной территории; б) при установлении временно согласованных выбросов.

По общему правилу нормативы ПДВ устанавливаются на срок до 5 лет. На аналогичный срок выдается разрешение на выбросы. Однако на Байкальской природной территории (п. 1 ст. 14 Федерального закона «Об охране озера Байкал») нормативы выбросов устанавливаются только на 1 год даже в тех случаях, когда предприятие выполняет нормативы ПДВ.

При этом территория Байкальской природной территории составляет 360 750 кв. км, из которых площадь озера Байкал составляет менее 10% — 31500 кв. км. Численность населения данной территории равна 2,5 млн человек. Соответственно, на данной территории действуют десятки предприятий, которые вынуждены тратить на получение разрешения 6 месяцев ежегодно.

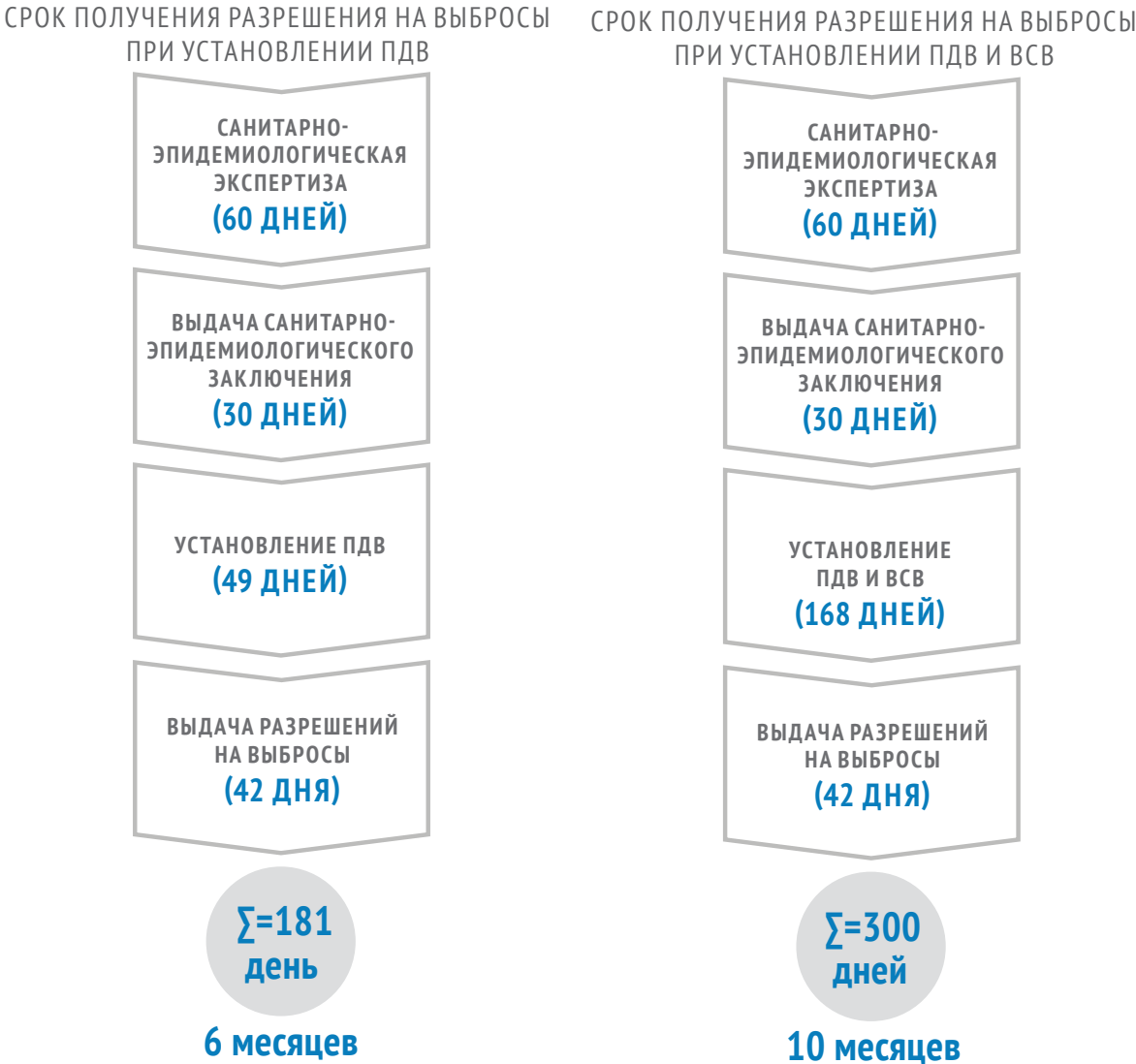
Еще более тяжелая ситуация складывается при наличии временно согласованных выбросов. Если нормативы ПДВ не соблюдаются и устанавливается ВСВ, то разрешение выдается на 1 год. При этом в указанном случае суммарный срок получения разрешения на выбросы составляет 10 месяцев (с учетом разработки проекта ПДВ — от 10,5 до 12 месяцев). Таким образом, срок, необходимый для получения разрешения, почти равен сроку действия разрешения.

Столь длительные сроки прохождения административных процедур являются серьезным административным барьером для хозяйствующих субъектов, для преодоления которого требуется существенные временные затраты. При этом возможность сокращения срока за дополнительную официальную плату не предусмотрена.

Необходимо обеспечить сокращение сроков предоставления указанных выше государственных услуг. Предлагается сократить:

- срок выдачи санитарно-эпидемиологического заключения до 15 дней (согласно действующему административному регламенту наиболее важная

РИСУНОК 3



стадия — экспертиза представленных документов, включая подготовку проекта заключения либо уведомления об отказе, — не может превышать 7 рабочих дней);

- срок установления ПДВ до 30 дней (согласно действовавшей до начала 2016 года Инструкции по нормированию выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в атмосферу и в водные объекты проекты нормативов ПДВ, представляемые на согласование, должны быть рассмотрены в двухнедельный срок, а по особо крупным объектам он может быть продлен до 30 дней);

→ срок выдачи разрешений на выбросы до 15 дней (согласно действующему административному регламенту срок рассмотрения материалов и подготовки проекта приказа о выдаче разрешения составляет 17 рабочих дней, что представляется явно избыточным с учетом того, что содержательный контроль исполнения экологических требований проводится на стадии установления ПДВ, а не выдачи разрешения).

При реализации данных предложений срок получения разрешения на выбросы составит 3 месяца по общему правилу (7 месяцев при установлении ПДВ и ВСВ).

3. ОТСУТСТВИЕ ПРАКТИКИ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, СВЯЗАННЫХ С ВЫДАЧЕЙ РАЗРЕШЕНИЙ НА СБРОСЫ

Государственные услуги по установлению нормативов ПДВ (ПДВ, ВСВ) и по выдаче разрешения на выбросы не предоставляются в электронной форме через официальный ин-

тернет-портал государственных услуг. Возможность подачи документов на сайте Росприроднадзора в сети Интернет также отсутствует.

Такая ситуация совершенно неоправданна с учетом того, что установление нормативов ПДВ (ПДВ и ВСВ) и выдача разрешений на выбросы предусматривают только рассмотрение и анализ представленных документов (без выездной проверки), что делает возможным оказание услуги полностью в электронном виде.

Вместо быстрого и дешевого получения государственных услуг в электронном виде хозяйствующие субъекты несут дополнительные

временные и финансовые издержки на командирование сотрудников для подачи документов и получения результатов услуги в ходе личного приема или на отправку почтой.

Необходимо обеспечить возможность получения данных государственных услуг в электронном виде либо через ПГУ, либо через официальный сайт Росприроднадзора. После обеспечения соответствующей возможности необходимо проведение информационной кампании, разъясняющей хозяйствующим субъектам преимущества электронного обращения для подачи документов и получения результата услуги.

5. ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПСИХИАТРИЧЕСКОЕ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ РАБОТНИКОВ

Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 N 197-ФЗ, начиная со своей первоначальной редакции 2001 года, содержит требование о прохождении обязательного психиатрического освидетельствования в отношении значительного количества работников.

Согласно ст. 213 ТК РФ работники, осуществляющие отдельные виды деятельности, в том числе связанные с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающие в условиях повышенной опасности, проходят обязательное психиатрическое освидетельствование не реже 1 раза в 5 лет в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

Правила прохождения обязательного психиатрического освидетельствования работниками утверждены постановлением Правительства РФ от 23.09.2002 N 695. Согласно данным правилам освидетельствование работника проводится с целью определения его пригодности по состоянию психического здоровья к осуществлению отдельных видов деятельности, а также к работе в условиях повышенной опасности.

Соответствующие виды деятельности и условия повышенной опасности предусмотрены

Перечнем медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, утвержденным Постановлением Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1993 г. N 377 «О реализации Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании».

Освидетельствование работника проводится врачебной комиссией, создаваемой органом управления здравоохранением. Работник для прохождения освидетельствования представляет выданное работодателем направление, в котором указываются вид деятельности и условия труда работника.

Освидетельствование работника проводится в срок не более 20 дней с даты его обращения в комиссию. В целях освидетельствования комиссия вправе запрашивать у медицинских учреждений дополнительные сведения, о чем работник ставится в известность.

С требованием о проведении обязательного психиатрического освидетельствования работников связаны следующие основные проблемы.

1. НЕОПРАВДАНО БОЛЬШОЕ КОЛИЧЕСТВО РАБОТНИКОВ, ОБЯЗАННЫХ ПРОХОДИТЬ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ

Вышеуказанный Перечень медицинских психиатрических противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источником повышенной опасности, состоит из 2 частей:

а) Первая часть включает перечень опасных и вредных веществ и производственных факторов (55 химических и 7 биологических факторов, 8 факторов, связанных с промышленными аэрозолями, 10 физических факторов) с указанием проводимых работ.

Например, опасным химическим фактором являются «предельные и непредельные углеводороды». Освидетельствование работников требуется при выполнении 12 видов работ, в число которых входят: эксплуатация, ремонт скважин при добыче нефти; очистка нефти и газа от сероводорода; производство различных синтетических продуктов (фенола, ацетона, синтетических жирных кислот и спиртов и других); очистка нефтеналивных судов, цистерн, резервуаров и т.д.

Другой пример: опасным физическим фактором является производственный шум. Соответственно, работник должен пройти освидетельствование для всех видов трудовой деятельности, связанных с воздействием интенсивного производственного шума, а также со значительным напряжением слухового анализатора от 81 дБ и выше.

б) Вторая часть представляет перечень проводимых работ, видов профессиональной деятельности и категорий должностей с указанием психиатрических противопоказаний и видов необходимых исследований.

Данная часть списка в числе прочего включает в себя профессии, которые являются наиболее распространенными в Российской Федерации. В частности, обязательное психиатрическое освидетельствование требуется в отношении следующих профессиональных групп:

→ **водители автотранспортных средств всех категорий** (начиная от мотоциклов и заканчивая автобусами и автопоездами), а также городского электротранспорта (т.е. трамваев и троллейбусов);

→ **работники предприятий пищевых отраслей промышленности, обществен-**

ного питания и торговли, молочных ферм, молочных кухонь, раздаточных пунктов, баз и складов продовольственных товаров, имеющие контакт с пищевыми продуктами в процессе их производства, хранения и реализации, в том числе работники по санитарной обработке и ремонту инвентаря, оборудования, а также лица, имеющие непосредственный контакт с пищевыми продуктами при их транспортировке на всех видах транспорта;

→ **работники предприятий санитарно-гигиенического обслуживания населения** (банщики, работники душевых, парикмахеры, работники ногтевого сервиса, подсобный персонал прачечных, пунктов приема белья, химчисток);

→ **тренеры, инструкторы по плаванию, работники бассейнов и лечебных ванн, отпускающие процедуры;**

→ **обслуживающий персонал гостиниц, общежитий;**

→ **работники животноводческих ферм и комплексов;**

→ **работники, выполняющие работы на токарных, фрезерных и других станках, штамповочных прессах;**

→ **персонал, обслуживающий действующие электроустановки напряжением 127 В и выше, производящий на них оперативные переключения, выполняющий на этих электроустановках наладочные, монтажные работы и высоковольтные испытания;**

→ **работники детских дошкольных учреждений, домов ребенка, детских домов, школ-интернатов, интернатов при школах, работники учебно-воспитательных учреждений, работники детских и подростковых оздоровительных учреждений, в том числе сезонных.**

Согласно результатам обследования населения по проблемам занятости, проводимого Росстатом, в 2015 году среди наиболее массовых профессий значились:

→ водители автомобилей — 7,07% от числа занятых;

- продавцы магазинов, палаток и рынков — 6,79% от числа занятых (точное число продавцов продовольственных товаров неизвестно, но можно предположить, что они составляют не менее половины от общего числа занятых в данной профессии);
- повара — 1,51% от числа занятых;
- персонал дошкольного воспитания и обучения — 1,40% от числа занятых;
- преподаватели в средней школе — 2,7% от числа занятых.

По самым консервативным оценкам обязательное психиатрическое освидетель-

ствование должны проходить не менее 30% от числа всех занятых в российской экономике. По данным Росстата в 2015 году по экономике в целом было занято 72,324 млн человек. Соответственно, требование о психиатрическом освидетельствовании распространяется, как минимум, на 21,5 млн работников.

При этом в отношении значительной части из вышеуказанных профессий (например, подсобный персонал прачечных, пунктов приема белья, химчисток или работники животноводческих ферм и комплексов) остается неясным, какую особую опасность представляют работники, имеющие психическое заболевание.

2. ДУБЛИРОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПСИХИАТРИЧЕСКОГО ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ И МЕДИЦИНСКИХ ОСМОТРОВ РАБОТНИКОВ

Согласно ст. 213 ТК РФ работники, занятые на работах с вредными и опасными условиями труда (в том числе на подземных работах), а также на работах, связанных с движением транспорта, проходят обязательные предварительные (при поступлении на работу) и периодические медицинские осмотры для определения пригодности этих работников для выполнения поручаемой работы и предупреждения профессиональных заболеваний.

Фактически институт обязательного психиатрического освидетельствования работников дублирует институт обязательных медицинских осмотров в части пресечения допуска к отдельным видам профессиональной деятельности лиц, имеющих психические заболевания. Данный вывод следует из следующих фактов:

- а) Приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 N 302н утвержден действующий Перечень вредных и опасных производственных факторов, перечень работ, требующих проведения обязательных медицинских осмотров (обследований) работников.

Данные перечни на 80-90% совпадают с Перечнем медицинских психиатрических противопоказаний, утвержденным Постановлением Совета Министров — Правительства РФ от 28 апреля 1993 г. N 377.

- б) Согласно сноскам к Перечням, утвержденным приказом Минздравсоцразвития России (сноска 5 в Приложении 1; сноска 3 в Приложении 2) участие врача-тера-

певта, врача-психиатра и врача-нарколога при прохождении предварительного и периодического медицинского осмотра является обязательным для всех категорий обследуемых.

Нужно особо оговорить, что Верховный Суд Российской Федерации, рассматривая в 2012 году дела о законности осмотра работника врачом-психиатром в рамках предварительного (периодического) медицинского осмотра, пришел к выводу, что обязательное психиатрическое освидетельствование и указанные медицинские осмотры работников — это разные процедуры.

В решении от 18.12.2012 N АКПИ12-1363 суд указал, что приказ Минздравсоцразвития России не предусматривает в рамках проведения предварительного (периодического) медицинского осмотра обязательного психиатрического освидетельствования соответствующей врачебной комиссией.

Напротив, данный приказ предусматривает лишь «скрининговый» профилактический осмотр одним врачом-психиатром и одним врачом-наркологом, которые по результатам осмотра дают заключение о наличии или отсутствии подозрения на наличие тех заболеваний, которые могут явиться медицинскими противопоказаниями, предусмотренными приказом, а в случае наличия указанных подозрений работнику рекомендуется пройти соответствующее освидетельствование врачебной комиссией, уполномоченной на то органом управления здравоохранением.

Однако изложенные в судебном решении аргументы опровергаются порядком проведения медицинских обследований работника при поступлении его на работу. Согласно п. 9 Порядка проведения обязательных медицинских осмотров, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 12.04.2011 N 302н, для прохождения предварительного осмотра лицо, поступающее на работу, представляет в медицинскую организацию следующие документы:

- направление;
- паспорт;

- паспорт здоровья работника (при наличии);
- решение врачебной комиссии, проводившей обязательное психиатрическое освидетельствование (в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Таким образом, сначала проводится подробное обследование на предмет наличия психического заболевания, а затем сразу же осуществляется «скрининговый» профилактический осмотр в рамках комплексного обследования.

3. ОТСУТСТВИЕ КОМИССИЙ, УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПРОВОДИТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ ПСИХИАТРИЧЕСКОЕ ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЕ, А ТАКЖЕ ОТСУТСТВИЕ ИНФОРМАЦИИ О ТАКИХ КОМИССИЯХ

Согласно постановлению Правительства РФ от 23.09.2002 N 695 освидетельствование работника проводится врачебной комиссией, создаваемой органом управления здравоохранением.

По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство», на 25 января 2017 года нормативно-правовые акты, предусматривающие создание соответствующих комиссий, приняты всего в 22 субъектах Российской Федерации. Главный государственный инспектор труда ГИТ в Республике Бурятия Криницин А.Е. в своих статьях, вышедших в свет в 2016 году, отмечает, что ему удалось найти информацию о действующих комиссиях в отношении всего лишь 18 регионов.

Таким образом, работодателям зачастую недоступна информация, необходимая для направления работников на обязательное психиатрическое освидетельствование. При этом в большинстве случаев возможной причиной является банальное отсутствие такой комиссии.

Вышеуказанный автор констатирует, что хотя требования о прохождении психиатрического освидетельствования появились в начале 2000-х годов, врачебные комиссии были созданы далеко не сразу. Например, «в Хабаровском крае соответствующая комиссия появилась в конце 2008 г., в Кировской области — в 2013 г., а в Республике Бурятия — аж в апреле 2015 г.». Скорее всего, в ряде субъектов РФ комиссии до сих пор не созданы.

Нужно отметить, что количество и схема расположения комиссий в тех субъектах Российской Федерации, где они созданы, довольно сильно различаются. В одних субъектах освидетельствование можно пройти в каждом муниципалитете. Например, в Кировской области психиатрическое освидетельствование работников проводится в 44 государственных медицинских организациях, включая 37 центральных районных больниц³⁷.

В других субъектах комиссии создаются в одном-двух медицинских учреждениях, как правило, находящихся в административном центре региона. Например, в Калининградской области комиссия создана только в «Психиатрической больнице Калининградской области №1»³⁸, а в Хабаровском крае — в ГУЗ «Краевая психиатрическая больница». Это означает необходимость для работодателей со всего региона направлять своих работников на освидетельствование в «столицу» субъекта РФ.

Однако на практике обязательное психиатрическое освидетельствование осуществляется не только государственными или муниципальными, но и частными медицинскими организациями. В отдельных случаях комиссия создается в негосударственной организации решением органа власти субъекта РФ, как того требует постановление Правительства РФ от 23.09.2002 N 695.

Например, приказом Министерства здравоохранения Забайкальского края комиссия создана в негосударственном учреждении здравоохранения «Дорожная клиническая больница на ст. Чита-2 ОАО «РЖД», прика-

зом Минздрава Республики Коми — в негосударственном учреждении здравоохранения «Узловая больница ст. Микунь».

Однако гораздо чаще услуги по обязательному психиатрическому освидетельствованию оказывают частные медицинские организации, которые имеют соответствующую лицензию, но в отношении которых решение органа управления здравоохранением о создании комиссии отсутствуют. Стоимость

соответствующих услуг в Москве в среднем составляет от 1 800 до 3 000 рублей (при обращении работника в индивидуальном порядке), в регионах — от 500 до 1000 рублей.

Однако с правовой точки зрения заключение, выданное такой частной медицинской организацией, имеет сомнительный статус, поскольку не выполняется прямое нормативное предписание о наличии решения органа управления здравоохранением.

4. КРАЙНЕ ЖЕСТКОЕ НАКАЗАНИЕ ЗА ДОПУСК К РАБОТЕ РАБОТНИКА, НЕ ПРОШЕДШЕГО ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПСИХИАТРИЧЕСКОГО ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ

Согласно ст. 76 ТК РФ работодатель обязан отстранить от работы (не допускать к работе) работника, не прошедшего в установленном порядке обязательный медицинский осмотр, а также обязательное психиатрическое освидетельствование.

В соответствии с ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения обязательных психиатрических освидетельствований влечет наложение административного штрафа: на должностных лиц и на индивидуальных предпринимателей — в размере от 15 000 до 25 000 рублей, на юридических лиц — от 110 000 до 130 000 рублей.

При этом допуск к работе каждого сотрудника, обязанного пройти обязательное психиатрическое освидетельствование, но не прошедшего его, образует отдельный состав административного правонарушения и влечет наложение отдельного штрафа. В результате сумма штрафов может быть очень значительной.

Например, 8 февраля 2016 года главным государственным инспектором труда Государственной инспекции труда в г. Москве было вынесено 27 постановлений по делам об административных нарушениях, связанных с тем, что Роструд при проведении проверки Банка ВТБ 24 выявил 27 водителей, которые были допущены к работе без проведения психиатрического освидетельствования.

При назначении наказания должностное лицо ГИТ г. Москвы, исходя из характера правонарушения и принимая во внимание факт добровольного прекращения Банком

противоправного поведения, пришло к выводу о возможности применения положений ч. 3.2 и 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ и назначения наказания в виде штрафа в размере 1/2 от минимального размера, предусмотренного ч. 3 ст. 5.27.1 КоАП РФ. Соответственно, административный штраф был назначен в размере 55000 рублей по каждому постановлению. Сумма штрафов составила 1,485 млн рублей.

При этом проблема жестких санкций, закрепленных в КоАП РФ, усугубляется произвольностью их назначения. Например, осенью 2015 года Роструд провел проверку авиакомпании UTair и выявил, что руководство данной авиакомпании не организовывало прохождение сотрудниками обязательного психиатрического освидетельствования. Всего таких работников нашлось 1428 человек³⁹.

Исходя из санкции в 110 000 рублей за одного сотрудника, можно предположить, что сумма штрафа должна была составить 157 млн рублей. Однако Роструд возбудил только 40 дел об административных правонарушениях, сумма штрафов составила 1,7 млн рублей.

Такой подход создает неопределенность для предпринимателей: **требование об освидетельствовании есть, установлены жесткие санкции за неисполнение, но будет ли проверено данное требование и применены санкции — уверено сказать нельзя.**

Предлагается упразднить отдельный институт обязательного психиатрического освидетельствования, существующий на-

равне с институтом предварительных и периодических медицинских осмотров.

Для подавляющего большинства профессий (в том числе массовых), работники которых подвергаются психиатрическому освидетельствованию в настоящее время, достаточно осмотра врачом-психиатром и врачом-наркологом, проводимого в рамках указанных медицинских осмотров. Если у данных врачей возникнут подозрения, связанные с наличием у работника психического заболевания, они могут направить его обязательное психиатрическое освидетельствование, проводимое компетентной комиссией.

Отдельное проведение обязательного психиатрического освидетельствования может быть сохранено в отношении работников небольшого количества профессий, в которых лица, страдающие психическими заболеваниями, действительно могут причинить вред жизни большого количества

людей одновременно (например, машинисты поездов или лица, работающие со взрывчатыми веществами).

При этом нужно, чтобы региональные или муниципальные органы управления здравоохранением надлежащим образом исполняли свои обязанности по созданию комиссий для проведения данных освидетельствований.

Для этого необходимо нормативно закрепить: 1) уровень власти, ответственный за создание комиссии; 2) требования к доступности такой комиссии (количество комиссий в субъекте РФ, доступность информации о ней и т.д.); 3) условия, при которых обязательное психиатрическое освидетельствование могут проводить частные организации. Также желательно наделить Роструд полномочием по контролю за исполнением обязанности соответствующего органа власти создать комиссию и организовать ее деятельность.

6. БАРЬЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ СВЯЗИ

1. ПРОВЕРКИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ РАДИОЭЛЕКТРОННЫХ СРЕДСТВ И ВЫСОКОЧАСТОТНЫХ УСТРОЙСТВ.

В соответствии с Приказом Минкомсвязи России от 12 сентября 2011 г. № 226 плановые проверки в сфере соблюдения пользователями радиочастотного спектра порядка, требований и условий, относящихся к использованию радиоэлектронных средств или высокочастотных устройств (далее также — РЭС и ВЧУ соответственно), проводятся по истечении двух лет со дня окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя.

Таким образом осуществляется регулярный контроль за использованием всех радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств (во всей отрасли связи — несколько десятков тысяч) без учета риск-ориентированного подхода. С учетом ведущейся статистики нарушений в части разрешений на использование радиочастотного спектра (РИЧ) на практике это никоим образом не сказывается на качестве функционирования сети, качестве связи, не влечет наступления рисков для государственной безопасности или безопасности общества (такие случаи

неизвестны). Из текущих процедур Роскомнадзора не несет в себе риска отказ от:

- проведения экспертизы электромагнитной совместимости (ЭМС) **при продлении РИЧ** и при совместном использовании частот. Экспертиза ЭМС должна проводиться один раз в тот момент, когда выделяется спектр, возможный в принципе к использованию оператором связи и иным пользователям спектра.
- ограничений по технологиям оказания услуг в том или ином спектре. Отсутствуют риски в случае использования оборудования, совместимого с конкретным диапазоном спектра частот, выделенного для использования.
- регистрации РЭС. Начало использования того или иного радиоэлектронного средства должно носить **уведомительный характер**, т.к. для надзорного органа имеет значение только адрес размещения такого средства. Предоставление такой информации должно носить упорядочен-

39 UTair раскошелится почти на 2 миллиона рублей // Охрана труда в России. URL: <http://ohranatruda.ru/news/899/158122/> (дата обращения: 27.01.2017); Почти 1,5 тыс. работников UTair не прошли обязательное психиатрическое обследование // Авиапорт. URL: <http://www.aviaport.ru/digest/2015/10/06/362461.html> (дата обращения: 27.01.2017)

ный характер, в связи с чем предлагается непосредственно в НПА определить регулярность предоставления такой информации, объем и порядок защиты от раскрытия третьим лицам.

Полагаем, что для целей упорядочивания контрольно-надзорной деятельности в данной сфере необходимо разработать систему предупредительных мер, направленных на предупреждение и профилактику нарушений использования РЭС и ВЧУ.

Система предупредительных мер должна строиться на следующих принципах.

- Роскомнадзор проводит систему профилактических мероприятий, направленных на мониторинг использования операторами связи РЭС и ВЧУ.
- По результатам проверки использования РЭС и ВЧУ протокол об административном правонарушении составляется только в том случае, если имеется реальная угроза охраняемым законом правам и интересам, либо если оператор связи не выполнил ранее выданное ему предписание об устранении выявленного нарушения.
- Устанавливается диапазон допустимого нарушения требований, т.е. определены четкие критерии, при которых выявленное нарушение требований влечет к привлечению к ответственности или при которых нарушение требований является сугубо формальным и в этой связи не должно влечь ответственности (ввиду отсутствия угрозы охраняемым законом правам и интересам).
- При первоначальном выявлении формального нарушения требований (нарушение не влечет вреда для охраняемых законом прав и интересов) оператору связи выдается предписание об устранении правонарушения. Только в случае неустранения предписания в 30-дневный

срок оператор связи привлекается к административной ответственности.

Также предлагается рассмотреть модель осуществления надзора не за конкретным РИЧ, а за использованием выделенного диапазона. При этом необходимую для исключения риска процедуру электромагнитной совместимости возможно провести на стадии выделения спектра. Необходимым условием реализации такой модели будет работа по конверсии спектра, которая уже сейчас начата при активном участии самих операторов связи.

Целесообразно также создание независимого медиатора для разрешения спорных вопросов, связанных с выявлением нарушения порядка и правил использования радиочастотного спектра, национальных стандартов Российской Федерации, требований к параметрам излучения (приема) радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств, требований в сфере электромагнитной совместимости.

С учетом риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности надзор в этой системе отношений может осуществляться на основе следующих принципов:

- невмешательство органов надзора в споры хозяйствующих субъектов, связанных с использованием радиочастотного спектра (в случаях, если данные нарушения не влекут вреда для охраняемых законом прав и интересов);
- обязательное привлечение к проводимым проверкам представителей операторов связи (не менее 25% от общего объема проверок);
- проведение экспертизы ЭМС при выделении частот;
- сбор информации об используемых РЭС.

2. РАЗНАЯ ПРАКТИКА ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ СО СТОРОНЫ РАЗЛИЧНЫХ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНИЙ НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

В правоприменительной практике часто случаются ситуации, когда один и тот же объект государственного контроля (надзора) проверяется одновременно несколькими территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, при этом решения

зачастую противоречат друг другу. Кроме того, встречаются случаи, при которых позиция территориального органа федерального органа исполнительной власти не соответствует позиции центрального аппарата такого органа. Такие случаи встречаются, на-

пример, при проведении проверки условий договоров организаций.

Кроме того, существует проблема периодичности проверок по филиалам.

Статьей 9 Закона 294-ФЗ предусмотрено, что плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в три года.

В части 4 статьи 13 Закона 294-ФЗ установлено, что срок проведения каждой из предусмотренных статьями 11 и 12 Закона проверок в отношении юридического лица, которое осуществляет свою деятельность на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, устанавливается отдельно по каждому филиалу. Здесь, на наш взгляд, речь идет о том, что сроки проведения уже назначенной проверки юридического лица одновременно по нескольким филиалам устанавливаются по каждому из них отдельно, т.е. не более 20 дней в отношении каждого филиала.

В связи с этим срок, установленный статьей 9, регулирует периодичность проведения проверок в отношении юридического лица в целом (включая его обособленные подразделения в форме филиалов/представительств, которые не являются юридическими лицами), а часть 4 статьи 13 регулирует срок (продолжительность) такой проверки.

Необходимо устранить неоднозначность в толковании приведенных выше норм, которые контролирующие органы и суды приме-

няют по-разному, что приводит к тому, что одно юридическое лицо неоднократно в течение 3 лет подвергается проверке по одному и тому же предмету в составе разных филиалов. При этом в связи с тем, что проверки разных филиалов контролируемого юридического лица проводятся в разное время разными территориальными подразделениями контролирующего органа, результаты таких проверок показывают разные противоречивые результаты, что вызывает споры в правоприменительной практике.

Таким образом, плановая проверка в отношении юридического лица должна проводится не чаще чем один раз в 3 года одновременно по всем филиалам (либо по отдельным из них) с применением единых подходов к толкованию применяемых правовых норм для получения непротиворечивых результатов такой проверки.

Кроме того, отмечаются случаи, при которых территориальные органы контрольных (надзорных) органов запрашивают у операторов связи пояснения по жалобам абонентов. Операторы предоставляют пояснения и документы, а затем спустя несколько недель надзорные органы возбуждают внеплановую проверку по 294-ФЗ, хотя фактически проверка и анализ документов длятся с момента первого запроса. Фактически проверка возбуждается, когда по анализу документов надзорные органы делают вывод о том, что усматривается нарушение, и возбуждают проверку, чтобы привлечь к ответственности.

3. ПРОБЛЕМА, СВЯЗАННАЯ С ПЕРЕКВАЛИФИКАЦИЕЙ ПРАВОНАРУШЕНИЙ ПО СТАТЬЕ 13.4 КОАП НА ЧАСТЬ 3 СТАТЬИ 14.1 КОАП

Часть статьи 13.4 КоАП устанавливает ответственность для юридических лиц за нарушение правил проектирования, строительства, установки или регистрации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств в размере **от трех до пяти тысяч рублей** с конфискацией радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств или без таковой.

За нарушение правил эксплуатации радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (за исключением случаев, когда такие правила содержатся в технических регламентах), правил радиообмена или использования радиочастот либо несоблюдение государственных стандартов, норм или разрешенных в установленном порядке

параметров радиоизлучения частью 2 статьи 13.4 КоАП установлен штраф в размере **от пяти до десяти тысяч рублей** с конфискацией радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств или без таковой либо административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток с конфискацией радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств или без таковой.

Однако складывается правоприменительная практика, согласно которой за нарушение данных требований операторы связи привлекаются по «общей» статье 14.1 КоАП, которая регулирует ответственность за осуществление предпринимательской деятельности с нарушением требований и условий,

предусмотренных специальным разрешением (лицензией), и устанавливает штраф **от тридцати до сорока тысяч рублей**.

Таким образом, вместо привлечения по «специальной» статье операторы привлека-

ются к ответственности по «общей» статье с большим размером ответственности.

Кроме того, в ряде субъектов РФ операторы связи привлекаются к ответственности одновременно по частям 1 и 2 статьи 13.4 КоАП.

4. НЕОБХОДИМОСТЬ ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ НА СТРОИТЕЛЬСТВО И СХЕМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Разрешение на строительство представляет собой документ, подтверждающий соответствие проектной документации требованиям проекту планировки территории и проекту межевания территории (в случае строительства, реконструкции линейных объектов связи). Состав и содержание проектов планировки территории, подготовка которых осуществляется на основании документов территориального планирования субъекта Российской Федерации, документов территориального планирования муниципального образования, устанавливаются Градостроительным кодексом РФ, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. При отсутствии схем территориального планирования субъект не может принять акт, устанавливающий порядок строительства и эксплуатации объектов (выдать разрешение на строительство). Однако подготовка проекта планировки территории связана со значительными расходами.

По постановлению Правительства РФ от 03.12.2014 года №1300, размещение объектов связи (отдельно стоящих опор) на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, возможно только после предоставления проекта планировки территории.

Вместе с тем зачастую такие проекты отсутствуют, а их подготовка связана с значительным количеством издержек.

Минстроем России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня случаев, при которых для строительства, реконструкции линейных объектов не требуется подготовка документации по планировке территории» (<http://regulation.gov.ru/p/55214>).

Проект не учитывает линии связи, в то время как вступающей в силу 01.07.2017 статьей 41 Градостроительного кодекса РФ (в редакции

ФЗ № 373-ФЗ от 03.07.2016) **на операторов связи возлагается обязанность подготовки документации по планировке территории при планировании строительства и реконструкции линейных объектов**.

Предлагаем дополнить содержащийся в данном проекте перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейных объектов не требуется подготовка документации по планировке территории, следующим: «Строительство и реконструкция линий связи, не относящихся к особо опасным и технически сложным».

В соответствии со статьей 41 Градостроительного кодекса РФ подготовка документации по планировке территории осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов. В соответствии со статьей 43 Градостроительного кодекса РФ проект межевания территории разрабатывается в целях определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков.

В соответствии со статьей 42 Градостроительного кодекса РФ проект планировки территории включает в себя, в том числе, чертеж или чертежи планировки территории, на которых отображаются линии, обозначающие дороги, улицы, проезды, линии связи, объекты инженерной и транспортной инфраструктур, границы зон планируемого размещения объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, а также положения о размещении объектов капитального строительства федерального, регионального или местного значения, о характеристиках планируемого развития территории, в том числе плотности и параметрах застройки территории и характеристиках развития систем

социального, транспортного обслуживания и инженерно-технического обеспечения, необходимых для развития территории.

Из изложенного видно, что разработка проекта планировки территории представляет из себя документ, содержащий комплексную информацию о территории и ее развитии, и выходит за рамки целей деятельности операторов связи по развитию сетей связи на территории Российской Федерации и оказанию услуг связи населению.

В соответствии с действующим земельным законодательством, законодательством о кадастре и о связи операторами связи в целях строительства линейных объектов связи обеспечивается установление границ земельных участков, в пределах которых осуществляется строительство линейных объектов связи, в целях эксплуатации — обеспечивается установление охранной зоны линий и сооружений связи.

Таким образом, операторами связи обеспечивается включение сведений о границах земельных участков, в пределах которых расположены линейные объекты связи, в кадастр объектов недвижимости, который является общедоступным публичным государственным информационным ресурсом, а установление границ земельных участков, предназначенных для строительства и раз-

мещения линейных объектов связи на этапе подготовки документации по планировке территории представляется излишним.

Разработка проекта планировки территории, как это предусмотрено действующим градостроительным законодательством, влечет значительные трудозатраты, не сопоставимые с целями строительства сетей связи. Кроме того, подготовка документов по планировке территорий в целях строительства линий связи и утверждение указанных документов по установленной Градостроительным кодексом РФ процедуре — это достаточно длительный процесс, способный занять до полутора лет.

Ввиду необходимости подготовки документов территориального планирования строительства и реконструкции новых объектов связи в настоящий момент существенно затруднены, что привело к замедлению темпов развития сетей связи и внедрения новых технологий в субъектах Российской Федерации. В будущем указанное может привести к стагнации отрасли связи в целом.

Учитывая изложенное, необходимо инициировать внесение изменений в перечень случаев, при которых для строительства, реконструкции линейных объектов не требуется подготовка документации по планировке территории.

5. ПРОВЕДЕНИЕ ПРОВЕРОК ОПЕРАТОРОВ СВЯЗИ ОТНОСИТЕЛЬНО СОБЛЮДЕНИЯ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКИХ ТРЕБОВАНИЙ.

Привлечение владельцев радиоэлектронных средств связи (РЭС) к ответственности по статье 6.3 КоАП РФ (за нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов), связанных с установлением превышения уровня электромагнитного излучения, создаваемого РЭС, требует проработки на законодательном уровне.

А именно, в связи с тем, что не существует утвержденной методики измерения, все выводы контролирующих органов, на основании которых владельцы РЭС привлекаются к ответственности, носят вероятностный характер. В ходе проверок достоверно не устанавливается, действительно ли проверяемый объект является источником повышенного излучения, и какое влияние на результаты измерений оказывают иные радиоэлектронные устройства, расположенные в непосредственной близости от проверяемого объекта.

Получение санитарно-эпидемиологического заключения — документа, удостоверяющего соответствие или несоответствие санитарным правилам, предусмотрено Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», а также принимаемыми в соответствии с ним иными нормативными актами.

В настоящее время Федеральным законом «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» установлены случаи, в которых необходимо получать санитарно-эпидемиологическое заключение. При этом не предусмотрена обязанность по получению санитарно-эпидемиологического заключения **на эксплуатацию объекта связи**.

В санитарных правилах и нормах предусмотрена обязанность по получению санитарно-эпидемиологические заключения отдельно:

- ➔ на размещение передающих радиотехнических объектов (ПРТО) (до строительства объекта),
- ➔ на эксплуатацию ПРТО (после строительства объекта).

Кроме того, за неполучение санитарно-эпидемиологического заключения статьей 6.3 КоАП РФ предусмотрена ответственность за нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов, в виде предупреждения или наложения административного штрафа на юридических лиц — от десяти до двадцати тысяч рублей или административного приостановления деятельности на срок до девяноста суток.

Таким образом, имеется противоречие действующих нормативных актов. Возникает необходимость внесения изменения в сани-

тарные правила и нормы, устанавливающие обязанность получения дополнительного разрешительного документа.

Кроме того, понятие «санитарно-эпидемиологическое заключение на эксплуатацию ПРТО», исходя из письма Министра здравоохранения и социального развития от 30.09.2011 № 01/12560-1-32 «Об организации санитарно-эпидемиологического надзора за передающими радиотехническими объектами», заменено просто на возможность согласования эксплуатации. При этом в некоторых субъектах РФ управления Роспотребнадзора указывают на то, что обращение за соответствующим согласованием — это право, а не обязанность владельца ПРТО.

Таким образом, из действующих санитарных правил и норм необходимо исключить необходимость и процедуру получения санитарно-эпидемиологического заключения как документа, разрешающего возможность эксплуатации ПРТО.



Новое в регулировании
контрольно-надзорной
деятельности в 2016 г.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2016 Г.

В 2016 году работа в области реформирования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялась по трем основным направлениям.

1. Разработка и реализация комплекса первоочередных мероприятий реформы на краткосрочный период в соответствии с Планом мероприятий («дорожная карта») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 — 2017 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016 № 359-р (далее — Дорожная карта).

Дорожной картой предусмотрено:

- внедрение в целях апробации в отдельных видах федерального государственного контроля (надзора) (пожарный, санитарно-эпидемиологический, в области связи и трудовых отношений) риск-ориентированной модели организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий, основанной на классификации подконтрольных хозяйствующих субъектов по степени риска причинения в результате их деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и применении дифференцированного подхода к видам, формам, методам и объемам проводимых мероприятий по контролю в зависимости от установленной категории (класса) опасности;
- совершенствование процессуальных форм и процедур осуществления мероприятий по контролю;
- разработка и внедрение в целях апробации в отдельных контролирующих органах системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;

→ систематизация и актуализация обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю, исключение устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований;

→ разработка и внедрение системы мер по профилактике нарушений обязательных требований в качестве приоритетного направления контрольно-надзорной деятельности;

→ подготовка предложений по оптимизации контрольно-надзорных функций, предусматривающей выявление и устранение избыточных и дублирующих функций;

→ развитие информационного обеспечения, повышение открытости и доступности сведений о контрольно-надзорной деятельности и ее результатах, улучшение межведомственного взаимодействия контролируемых органов;

→ формирование научно-образовательной базы в интересах контролируемых органов, обеспечивающей, в том числе, систему подготовки и переподготовки кадров указанных органов.

Сокращение масштабов контрольной деятельности и снижение административного давления на бизнес при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей станет следствием реализации всего комплекса мероприятий Дорожной карты.

2. Разработка и принятие в конце 2016 года программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в составе приоритетов стратегического направления развития Российской Федерации на период 2017 — 2025 годы (далее — Программа реформы).

Правительством Российской Федерации 19.10.2016 были одобрены следующие основные направления реформирования контрольно-надзорной деятельности:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Программой реформы в соответствии с ее паспортом, утвержденным президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 21 декабря 2016 г. № 12), определены следующие цели, показатели реформы и их значения:

- снижение количества смертельных случаев по контролируемым видам рисков не менее чем на 15% к концу 2018 года и не менее чем на 50% к концу 2025 года (целевой показатель);
- снижение числа заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков не менее чем на 15% к концу 2018 года и не менее чем на 50% к концу 2025 года (целевой показатель);

→ снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам рисков не менее чем на 10% к концу 2018 года и не менее чем на 30% к концу 2025 году (целевой показатель);

→ снижение уровня административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, не менее чем на 20% к концу 2018 года и не менее чем на 50% к концу 2025 года (аналитический показатель);

→ рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций, включая оптимизацию использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов, используемых при осуществлении государственного контроля (надзора), в 2 раза к концу 2025 года (аналитический показатель).

Программа реформы содержит прогнозируемые результаты реализации ее мероприятий, описание моделей их достижения, перечень проектов по основным направлениям реформы, в рамках которых определены мероприятия, подлежащие поэтапному (1 этап — 2017 год, 2 этап — 2018 год, 3 этап — 2019—2025 годы) осуществлению в конкретные сроки.

Определена структура управления и механизм реализации программы, предусматривающие куратора и старшего должностного лица программы на уровне высших должностных лиц Правительства Российской Федерации, функционального заказчика в лице проектного комитета, руководителя программы и руководителей проектов программы по основным направлениям.

Основными исполнителями программы определены Минэкономразвития России, Минкомсвязь России, Минтруд России и Минюст России.

В число первоочередных федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, — участников Программы реформы — включено 11 органов: МЧС России, ФАС России, ФНС России, ФТС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор. На долю перечисленных органов приходится почти 90% общего количества проверок и других мероприятий по контролю при осуществлении 23 видов государственного контроля (надзора). В остальных 25 федеральных орга-

нах исполнительной власти, осуществляющих указанные полномочия, реформирование их контрольно-надзорной деятельности будет проводиться с учетом основных целей и задач Программы реформ во взаимодействии с проектным комитетом программы.

Ключевыми результатами реализации мероприятий Программы реформы должны стать:

- снижение административной нагрузки, связанной с проведением проверок и других мероприятий по контролю в отношении большинства хозяйствующих субъектов, не представляющих высокой опасности причинения вреда, и повышение эффективности системы контрольно-надзорной деятельности государства по защите охраняемых законом ценностей за счет внедрения, начиная с 2018 года, риск-ориентированной модели контрольной деятельности;
- переориентация контрольно-надзорной деятельности с преимущественно административной модели функционирования на профилактическую модель, предусматривающую первоочередное решение задач предупреждения и предотвращения нарушений обязательных требований посредством их открытости и доступности, повышения специальных знаний и правовой грамотности лиц, ответственных за их соблюдение, внедрения предупредительных процедур, распространения лучших практик по соблюдению обязательных требований и снижению или устранению потенциального риска причинения вреда охраняемых законом ценностей;
- усовершенствование ведомственных систем нормативного регулирования обязательных требований, их систематизация на основе инвентаризации, исключения избыточных, дублирующих, устаревших и неисполнимых обязательных требований, применение общего принципа «введение нового требования возможно только при условии отмены не менее двух устаревших»;
- информатизация и автоматизация контрольно-надзорной деятельности, обеспечение доступности для заинтере-

сованных лиц информации и сведений о контрольно-надзорной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ее результатах, эффективности и результативности.

3. Подготовка проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Законопроект о контроле).

В 2016 году Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, общественными объединениями, представляющими интересы бизнеса (РСПП, Деловая Россия, ОПОРА России, ТПП), научными и экспертными организациями была продолжена работа по подготовке законопроекта о контроле.

Законопроектом предусматривается законодательное закрепление перечисленных выше основных направлений реформирования системы государственного и муниципального контроля, его совершенствования и повышения эффективности в системе государственного управления в целом, определение основных понятий, принципов, структуры, видов, форм и методов контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, внедрение риск-ориентированной модели организации и исполнения контрольных полномочий, дальнейшее сокращение вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, не представляющих высокую опасность причинения вреда, повышение качества и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также развитие механизмов, направленных на усиление защиты прав хозяйствующих субъектов и граждан при осуществлении контроля (надзора).

Однако работа по подготовке указанного Законопроекта о контроле в прошедшем году не была завершена в связи со значительным количеством замечаний и неурегулированных разногласий как со стороны контролирующих органов, так и со стороны предпринимательского сообщества.

НОВое В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2016 ГОДУ

СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Во исполнение Дорожной карты в базовый Федеральный закон № 294-ФЗ в соответствии с федеральными законами от 09.03.2016 № 68-ФЗ, от 01.05.2016 № 127-ФЗ и от 03.07.2016 № 227-ФЗ, № 231-ФЗ, № 254-ФЗ, № 261-ФЗ и № 354-ФЗ было внесено значительное количество изменений, направленных на совершенствование и повышение эффективности системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, усиление защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе следующих дополнений системного характера.

1. Развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности.

Новая статья 8.2. Федерального закона № 294-ФЗ, внесенная Федеральным законом от 03.07.2016 № 227-ФЗ, устанавливает порядок осуществления органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Предусматривается:

- ежегодная разработка программ профилактики нарушений по конкретным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;
- разработка и размещение в сети Интернет перечней и текстов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверкам;
- информирование и повышение правовой грамотности хозяйствующих субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств и рекомендаций по соблюдению обязательных требований, проведения обучающих семинаров, конференций, разъяснительной работы в средствах массовой информации, распространения комментариев о содержании новых (измененных) обязательных требованиях;

→ ежегодное обобщение практики осуществления конкретных видов, форм и методов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выявление типичных нарушений обязательных требований и осуществляемых мер по их устранению, а также распространение материалов по анализу практики контрольно-надзорной деятельности в сети Интернет;

→ введение в качестве профилактической меры процедур выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований в случае, когда имеются основания, что такие нарушения могут быть совершены.

Внедрение новой идеологии контрольной деятельности, предусматривающей развитие профилактической направленности контроля, позволит, наряду с переходом на риск-ориентированную модель его организации, осуществить переход к реальному повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной функции государства и сократить транзакционные издержки хозяйствующих субъектов, связанные с контролем.

Вместе с тем следует отметить, что правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений как самостоятельной государственной функции (правила функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений) установлены новым Федеральным законом от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Ряд направлений профилактики правонарушений, установленных указанным законом (экономическая, экологическая, транспортная, пожарная безопасность, безопасность дорожного движения, предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций, нарушений в сфере оборота наркотических средств и в сфере миграции, защиты соб-

ственности), совпадает с задачами профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.

В этой связи положения, определяющие порядок организации и осуществления профилактики в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, требуют дополнения с учетом положений Федерального закона № 182-ФЗ в части выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению нарушений обязательных требований, повышения правовой и профессиональной грамотности (по специальным вопросам) руководителей и персонала хозяйствующих субъектов, развития их правосознания, проведения мониторинга в сфере профилактики нарушений обязательных требований.

Это позволит в полной мере законодательно закрепить и урегулировать приоритет развития профилактической направленности в деятельности контролирующих органов и интегрировать ее в систему профилактической деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

2. Организация и проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующими субъектами («дистанционный контроль»).

Дополнение Федерального закона № 294-ФЗ новой статьей 8.3. в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ направлено на развитие механизмов контрольно-надзорной деятельности без взаимодействия с хозяйствующими субъектами, позволяющих контролирующим органам получать информацию о состоянии дел в контролируемой сфере дистанционными способами.

К таким мероприятиям по контролю относятся:

- плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств;
- административные обследования объектов земельных отношений;
- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр)

при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;
- наблюдение за выполнением обязательных требований при распространении рекламы;
- наблюдение за выполнением обязательных требований при размещении информации в средствах массовой информации, в сети Интернет;
- наблюдение за выполнением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо действиях юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по представлению которой, в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем, возложена на таких лиц в соответствии с федеральным законом;
- другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

В случае выявления в ходе «дистанционного контроля» признаков **возможности** нарушения обязательных требований в целях его пресечения хозяйствующему субъекту может быть выдано предостережение о недопустимости нарушения, а при наличии мотивированных обоснований его **совершения хозяйствующим субъектом**, должностным лицом контролирующего органа может быть инициирована внеплановая выездная проверка.

Разнообразные методы «дистанционного контроля» при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) составляют значительный объем деятельности многих контролирующих органов (Роскомнадзор, Ростехнадзор, ФАС России, ФНС России, Росприроднадзор и другие), но в ра-

нее действовавшей редакции Федерального закона № 294-ФЗ его положения не распространялись на порядок проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. Это снижало уровень защиты прав проверяемых субъектов предпринимательской деятельности и не позволяло систематизировать, учесть и оценить масштабы, характер и эффективность применения дистанционных методов контрольно-надзорной деятельности, а также их влияние на хозяйственную деятельность.

3. Упорядочение процедур организации и проведения проверок

- 1) статья 9 Федерального закона № 294-ФЗ (плановые проверки) в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 № 277-ФЗ дополнена положениями об использовании органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении проверок формализованных и унифицированных документов — «проверочных листов», содержащих списки конкретных контрольных вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или не соблюдении проверяемым лицом обязательных требований.

Применение «проверочных листов» направлено, с одной стороны, на ограничение предмета проверок только включенными в них вопросами, а, с другой, — на полное информирование хозяйствующих субъектов, в отношении которых проводятся проверки, о предмете и масштабах проверки;

- 2) статья 10 Федерального закона № 294-ФЗ (внеплановые проверки) дополнена новыми основаниями для проведения таких проверок, среди которых:

- обращение хозяйствующего субъекта по поводу предоставления правового статуса, лицензии, разрешения на осуществления отдельных юридически значимых действий.

Это принципиально важное дополнение направлено на применение установленных законом процедур, в том числе запретов и ограничений, в целях защиты прав хозяйствующих субъектов, при организации и проведении внеплановых проверок, при осуществлении государственными органами разрешительных функций, связанных с государственной регистрацией, выдачей

разрешений, аккредитацией, аттестацией, экспертизой, предоставлением правового статуса. До внесения указанного изменения вся контрольная деятельность, связанная с разрешительными полномочиями государства, оставалась вне рамок действия Федерального закона № 294-ФЗ;

- мотивированное представление должностного лица контролирующего органа о нарушениях обязательных требований по результатам «дистанционного контроля»;

- нарушение прав потребителей только в случаях неисполнения хозяйствующим субъектом их требований о защите (восстановлении) своих нарушенных прав.

Новая формулировка рассматриваемого положения исключает возможность назначения и проведения внеплановой проверки хозяйствующего субъекта по заявлению потребителя, когда потребитель не воспользовался предоставляемой законодательством возможностью самостоятельно восстановить свои нарушенные права. В таких случаях для разрешения возникших вопросов достаточно консультации (разъяснения) контролирующего органа, а внеплановая проверка будет проводиться только при недобросовестном поведении хозяйствующего субъекта, игнорирующего требования законодательства о защите прав потребителей;

- отклонение показателей (индикаторов риска), свидетельствующих о возможном нарушении обязательных требований хозяйствующим субъектом.

Новое основание для проведения внеплановых проверок по изменениям индикаторов риска позволяет ограничить назначение внеплановых проверок с учетом положений о возможности вынесения контролирующим органом предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований в качестве превентивной меры пресечения не совершенного нарушения;

- причинение вреда музейным предметам и музейным коллекциям Музейного фонда Российской Федерации, особо ценным документам Архивного фонда Российской Федерации и национальных библиотечных фондов.

Указанные основания для назначения внеплановых проверок ранее не были четко уре-

гулированы, что служило предметом правовых коллизий по данным вопросам;

3) существенное значение для бизнеса имеют внесенные изменения:

→ исключающие проведение внеплановых проверок хозяйствующих субъектов по заявлениям и обращениям заинтересованных лиц, содержащим недостоверную или вызывающую сомнение информацию о нарушениях обязательных требований, анонимным заявлениям или заявлениям не идентифицирующих себя физических и юридических лиц.

При поступлении таких заявлений (обращений) контролирующим органам предоставлено право проведения предварительных мероприятий по контролю, позволяющих установить достоверность указываемых в заявлении нарушений обязательных требований, а также предъявлять иски о возмещении ущерба, понесенного в результате проведения проверок недостоверных сведений;

→ запрещающие должностным лицам контролирующих органов в ходе выездной проверки требовать представления хозяйствующими субъектами информации и документов, которые были представлены ранее в ходе документарной проверки;

4) регламентирован порядок действий должностных лиц контролирующих органов в случае невозможности проведения плановой выездной проверки ввиду отсутствия представителей проверяемого лица, неосуществлением в момент проверки хозяйственной деятельности, воспрепятствования проведению мероприятий по контролю, а также предусмотрена возможность переноса срока проведения несостоявшейся проверки;

5) в соответствии с внесенными в статью 15 Федерального закона № 294-ФЗ уточнениями формулировки пункта 1.1. с 1 июля 2017 г. контролирующим органам запрещается проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также требований нормативных документов, обязательность которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации.

Указанное положение исключает применение к деятельности хозяйствующих субъек-

тов устаревших обязательных требований, соблюдение которых во многих случаях не представляется возможным и необходимым для защиты охраняемых ценностей;

6) новой статьей 16.1 Федерального закона № 294-ФЗ регламентированы процедуры проведения нового мероприятия по контролю — «контрольной закупки», проведение которой допускается в исключительных случаях, установленных федеральными законами, регулирующими организацию отдельных видов государственного контроля (надзора), и правом на применение которой могут быть наделены лишь отдельные контролирующие органы по решению Правительства Российской Федерации.

Сфера хозяйственной деятельности, в которой может быть применена «контрольная закупка» в качестве мероприятия по контролю, ограничена только деятельностью по продаже товаров, выполнению работ, оказанию услуг потребителям и только при проведении внеплановых выездных проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих указанные виды деятельности.

Следует отметить, что законодательное закрепление за органами государственного контроля (надзора) полномочий по применению «контрольной закупки», несмотря на ограниченность ее применения, не может быть оценено однозначно позитивно, поскольку оно не основано на публичных и открытых действиях контролеров. Проведение «контрольной закупки» не исключает возможность провокации контролирующим лицом совершения персоналом подконтрольного субъекта нарушения обязательных требований, например, при продаже алкогольной продукции и табачных изделий несовершеннолетним, что может быть обосновано только в рамках осуществления правоохранительными органами оперативно-розыскной деятельности. Кроме того, в случае выявления нарушений обязательных требований по результатам «контрольной закупки» не предусматривается применение должностным лицом контролирующего органа мер пресечения нарушения;

7) согласно Федеральному закону от 03.06.2016 № 254-ФЗ (о порядке учета и ликвидации накопленного вреда окружающей среде) в пункт 2 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ внесено изменение, конкретизирующее положение о том, что

полномочия Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля в отдельных сферах деятельности могут быть переданы для исполнения органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации».

Указанное уточнение конкретизирует порядок оформления решения Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации о делегировании исполнения полномочий Российской Федерации в области федерального государственного надзора на региональный уровень.

4. Совершенствование системы нормативного правового регулирования обязательных требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении мероприятий по контролю

В 2016 году проводилась следующая работа:

1) систематизация и доведение до сведений хозяйствующих субъектов обязательных требований, содержащихся в разнообразных и многочисленных нормативных правовых и технических актах, соблюдение которых проверяется.

Одобрены 27.09.2016 на заседании подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций Правительственной комиссии по проведению административной реформы (протокол № 8) «Методическими рекомендациями по составлению перечней правовых актов и их отдельных положений, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю...» определен унифицированный порядок формирования, ведения таких

перечней и размещения их на официальных сайтах контролирующих органов в сети Интернет.

В соответствии с указанными Методическими рекомендациями в 2016 г. такие перечни утверждены Россельхознадзором, Росприроднадзором, Ростехнадзором, Рособrnадзором и Минфином России.

Подобные перечни документов, содержащих обязательные требования, размещены на сайтах Роспотребнадзора, МЧС России, Минкультуры России, Ространснадзора, Роструда. Однако перечни не имеют официального статуса, поскольку не утверждены приказами перечисленных ведомств, не во всех случаях содержат указания конкретных пунктов контролируемых требований, поиск перечней на сайтах ведомств затруднен.

2) выявление дублирующих и избыточных действий контролирующих органов, основанных на обязательных требованиях, подлежащих проверкам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. В результате проведенного анализа определен перечень 90 видов контрольной деятельности в различных сферах экономической деятельности, требующих устранения дублирования и упразднения как избыточных (торговля, обращение лекарственных средств, перевозка грузов, ремонт авиационной техники и другие), на основании которого подготовлены предложения по внесению изменений в соответствующие нормативные правовые акты.

3) актуализация обязательных требований с учетом современного уровня развития науки, техники и технологии, мер профилактики и обеспечения безопасности и защиты охраняемых ценностей. Эта работа носит масштабный характер и в соответствии с Дорожной картой рассчитана на двухлетний период.

ОТРАСЛЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Принятыми в 2016 г. федеральными законами были внесены изменения более чем в 40 законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в области земельных и трудовых отношений, охотничьей, градостроительной деятельности, банкротства, охраны здоровья граждан, обра-

щения лекарственных средств, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, противодействия терроризму и обеспечения транспортной безопасности, в сфере связи и защиты информации, охраны окружающей среды и в других сферах деятельности.

При подготовке проектов законов, вносящих изменения в действующие законодательные акты, и проектов новых федеральных законов, регулирующих правовые отношения в различных сферах деятельности, в 2016 г. не была учтена необходимость корректировки положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора), с учетом внедрения риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, новых положений Федерального закона № 294-ФЗ, а также основных направлений и мероприятий Дорожной карты по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.

По-прежнему остается неурегулированным

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, в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения. Не устранены противоречия с действующим законодательством положений Федерального закона «О техническом регулировании», регламентирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛОЖЕНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ В РЕШЕНИЯХ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В целях реализации положений Федерального закона № 294-ФЗ, предусматривающих поэтапный переход на риск-ориентированный подход в организации и проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, а также мероприятий Дорожной карты Правительством Российской Федерации в 2016 г. были приняты следующие нормативные правовые акты:

- 1) постановление от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Указанным постановлением запущен механизм апробации в пилотном режиме поэтапного (срок вступления в силу соответствующих норм Федерального закона № 294-ФЗ — с 1 января 2018 г.) перехода на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности в отдельных сферах.

Постановлением утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, а также определены четыре ведомства (МЧС России, Роспотребнадзор, ФМБА и Роскомнадзор), которыми при осуществлении федерального государственного пожарного надзора, федерального государственного

санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области связи, начиная с 2016 года, применяется риск-ориентированный подход.

Введена единая классификация подконтрольных субъектов (объектов) по 6 категориям риска и 6 классам (категориям) опасности и установлены особенности осуществления мероприятий по контролю в зависимости от категории (класса) риска (опасности). Одновременно в положения о федеральном государственном пожарном надзоре, федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре и федеральном государственном надзоре в области связи внесены изменения, которыми в отношении каждого вида надзора с учетом его особенностей были установлены:

- категории риска в соответствующих сферах экономической деятельности;
- порядок отнесения подконтрольных субъектов к категориям риска;
- периодичность проведения плановых проверок в зависимости от присвоенной категории риска;
- критерии отнесения хозяйствующих субъектов и эксплуатируемых ими производственных объектов к определенной категории риска и методики их расчета;
- стандартизованные показатели потен-

циального вреда, связанного с деятельностью хозяйствующих субъектов, и показатели вероятности нарушений обязательных требований, влекущих угрозу причинения вреда или причинения вреда охраняемым ценностям.

При анализе принятых документов обращает на себя внимание, что применительно к различным видам государственного контроля (надзора) были использованы совершенно различные методологические подходы к выбору критериев и показателей рисков, их оценки (вероятности наступления негативных последствий) и методик их расчета.

Вследствие этого хозяйствующий субъект, подлежащий различным видам государственного контроля (надзора), при общем профиле риска, например, риске причинения вреда жизни и здоровью людей может быть отнесен к различным категориям риска (классам опасности). В результате нагрузка по объему проводимых мероприятий по контролю в отношении конкретного юридического лица может возрасти по сравнению с действующим порядком (проверки не чаще 1 раза в три года).

- 2) **постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 и от 09.09.2016 № 892**, согласно которым в Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей внесены изменения, предусматривающие расширение оснований для корректировки утвержденных планов проверок, в том числе в связи с:

- невозможностью проведения плановой проверки вследствие ликвидации юридического лица, прекращения физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя или прекращением ими деятельности, связанной с эксплуатацией производственных объектов, подлежащих проверке;
- принятием органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) с применением риск-ориентированного подхода, решения об отнесении деятельности проверяемых субъектов и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска (классу опасности) либо решения об их изменении;

→ прекращением или аннулированием действия лицензии (для проверок, запланированных в отношении лицензиатов);

→ изменением адреса места нахождения или адреса фактического осуществления деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя;

→ реорганизацией юридического лица, изменением наименования юридического лица, а также изменением фамилии, имени и отчества индивидуального предпринимателя.

Также утверждена новая уточненная редакция типовой формы Плана проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с указанием в нем присвоенного проверяемому хозяйствующему субъекту категории риска (класса опасности).

Внесенные изменения направлены на упорядочение порядка планирования контрольной деятельности с учетом фактического правового статуса и осуществляемой деятельностью хозяйствующих субъектов, в отношении которых планируется проведение проверок, а также доведения до сведения таких субъектов информации о планируемых проверках;

- 3) **распоряжение Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р**, утвердившее Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности и план-график реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Основными направлениями утверждены порядок разработки и утверждения показателей результативности и эффективности по каждому виду осуществляемого на федеральном уровне вида государственного контроля (надзора), этапность их внедрения, типовой перечень и структура показателей контрольно-надзорной деятельности, которые выделены в три группы:

- показатели результативности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения причинения подконтрольными субъектами вреда охраняемым законом ценностям;

- показатели эффективности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения общественно опасных последствий хозяйственной деятельности, с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов контролирующих органов, а также административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов, связанных с проведением мероприятий по контролю;
- индикативные показатели, характеризующие масштабы и качество осуществляемой контрольно-надзорной деятельности.

В соответствии с утвержденным планом-графиком в 2016 г. предусматривается реализация основных организационных мероприятий первого этапа пилотного проекта по

внедрению системы оценки деятельности контролирующих органов.

- 4) «Методическими рекомендациями по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности», разработанными в соответствии с Дорожной картой и одобренными 09.09.2016 (протокол № 7 заседания подкомиссии Правительственной комиссии по проведению административной реформы) определены цели, задачи и порядок организации и проведения этой работы, обсуждения результатов анализа и распространения ежегодных обзоров правоприменительной практики на официальных сайтах контролирующих органов в сети Интернет в качестве открытых данных для заинтересованных лиц.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

По результатам анализа состояния и динамики изменения ситуации в сфере реформирования контрольно-надзорной деятельности по **7 приоритетным направлениям**, в том числе в разрезе 15 наиболее значимых видов государственного контроля (надзора) и органов, его осуществляющих можно констатировать, что **наилучшая ситуация** (наивысшая оценка, т.е. достигнуты существенные достижения) складывается с **полнотой нормативно-правового регулирования и регламентации контрольно-надзорной деятельности**, а также с раскрытием, систематизацией и актуализацией обязательных требований, подлежащих проверке (высший балл дается по 2 направлениям из 7).

По одному направлению (**профилактика и консультирование**) усилия по реформированию можно оценить как **неудовлетворительные** (достижения отсутствуют).

По **остальным 4 направлениям** — применение риск-ориентированного подхода; целеполагание (оценка конечного результата) контрольно-надзорной деятельности; гибкое нормирование (применение добровольных и альтернативных систем негосударственной оценки соответствия) и внедрение ИКТ в контрольно-надзорной деятельности **поставлена средняя оценка** (достижения есть, но незначительные).

Из приоритетных наивысшую оценку по уровню совершенствования контрольно-надзорной деятельности получили **4 вида государственного контроля (надзора)**: федеральный государственный пожарный надзор (**МЧС России**), государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (**Роструд**), контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за

полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (**ФНС России**), федеральный государственный экологический надзор (**Росприроднадзор**), в том числе экологический надзор получил высокую оценку **«авансом»**, поскольку система пока еще только проектируется.

Еще **5 видов** государственного контроля (надзора) получили **среднюю оценку**, а **6 видов надзора — низкую**.

При первой оценке учитывались также изменения в сфере контрольно-надзорной деятельности, «наработанные» до 2016 г., иными словами, преимущество получили те виды надзора и направления, которые начали развиваться раньше принятия официальных документов.

Начиная с настоящего доклада, планируется **ежегодно** проводить такой мониторинг по выделенным приоритетным направлениям реформы контрольно-надзорной деятельности в целях оценки бизнесом достигнутых результатов и корректировки желаемых целей.

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ И УСТРАНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ

Цель части доклада, посвященной проблематике разрешительной деятельности, — привлечь внимание к данным вопросам и инициировать дополнение реформы контрольно-надзорной деятельности преобразованиями в сфере разрешительных полномочий.

Всего нами выявлено 22 типа разрешительной деятельности и 541 вид разрешительной деятельности (относящихся к указанным типам), что в 2,5 раза превышает количество видов государственного контроля.

При этом установлено, что в федеральной нормативно-правовой базе

- отсутствует нормативно-правовое определение разрешительной деятельности, как в целом, так и по отдельным типам разрешительной деятельности (кроме лицензирования),
- отсутствуют закрытые перечни видов разрешительных режимов,
- отсутствуют принципы и стандарты исполнения разрешительных режимов,
- отсутствует единая система статистического наблюдения за разрешительной деятельностью (общее количество совершаемых разрешительных действий неизвестно).

Кроме того,

- 28 разрешительных режимов осуществляются без надлежащего законодательного основания (т.е. фактически незаконно),
- для 54 разрешительных режимов отсутствует надлежащее нормативно-правовое регулирование, а порядок осуществления еще 240 режимов установлен исключительно или преимущественно в ведомственных документах;

→ в отношении 145 разрешительного режима отсутствуют административные регламенты;

→ 35 административных режимов осуществляется организациями, не имеющими статуса органов власти.

Считаем необходимым начать работу по **упорядочиванию разрешительной деятельности**, фиксации исчерпывающего перечня видов разрешений, установлению в федеральном законодательстве принципов и стандартов исполнения разрешительных режимов каждого типа, формированию единой системы статистического наблюдения за разрешительной деятельностью, ликвидации незаконных видов разрешительных действий (либо подготовке надлежащих законодательных оснований), разработке надлежащего нормативно-правового регулирования порядка осуществления разрешительной деятельности и административных регламентов.

На разрешительные процедуры **должны быть распространены инструменты повышения качества, используемые в контрольно-надзорной деятельности**: введение риск-ориентированного подхода (причем синхронизированного с контрольно-надзорной частью), раскрытие обязательных требований, ориентация разрешительной деятельности на защиту охраняемых ценностей в увязке с процедурами последующего государственного контроля, расширение осуществления разрешительной деятельности в электронном виде и т.п.

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ



ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ

