



КОНЦЕПЦИЯ

повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 - 2018 годы

I. Основные итоги реформирования системы государственного надзора и муниципального контроля в 2008 - 2013 годах

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 "О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности", Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах, одобренной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, и Концепцией снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р, в Российской Федерации проведены структурные и организационные преобразования в системе государственного управления, направленные на совершенствование осуществляемых органами государственной власти и органами местного самоуправления контрольно-надзорных, разрешительных функций и функций по оказанию государственных и муниципальных услуг.

В рамках административной реформы в 2009 - 2011 годах проведен системный анализ исполняемых федеральными органами исполнительной власти функций государственного управления административного характера. В указанный период принят ряд основополагающих законодательных актов, внесших кардинальные изменения в систему государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, в том



числе федеральные законы "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", "О лицензировании отдельных видов деятельности", "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" и "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления".

В соответствии с указанными законами предусмотрено:

усовершенствование системы процессуальных действий органов государственного контроля и надзора;

введение для отдельных видов хозяйственной деятельности уведомительного порядка начала ее осуществления;

усовершенствование законодательства Российской Федерации о лицензировании отдельных видов деятельности;

сокращение продолжительности проверок и установление периодичности плановых проверок;

внедрение процедуры согласования отдельных видов внеплановых проверок с органами прокуратуры;

введение публичности ежегодных планов проверок;

исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с проведением проверок;

формирование нормативной и методической базы повышения качества и предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций).

Вместе с тем разработаны административные регламенты предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций), которые позволили систематизировать полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также упорядочить их деятельность.

В 2008 - 2013 годах проделана большая работа по корректировке и детализации правил осуществления контрольно-надзорных мероприятий, позволившая восполнить ряд пробелов, существовавших еще с 1990-х годов и отрицательно сказывавшихся как на уровне защиты прав подконтрольных субъектов, так и на качестве осуществляемого государственного контроля (надзора).

Системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору является Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Указы Президента Российской Федерации, ведомственные акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации приведены в соответствие с указанным Федеральным законом. В 2011 - 2013 годах проведена работа по приведению в соответствие с указанным Федеральным законом более 100 законодательных актов Российской Федерации, определяющих порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в основных сферах экономической деятельности и социальной сфере.

Правительством Российской Федерации приняты необходимые нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы организации государственного контроля (надзора), в том числе утверждены новые и внесены изменения в положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в различных сферах деятельности. Основными особенностями этих актов является унификация видов, форм, методов осуществления контрольно-надзорной деятельности, определение органов, осуществляющих надзорные функции, определение уполномоченных должностных лиц, их прав, обязанностей и ответственности. Введена обязательность раскрытия информации о результатах проверок. Все ранее принятые акты Правительства Российской Федерации приведены в соответствие с Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В настоящее время в основном сформирована унифицированная система государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, предусматривающая трехуровневую структуру ее организационного построения (федеральный, региональный и местный уровни).

Функционирование такой системы основано на применении единых понятий, принципов, целей и задач контрольно-надзорной деятельности, унификации видов, форм, методов и порядка ее осуществления, разграничении полномочий органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, определении конкретных перечней должностных лиц, осуществляющих надзорные функции, их прав,

обязанностей и ответственности, а также механизмов защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении проверок.

При этом исключены полномочия государственных и муниципальных учреждений по осуществлению контрольных функций, а также в отдельных сферах экономической деятельности законодательно закреплены особенности проведения мероприятий по контролю, предполагающие дифференцированный подход к организации проверок с учетом различной степени опасности конкретных видов деятельности.

Впервые введены учет и отчетность в сфере контрольной деятельности, подготовка ежегодных докладов по результатам контроля, обязательность оценки его эффективности по установленным показателям и методике, а также раскрытия информации о результатах проверок.

Важным направлением проводимой административной реформы стало завершение работы по формированию унифицированной системы лицензирования отдельных видов деятельности, направленной на устранение избыточности и неэффективности разрешительной деятельности государства.

До принятия Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности" в целом в стране лицензировалось более 1200 видов деятельности. Лицензирование вводилось актами различной юридической силы, вплоть до нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом "О лицензировании отдельных видов деятельности" лицензированию подлежат 50 видов деятельности, в соответствии с иными федеральными законами - 126 видов деятельности.

В Федеральном законе "О лицензировании отдельных видов деятельности" предусмотрен порядок определения полномочий по лицензированию, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установлен бессрочный срок действия лицензий и определен порядок осуществления лицензионного контроля. Так же, как и в системе государственного контроля (надзора), в лицензионной деятельности начиная с 2012 года введена система федерального статистического наблюдения, учета, отчетности и подготовки ежегодных докладов о результатах лицензирования.

Правительством Российской Федерации принято 19 распоряжений об утверждении планов по оптимизации предоставления государственных

услуг и исполнения государственных функций, в том числе 12 распоряжений Правительства Российской Федерации с детальными планами мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций в отдельных сферах.

Начиная с 2010 года Министерство экономического развития Российской Федерации ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации государственный доклад о состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации, а с 2013 года - государственный доклад о состоянии системы лицензирования в Российской Федерации. С 2011 года введена система статистического наблюдения в сфере государственного надзора, с 2012 года - система статистического наблюдения в лицензировании.

Созданы и введены в промышленную эксплуатацию федеральные государственные информационные системы "Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов" и "Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности" для ведения постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора) и лицензирования.

Принятые меры по упорядочению контрольно-надзорных функций позволили ограничить масштабность их осуществления, поставить на контроль органов прокуратуры вопросы организации и проведения плановых и внеплановых проверок, сократить периодичность проверок, основания для проведения проверок и их сроки, упростить процедуры получения и переоформления лицензий, создать механизмы реальной защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государства.

С учетом проведенной работы разработана Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014 - 2018 годы (далее - Концепция).

II. Общая характеристика системы государственного надзора и муниципального контроля в Российской Федерации

После вступления в 2009 году в силу Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" общее количество проводимых в стране проверок

хозяйствующих субъектов сократилось по сравнению с 2009 годом более чем на 30 процентов. За 2013 год в Российской Федерации проведено более 2,6 млн. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Из этого количества 2,2 млн. проверок (77,8 процента) проведено федеральными органами исполнительной власти, 527 тыс. проверок (20,9 процента) - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и 31,5 тыс. проверок (1,2 процента) - органами местного самоуправления.

Наиболее заметным за последние 3 года является сокращение объема проверок (на 20,2 процента), проводимых в рамках федерального государственного контроля (надзора). В свою очередь, количество проверок, проводимых в рамках регионального государственного контроля (надзора), последовательно увеличивается. Масштабы муниципального контроля остаются незначительными и практически неизменными.

Наибольшее количество проверок проводится следующими органами:

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - в сфере федерального государственного пожарного надзора;

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека - в сфере федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей;

Федеральная налоговая служба - в сфере налогового контроля;

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору - в сфере федерального государственного надзора в областях промышленной безопасности, использования атомной энергии, строительного надзора и энергетического надзора;

Федеральная служба по труду и занятости - в сфере федерального государственного надзора в трудовой сфере;

Министерство внутренних дел Российской Федерации - в сфере государственного контроля в сфере обращения с оружием, частной сыскной и охранной деятельности;

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору - в сфере федерального государственного ветеринарного и федерального государственного фитосанитарного надзора.

Несмотря на значительный объем контрольно-надзорной деятельности, проверками ежегодно охватывается не более 18,5 процента общего количества подконтрольных субъектов.

Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 163,4 тыс. проверенных подконтрольных субъектов, что составляет только 16 процентов общего количества проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения. Эти данные свидетельствуют о том, что система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, влекущих реальное причинение вреда, а также о наличии ресурсов для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

При этом на проведение проверок за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2013 году было выделено более 117 млрд. рублей на заработную плату работников контрольно-надзорных органов, командировочные расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, материально-техническое обеспечение и др. Дополнительно около 1,3 млрд. рублей расходуется на финансирование участия экспертных организаций и экспертов в проведении проверок.

Мониторинг состояния государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, проводимый в 2010 - 2013 годах, позволил выявить ряд проблем в системе нормативно-правового регулирования контрольно-надзорных функций и исполнении этих функций органами государственной власти и органами местного самоуправления. К числу таких проблем, носящих системный характер, относятся:

снижение универсального характера требований Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" в результате постоянно вносимых в него изменений, в соответствии с которыми расширяется перечень видов контрольно-надзорной деятельности, на которые требования указанного закона в части организации и проведения проверок не распространяются или распространяются частично;

применение во многих сферах государственного контроля (надзора) содержащих обязательные требования нормативных, технических и

распорядительных ведомственных актов СССР и РСФСР, не опубликованных в установленном порядке, которые не соответствуют современному уровню развития науки и техники, международному опыту нормирования и которые не пересматривались в течение последних 20 - 30 лет;

избыточность и неопределенность многих контролируемых требований, при проверке соблюдения которых преобладают субъективные методы экспертной оценки соответствия таким требованиям объектов, деятельности, работ, услуг, выпускаемой и реализуемой продукции, при этом проверки проводятся без учета потенциальных рисков причинения вреда в результате конкретной хозяйственной деятельности проверяемого субъекта;

отсутствие при планировании контрольной деятельности практики определения приоритетов контроля за хозяйствующими субъектами, с чьей деятельностью связана наибольшая вероятность причинения вреда, а также соотнесения объемов деятельности с ресурсами контрольных органов, направляемыми на осуществление мероприятий по контролю;

отсутствие унифицированного порядка регистрации и методики оценки рисков причинения вреда, размеров и последствий его причинения в результате допускаемых нарушений обязательных требований, что не позволяет оценивать эффективность принимаемых мер по предупреждению таких нарушений, оптимизировать порядок осуществляемых мероприятий по контролю, оперативно регулировать интенсивность контрольной деятельности в зависимости от состояния соблюдения законодательства Российской Федерации в той или иной сфере деятельности;

устаревание обязательных требований, подлежащих проверке (во многих отраслях до сих пор применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развитию экономики, науки и техники);

непрозрачность проверяемых обязательных требований (подконтрольные субъекты не знакомы с исчерпывающим перечнем обязательных требований, исполнение которых у них могут проверить, а также до сих пор сохраняется практика, когда обязательные требования не опубликованы в установленном порядке);

отсутствие связи проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг (нарушение таких требований не

приводит к серьезной угрозе причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры народов Российской Федерации), безопасности государства, имущества физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению, возникновению чрезвычайных ситуаций, природного и техногенного характера);

дублирование исполнения контрольно-надзорных функций в отношении одного и того же предмета различными органами государственной власти;

дисбаланс при осуществлении контрольно-надзорных функций при входе на рынок товаров, работ, услуг и при обращении такой продукции на рынке;

отсутствие единой системы регистрации случаев причинения вреда, что не позволяет принимать качественные решения о сферах, в которых требуется усилить или, наоборот, минимизировать осуществление контрольно-надзорных функций;

необходимость изменения подходов к регулированию выполнения функций государственного контроля (надзора) административными регламентами, принимая во внимание отсутствие в указанных регламентах норм, устанавливающих права и обязанности проверяемых лиц, а также принятие на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, утверждающих положения о государственном контроле (надзоре) в соответствующей сфере деятельности;

отсутствие законодательного регламентирования деятельности органов государственного контроля (надзора) по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований.

В настоящее время необходимы дальнейшие усилия по оптимизации контрольно-надзорной деятельности не только на отраслевом уровне, но и на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций.

III. Цели и задачи Концепции

Главными целями совершенствования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления являются:

оптимизация контрольно-надзорных и разрешительных функций, осуществляемых государственными органами и органами местного самоуправления;

обеспечение эффективности контрольно-надзорной деятельности как элемента государственного управления, направленного на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, безопасности и правопорядка;

дальнейшее снижение административных барьеров в экономической деятельности, связанных с осуществлением контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государства;

усиление защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Для достижения целей Концепции необходимо решение следующих задач:

определение правовых основ системы государственного контроля, предусматривающих установление и разграничение целей, задач, принципов, предмета, содержания и порядка осуществления различных видов государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций государства;

приведение национальной системы нормативно-правового обеспечения государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций, правил и норм, устанавливающих обязательные требования, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности, в соответствие с современным уровнем развития науки и техники, международным опытом;

устранение дублирования различных функций в системе государственного контроля и исключение избыточных и неэффективных функций;

оптимизация структуры органов, осуществляющих контрольные, надзорные и разрешительные функции, имея в виду наделение полномочиями по их осуществлению только специализированных исполнительных органов государственной власти - служб по надзору;

внедрение методологии оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, в систему организаций и осуществления государственного надзора;

определение показателей (критериев) эффективности контрольно-надзорных и разрешительных функций, а также разработка и внедрение методики расчета таких показателей и мониторинга эффективности указанной деятельности;

совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного надзора;

обеспечение открытости и доступности информации о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государственных органов исполнительной власти, а также формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности;

разработка и внедрение при формировании и принятии проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации методики ресурсного обеспечения контрольно-надзорных и разрешительных функций (кадрового, материально-технического, финансового).

При подготовке Концепции использованы выводы и рекомендации Организации экономического сотрудничества и развития, касающиеся следующих принципов усовершенствования контрольно-надзорной деятельности и проведения проверок:

политика государства в сфере контрольно-надзорной деятельности имеет четкие цели, сформулированные на долгосрочную перспективу;

нормативными правовыми актами закрепляются четкие, понятные правила и процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности и проведения проверок. Такие акты подлежат опубликованию и определяют права и обязанности проверяющих и проверяемых;

прозрачность обязательных требований и обеспечение соблюдения обязательных требований достигается при помощи соответствующих инструментов, таких, как издание органом надзора рекомендаций и руководств;

интенсивность контрольно-надзорной деятельности пропорциональна риску причинения вреда. Частота проверок и задействованных в них ресурсов пропорциональны уровню риска причинения вреда и контрольно-надзорная деятельность нацеливается на уменьшение уровня риска нарушения обязательных требований;

контрольно-надзорная деятельность основывается на принципах обратной связи. Мероприятия по контролю, предпринимаемые в отношении отдельных подконтрольных субъектов, варьируются в зависимости от характеристик и предыдущего поведения (с точки зрения

степени его правопослушания) конкретного подконтрольного хозяйствующего субъекта;

осуществление контрольно-надзорной деятельности основывается на объективных и регулярно собираемых данных, подлежащих оценке. Эти данные используются для принятия решений по вопросам определения предмета надзора, структуры и компетенции органов государственного надзора, формы, стратегии контрольно-надзорной деятельности, а также при оценке эффективности осуществления контрольно-надзорной деятельности;

при осуществлении контрольно-надзорной деятельности используются информационные и коммуникационные технологии в целях более эффективного определения уровня риска причинения вреда, координации деятельности органов государственного надзора, формирования общих информационных ресурсов;

при осуществлении контрольно-надзорной деятельности обеспечивается независимость, беспристрастность и прозрачность органов государственного надзора, а также повышение и поддержание профессионального уровня инспекторского состава.

IV. Основные направления совершенствования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления и повышения ее эффективности

1. Основные мероприятия первого этапа реализации Концепции

На первом этапе (2014 - 2016 годы) реализации Концепции предусматриваются следующие мероприятия:

разграничение понятий "контроль", "надзор" и "разрешительные действия государства";

систематизация и актуализация обязательных требований и обеспечение к ним доступа хозяйствующих субъектов;

формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности.

В связи с этим предполагается:

разработать и принять проект федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации;

внести изменения в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", предусматривающие введение системы оценки рисков потенциальной опасности и ее использования при планировании мероприятий по контролю, а также разработку соответствующих актов.

С филологической (семантической) и правовой точки зрения различия в определении понятий "государственный контроль" и "государственный надзор" практически отсутствуют. Эти понятия используются в законодательстве Российской Федерации как тождественные, для которых общей является императивность полномочий государства по реализации установленных законами норм, регулирующих правовые отношения.

Понятие "контроль" является составным элементом (подфункцией) системы управления и направлено на обеспечение достижения поставленной цели посредством применения императивных полномочий по предотвращению неисполнения принятых управлеченческих решений и обязательных требований.

Вместе с тем в зависимости от конкретных целей, задач и предмета многочисленных форм государственного контроля формами контрольно-надзорной деятельности являются следующие:

мероприятия по контролю, при проведении которых объектом контроля являются непосредственно нормы законодательства Российской Федерации. В процессе контроля проводится оценка возможности соблюдения норм законодательства Российской Федерации проверяемым лицом с целью минимизации риска причинения вреда неопределенному кругу третьих лиц и (или) государству, связанного с будущей деятельностью этого лица. Результатом таких мероприятий является принятие государственным органом решений (выдача разрешений, заключений, согласований, регистрация, аккредитация), позволяющих хозяйствующему субъекту или гражданину совершать юридически значимые действия и пользоваться своими правами;

проведение проверок административно-хозяйственной деятельности проверяемых лиц, направленной на обеспечение соблюдения требований законодательства Российской Федерации (организационно-распорядительная, производственно-техническая, финансовая, кадровая, контрольная, коммерческая, страховая и другая), в процессе которых проводится оценка состояния используемых проверяемыми лицами

объектов, продукции и других результатов деятельности, выявляются нарушения и лица, виновные за нарушения, а также оцениваются масштабы причинения вреда и последствий;

принятие мер по пресечению, предупреждению нарушений и наказанию виновных в нарушении лиц, а также мер, направленных на минимизацию и устранение последствий выявленных нарушений;

осуществление мониторинга (систематическое наблюдение, анализ, оценка и прогнозирование) состояния соблюдения требований законодательства Российской Федерации и подготовка предложений при необходимости по его корректировке.

Общими признаками разнообразных форм государственного контроля (контроля), государственного надзора и разрешительной функции государства являются:

проведение на стадии предоставления разрешения (согласования), государственной регистрации, государственной аккредитации (аттестации), государственной экспертизы оценки соответствия фактического состояния документов, имеющихся материальных, финансовых ресурсов и подготовленных кадров, транспортных средств, продукции и других проверяемых объектов установленным государством нормам (обязательным требованиям) посредством проверки (в основном документарной, в том числе выездной), включающей проведение экспертиз, исследований и испытаний;

проведение в процессе осуществления деятельности физического или юридического лица проверки соблюдения условий выданного разрешения (согласования), лицензии, государственной регистрации и др.

Таким образом, при оказании разнообразных форм государственных услуг разрешительного характера и осуществлении функций государственного контроля и надзора используются одни и те же способы и методы реализации императивных полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления. В связи с этим представляется необходимым в рамках отдельного нормативного правового акта закрепить положения, определяющие основные понятия, принципы, цели, задачи в сфере государственного контроля, надзора и разрешительной деятельности, субъекты и объекты государственного контроля, надзора и разрешительной деятельности, содержание и соотношение функций, унифицированных административных процедур осуществляемых в рамках государственного контроля, государственного надзора и разрешительной деятельности.

Указанная работа будет осуществлена при подготовке проекта федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации, который станет базовым законом для определения контрольно-надзорных действий государства.

Необходимость в систематизации и актуализации обязательных требований, а также в обеспечении их доступности для всех заинтересованных лиц вызвана устареванием обязательных требований, подлежащих проверке, отсутствием связи таких требований с безопасностью товаров, работ, услуг, а также отсутствием свободного доступа проверяемых лиц к информации о содержании указанных требований.

У хозяйствующих субъектов вследствие применения устаревших, противоречивых и официально не опубликованных нормативных актов часто отсутствует объективная возможность исполнения обязательных требований, что, как следствие, характеризуется неизбежностью привлечения к ответственности или применения иных мер принуждения.

Следует отметить, что необходимость регулярной актуализации установленных требований в отдельных случаях законодательством Российской Федерации уже предусмотрена, однако систематизированная информация о результатах проведения такой работы уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в настоящее время также отсутствует.

В связи с этим необходимо провести инвентаризацию актов, содержащих обязательные требования в различных отраслях контроля (надзора) в целях составления исчерпывающего перечня актуальных непротиворечивых обязательных требований и отмены устаревших и (или) не влияющих на безопасность обязательных требований. Учитывая сложность такой задачи, предлагается решать ее в отдельных отраслях контроля (надзора) и поэтапно к 2018 году, проведя систематизацию обязательных требований в наиболее важных для бизнеса отраслях контроля (надзора).

После проведения систематизации и актуализации закрытые перечни обязательных требований, подлежащих проверке в ходе контрольных мероприятий, целесообразно также сформировать по отдельным видам деятельности.

После проведения систематизации и размещения в публичном доступе обязательных требований необходимо введение запрета органам государственного контроля (надзора) проверять обязательные требования,

в отношении которых не обеспечен доступ подконтрольным лицам, в том числе путем размещения на официальном сайте таких органов исчерпывающих требований, являющихся предметом контроля.

В связи с этим предлагается принять необходимые нормативные правовые акты, направленные на обязательное и точное указание в акте проверки ссылки на внутренние структурные единицы нормативных правовых актов, содержащих нарушенные обязательные требования, при оформлении результатов проверок. В случае если полные тексты таких актов отсутствуют в открытом доступе и у хозяйствующих субъектов отсутствует объективная возможность для ознакомления с ними, акт проверки в этой части должен признаваться недействительным.

При систематизации и актуализации обязательных требований и обеспечении к ним доступа хозяйствующих субъектов необходимо проработать вопрос о классификации обязательных требований с точки зрения тяжести последствий их нарушения. Полученные данные могут быть использованы в целях индивидуализации применения административных санкций, а также информирования пользователей опубликованной информации о результатах проверок.

В рамках реализации Концепции необходимо формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности.

В настоящее время нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат единообразных требований к видам контроля и надзора, системам разрешительного и уведомительного порядка начала осуществления предпринимательской деятельности, различным регистрационно-учетным функциям, осуществляемым органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также к различного рода экспертизам.

Выделение видов контроля (надзора) и их отражение в положениях контрольно-надзорных органов осуществляется непоследовательно. Единые виды надзора часто необоснованно разделяются по субъектам контроля. Эта проблема дополняется несоответствием видов регионального контроля (надзора), муниципального контроля, указанных в отраслевых законах, видам контроля (надзора), включенным в перечни полномочий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, закрепленных в федеральных законах "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации" и "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2003 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" определена и соответственно создана новая трехуровневая структура федеральных органов исполнительной власти. Функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности были переданы федеральным службам.

Однако в силу различных причин предусмотренная структура в полной мере не реализована. В результате в настоящее время распространена как практика выполнения контрольных функций министерствами, так и исполнение нормотворческих функций федеральными службами.

Для формирования единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности, предусматривается:

разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего разрозненное регулирование разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

в целях законодательного определения разрешительной деятельности и видов полномочий, относящихся к разрешительным полномочиям (лицензирование, сертификация, государственная регистрация продукции и производственных мощностей, аккредитация, аттестация, учет, внесение в реестр, регистр, кадастр, иные учеты и прочие полномочия, имеющие разрешительный характер, получение которых обуславливает возможность осуществлять предпринимательскую деятельность и (или) обращать продукцию на рынке, в том числе выдача заключений, согласований, сопроводительных документов на деятельность, продукцию и производственные мощности);

в целях установления принципов разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления (принципов взимания платы за выдачу разрешений, принципов приостановления, прекращения, отзыва выданного разрешения и др.);

в целях регламентации порядка принятия нормативных правовых актов, устанавливающих или изменяющих разрешительный режим;

в целях гармонизации регулирования разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках контрольно-надзорной деятельности;

в целях установления всех возможных видов правовой ответственности (приостановление разрешительных действий, аннулирование, исключение и др.) и условий, при которых она наступает (незначительные нарушения, нарушения средней тяжести и грубые нарушения);

внесение в законодательство Российской Федерации, регламентирующее уже существующие специализированные виды контроля и надзора, отдельных единообразных требований, предусматривающих статистическое наблюдение за состоянием соответствующего вида контроля и механизмов определения его эффективности;

введение единообразных определений форм государственного (ведомственного, отраслевого) контроля за осуществлением делегированных полномочий и деятельностью подведомственных организаций;

инвентаризацию всех видов государственного контроля (надзора) и законодательное закрепление исчерпывающего перечня видов государственного контроля (надзора) с одновременным запретом на осуществление иных видов контроля (надзора) органами государственной власти и местного самоуправления;

инвентаризацию видов регионального контроля (надзора) и муниципального контроля в части видов контроля, закрепленных в законах, регламентирующих специальные виды контроля и надзора, но не указанных в перечне собственных полномочий субъектов Российской Федерации или муниципалитетов, приняв решение либо об отказе от осуществления соответствующего вида контроля, либо о внесении его в перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации или муниципалитетов;

разграничение и перераспределение контрольно-надзорных полномочий между федеральным и региональным уровнями власти, а также уровнем местного самоуправления, включая принятие решений о ликвидации фактически неисполнимых контрольных полномочий, либо об обеспечении их адекватной финансовой поддержкой, либо о передаче на другой уровень вместе с финансовым обеспечением;

актуализация уже разработанных и принятие недостающих положений о порядке осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора) с детализацией предмета осуществления соответствующих видов контроля (надзора), в том числе в целях исключения дублирования функций в рамках контрольно-надзорной деятельности различных органов государственной власти и органов местного самоуправления и систематизации отдельных видов государственного контроля (надзора), имеющих общие однородные признаки;

установление порядка привлечения экспертов и экспертных организаций к проведению мероприятий по контролю;

замена в отдельных сферах деятельности механизма лицензирования на саморегулирование.

2. Основные мероприятия второго этапа реализации Концепции

На втором этапе реализации Концепции (2016 - 2018 годы) предусматриваются:

разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

принятие мер, направленных на модернизацию законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях.

Основными мероприятиями второго этапа реализации Концепции являются:

унификация способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий;

разработка системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий;

обеспечение принципов прозрачности и понятности деятельности контрольных и надзорных органов;

совершенствование практики назначения административной ответственности;

совершенствование механизма досудебного обжалования, административного рассмотрения жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях;

обеспечение возможности осуществления общественного контроля за порядком реализации контрольно-надзорной деятельности органами государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля.

В рамках второго этапа реализации Концепции предполагается:

завершение перехода деятельности государственных органов власти на систему оценки рисков потенциальной опасности деятельности хозяйствующих субъектов;

внесение изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части совершенствования института административной ответственности и механизмов досудебного обжалования;

дополнение федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации (первый этап) положениями, касающимися унификации способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий.

Под унификацией способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий понимается мероприятие, направленное на формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов и включающее разработку и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, включая регулирование мероприятий по контролю, не относящихся к проверкам и аналитической деятельности органов государственного контроля (надзора).

Унификация способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий должна быть основана на дальнейшем развитии принципов, заложенных Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В указанном федеральном законе необходимо выделить общую и особенную части. Общая часть должна содержать положения, распространяющиеся на все виды контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. В число таких положений должны входить:

общие принципы осуществления государственного контроля;
разграничение понятий "государственный контроль" и "государственный надзор";

требования об обязательном использовании системы управления рисками при осуществлении федерального и регионального государственного контроля (надзора);

исчерпывающий перечень видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля с указанием механизмов создания субъектами Российской Федерации и муниципалитетами новых видов контроля и надзора в инициативном порядке и укрупнением единообразных форм государственного контроля (надзора);

положения об осуществлении контроля за делегированными государственными полномочиями;

исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере контроля и надзора;

положения об обязательном статистическом наблюдении за осуществлением государственного контроля;

описание механизмов определения эффективности отдельных видов контроля;

положения об организации "обратной связи" с поднадзорными субъектами для совершенствования порядка осуществления контроля;

перечень всех мероприятий по контролю, входящих в состав проверки при взаимодействии с хозяйствующим субъектом, а также перечень мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении объектов контроля без такого взаимодействия;

специальный досудебный порядок обжалований действий органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В особенную часть закона, регламентирующую порядок осуществления государственного контроля (надзора), должны быть включены закрепленные в настоящее время в Федеральном законе "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" правила осуществления контроля и надзора. При этом необходимо максимально расширить перечень видов контроля, на которые указанный федеральный закон будет распространяться в полной мере.

Помимо совершенствования федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации, необходимо принять следующие меры:

регламентация проведения мероприятий по контролю, при которых органы государственного надзора не взаимодействуют с проверяемыми субъектами (дистанционные, рейдовые, мониторинговые и т. д.), установление оснований проведения таких мероприятий по контролю, сроков их проведения и правовых последствий проведения таких проверок в случае выявления нарушений;

разработка проверочных листов в отношении наиболее массовых видов контроля (надзора) в целях формализации проверяемых требований и создания предсказуемых условий осуществления мероприятий по контролю для проверяемых лиц;

обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора) путем:

издания методических рекомендаций органами по контролю, размещения таких методических рекомендаций на официальных сайтах контрольно-надзорных органов;

размещения на сайтах органов по контролю периодических (не реже одного раза в год) обзоров практики осуществления отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля (в отношении каждого вида контроля должен формироваться отдельный обзор практики);

инициирования обобщения практики рассмотрения дел судами по спорам о порядке осуществления государственного контроля (надзора).

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о создании единого информационного ресурса, посвященного публикации обязательных требований.

В рамках реализации Концепции необходимо осуществить разработку системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий.

Практически каждая из сфер государственного контроля (надзора) характеризуется существенным разнообразием подконтрольных субъектов. В большинстве сфер действуют как крупные, так и малые предприятия, предприятия, использующие современные технологии, и предприятия, работающие на устаревшем оборудовании.

Вместе с тем, как правило, объемы производства и соответствующие им риски сосредоточены в небольшой группе (5 - 10 процентов) компаний. Между тем действующая правовая система в большинстве случаев обязывает контрольные органы осуществлять с определенной периодичностью сплошную проверку всех компаний, что приводит к неэффективному расходованию ресурсов.

Одновременно складывается ситуация, при которой количество подконтрольных субъектов превышает даже теоретические возможности контрольного органа по их проверке, что, в свою очередь, приводит к отсутствию возможности обеспечить безопасность путем государственного контроля.

Следует отметить, что мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти и регуляторной деятельности в целом.

Кроме того, использование в административной практике методов оценки риска позволяет более точно учитывать особенности осуществления хозяйственной деятельности в той или иной сфере производства или оказания услуг.

В то же время непроведение мероприятий по оценке риска либо некорректная оценка риска часто создают вероятность нерационального использования административных и материальных ресурсов соответствующих контрольно-надзорных органов, диспропорционального их распределения и неэффективного воздействия на источники риска.

Введение риск-ориентированной модели при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в ряде стран позволило существенно дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий. В частности, по данным отчета Хэмптона, ставшего в странах Организации экономического сотрудничества и развития классическим аналитическим ресурсом в области управления контрольно-надзорной деятельностью, сокращение числа избыточных проверок позволило высвободить достаточное количество ресурсов для проведения мероприятий по разъяснению обязательных требований. Некоторые из следующих принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности, затронутые в указанном отчете, заслуживают особого внимания и могут быть приняты во внимание для целей Концепции:

широкое использование методов оценки риска для соответствующего распределения и сосредоточения административных ресурсов уполномоченных органов исполнительной власти;

независимость принятия решений уполномоченными органами государственного контроля (надзора), а также ответственность за эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности;

отсутствие необоснованных проверок;

быстрое обнаружение и применение адекватных санкций к хозяйствующим субъектам, периодически нарушающим обязательные требования;

обеспечение уполномоченными органами исполнительной власти компетентного разъяснения обязательных требований в доступной форме;

рациональное построение структуры системы контрольно-надзорных органов и отсутствие дублирования их полномочий;

направленность деятельности органов государственного контроля (надзора) на обеспечение и стимулирование экономического прогресса, возможность вмешательства в деятельность подконтрольных лиц в строго определенных случаях.

Указанные принципы используются в той или иной степени в ряде государств с развитой экономикой.

Риск-ориентированные модели особенно широко применяются в таких государствах, как США, Великобритания, Австралия и Канада. Отдельные инструменты риск-ориентированной модели используются в странах Скандинавии, Германии и других европейских странах в определенных сферах деятельности, включающих сферы природопользования, экологии, занятости и соблюдения трудового законодательства, финансовой деятельности.

В связи с этим необходимо внедрить дифференцированный подход к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба), который позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях.

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов. Необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным

риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

При этом общие критерии оценки риска (численность персонала, массовость выпуска продукции, наличие и характер нарушений, выявленных при предыдущих проверках, и т. п.) должны определяться Правительством Российской Федерации, а конкретные методики оценки с учетом специфики проверяемой деятельности - соответствующими контрольно-надзорными органами. Переход к указанной системе предлагается осуществить начиная с 2015 года.

В целях организации контрольно-надзорной деятельности на основе системы управления рисками предусматривается реализация следующих мер в рамках первого этапа формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов:

создание системы классификации объектов государственного контроля (надзора) в целях присвоения класса опасности в зависимости от степени угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

применение различных режимов регулирования в зависимости от класса опасности того или иного объекта контроля (дифференцированная периодичность проведения плановых проверок, отсутствие проведения плановых проверок в отношении наименее опасных объектов контроля и т. д.);

разработка и внедрение информационной системы управления рисками потенциальной опасности видов экономической деятельности и использование ее при планировании контрольных мероприятий и принятии решения о выделении финансирования на контрольно-надзорную деятельность;

организация взаимодействия информационной системы управления рисками потенциальной опасности видов экономической деятельности и создаваемой единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора).

Примером частичной реализации указанных мер в настоящее время может служить проходящая этап становления практика осуществления Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственного надзора в области промышленной безопасности.

Внедрение указанной системы позволит не только организовать более эффективное расходование государственных средств на осуществление контрольно-надзорной деятельности, но и стимулировать хозяйствующие субъекты, вводить новые прогрессивные системы безопасности на объектах, позволяющие сокращать ключевые показатели риска и соответственно уменьшать влияние органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля к собственной деятельности.

Сокращение количества проверок за счет внедрения системы управления рисками потенциальной опасности видов экономической деятельности должно происходить на основе следующих принципов:

в отдельных отраслях контрольно-надзорной деятельности, в которых отсутствуют публичный интерес и недопустимый риск наступления вреда жизни и здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры народов Российской Федерации), необходимо исключить проведение плановых проверок и проводить только внеплановые проверки в случаях, предусмотренных Федеральным законом "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (плановые проверки могут быть исключены при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства, государственного контроля (надзора) в сфере образования, государственного надзора в сфере рекламы, сортового семенного контроля);

в иных сферах государственного контроля (надзора) необходимо сократить количество плановых проверок, используя данные системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и (или) статистики о случаях причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации.

Необходимо принятие федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предусматривающего следующий механизм перехода к системе оценки и управления рисками при организации государственного надзора и муниципального контроля, осуществляемого в отношении хозяйствующих субъектов:

утверждение Правительством Российской Федерации показателей (критериев) и методики отнесения хозяйствующих субъектов к конкретному классу опасности;

утверждение федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими полномочия по государственному надзору методики проведения оценки рисков причинения вреда в соответствующих сферах деятельности;

установление каждым федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкретных видов федерального и регионального государственного надзора, классов опасности подконтрольных субъектов хозяйственной деятельности в соответствии с показателями и методикой отнесения подконтрольных лиц к конкретному классу опасности и методик проведения оценки рисков.

В рамках реализации Концепции предусматривается обеспечение принципов прозрачности и понятности деятельности контрольных и надзорных органов

Несмотря на определенные успехи по обеспечению открытости контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, достигнутые с принятием Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" и Федерального закона "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления", соответствующая сфера государственного управления остается закрытой для граждан и бизнеса.

Для преодоления этого недостатка необходимо внести изменения в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", а также в иные федеральные законы, регулирующие виды государственного контроля (надзора), не подпадающие под действие указанного федерального закона, предусматривающие создание единого реестра проверок, содержащего информацию о каждой проводимой при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля проверке, а также о результатах такой проверки и принятых мерах, идентифицируемой учетным номером проверки, не повторяющимся во времени и на территории Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации в соответствии с указанными изменениями должно быть наделено полномочием по установлению порядка формирования и ведения единого реестра проверок, в том числе по определению:

порядка присвоения в автоматическом режиме учетного номера проверки;

состава информации о проверке, ее результатах и принятых мерах по пресечению и (или) устраниению последствий выявленных нарушений, подлежащих включению в единый реестр проверок, а также сроков и порядка ее включения в реестр;

состава включенной в единый реестр проверок информации, подлежащей предоставлению государственным органам, органам местного самоуправления, гражданам и юридическим лицам, порядка ее предоставления, а также состава информации, относящейся к общедоступной информации и подлежащей размещению в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет") в форме открытых данных;

требования к порядку создания и ввода в эксплуатацию государственной информационной системы, обеспечивающей ведение единого реестра проверок, а также оператора указанной информационной системы;

состава иной информации об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, которая должна содержаться в государственной информационной системе, обеспечивающей ведение единого реестра проверок.

Подконтрольным лицам должно быть предоставлено право требовать от органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля внесения изменений и (или) дополнений в сведения о проведенной проверке такого лица, внесенные в единый реестр проверок, в случае если указанные сведения не соответствуют действительности.

При создании единого реестра проверок необходимо предусмотреть функциональную возможность использования технологий, позволяющих обеспечить сбор, внесение в единый реестр проверок информации и документов, в том числе уполномоченными органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, хранение информации и документов, их систематизацию, актуализацию, передачу, защиту и аналитическую обработку.

Кроме того, Правительству Российской Федерации (после наделения его соответствующими полномочиями) необходимо утвердить требования к публикации органами государственного контроля (надзора) сведений, включая:

опубликование информации о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки и предмету проверки;

опубликование планов проведения проверок в формате открытых данных;

открытие публичного доступа к федеральной государственной информационной системе "Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов" с организацией возможности выгрузки отчетов об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в формате открытых данных.

В рамках реализации Концепции предусматривается осуществление мероприятия по совершенствованию практики назначения административной ответственности

Одной из основных проблем административного законодательства является наличие возможности во многих случаях назначить одинаковое административное наказание как за грубые, так и за мелкие нарушения. Причиной является встречающаяся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения ссылки к законодательству в отдельных сферах государственного управления и ведомственным правилам. Эта проблема усугубляется довольно широким диапазоном возможных мер ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения. Во многих случаях максимальный размер административного штрафа за правонарушение превышает минимальный размер в 2 раза, а в отдельных случаях - в 10 раз.

Другая проблема административного законодательства состоит в определении размеров административных штрафов в фиксированных величинах, общих принципов определения санкций к хозяйствующим субъектам вне зависимости от их имущественного положения. Расходы государства на администрирование фиксированных штрафов во многих случаях превышают сам размер штрафа, что влечет за собой отсутствие должного осуществления надзорных функций государства и, соответственно, приводит к необходимости соблюдения обязательных требований со стороны хозяйствующих субъектов.

Кроме того, существенные проблемы лежат и в плоскости назначения административного наказания - отдельные органы исполнительной власти либо обладают избыточными административными полномочиями, либо не обладают ими вовсе.

Для решения указанных проблем предусматривается предпринятие в рамках реализации второго этапа формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов следующие меры, направленные на модернизацию законодательства об административных правонарушениях:

конкретизация составов административных правонарушений, предусматривающая административную ответственность за нарушение только тех положений нормативных правовых актов, несоблюдение которых реально способно привести к причинению вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, повлечь возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

усиление ответственности за нарушения требований технических регламентов;

исключение квазисудебных полномочий органов государственного надзора, связанных с возможностью приостановления деятельности хозяйствующих субъектов;

изменение методики расчета размера штрафа в сфере предпринимательской деятельности;

раскрытие используемых административным законодательством дефиниций, устанавливающих характеристики административных правонарушений (малозначительные, грубые, систематические);

снижение размера наказания при добровольном признании нарушения;

снижение размера наказания при досрочном добровольном исполнении;

установление возможности назначения наказания ниже низшего предела;

исключение не наделенных властными полномочиями субъектов административных правоотношений из процедур производства по делам об административных правонарушениях;

четкое разграничение ответственности должностного лица (индивидуального предпринимателя) и юридического лица за совершение одного и того же правонарушения, а также разграничение ответственности должностного лица и индивидуального предпринимателя;

установление возможности по определенным составам административных правонарушений при наличии обстоятельств, смягчающих ответственность, заключения соглашений о сотрудничестве между органом государственного надзора и лицом, совершившим административные правонарушения, в котором стороны согласовывают условия наступления административной ответственности (по аналогии с отдельными нормами уголовного производства);

совершенствование процедуры наложения штрафов, включая переход на комиссионный принцип принятия решения о наложении штрафов, внедрение в практику работы ведомств специальных административных процедур и их соблюдение, расширение возможностей обжалования и повышение информационной открытости;

закрепление первоначальной выдачи предписаний или предупреждений в случае отсутствия причиненного вреда и умысла, а не немедленное привлечение к административной ответственности.

В целях исключения случаев проведения внеплановой выездной проверки субъектов хозяйственной деятельности под видом осуществления административного расследования в рамках Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях необходимо установление четких нормативных критериев такой процедуры административного производства.

Кроме того, для решения указанных выше проблем целесообразно рассмотреть возможность введения классификации административных правонарушений в зависимости от обстоятельств их совершения, причиненного вреда, формы вины и квалифицирующих признаков, связывающей систему санкций с категориями правонарушений.

В целях минимизации случаев неоправданного привлечения к административной ответственности по результатам проведения проверок необходима организация работы по дальнейшему совершенствованию процедуры досудебного обжалования результатов проверок и постановлений по делам об административных правонарушениях.

Предлагается внедрение следующих обязательных принципов рассмотрения административными органами жалоб на результаты

проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях административными органами:

рассмотрение жалоб уполномоченной комиссией административного органа и принятие решения по жалобе по результатам голосования;

рассмотрение жалоб на открытом заседании, в котором должен иметь возможность принять участие заявитель;

обеспечение возможности обжалования решения по жалобе в вышестоящую комиссию по рассмотрению жалоб.

При этом должна быть обеспечена информационная открытость процедуры рассмотрения административными органами жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях в отношении субъектов предпринимательской деятельности, подразумевающая обязательное опубликование всех поступивших жалоб и решений по ним на официальном сайте административного органа.

В целях дальнейшего развития принципа транспарентности деятельности контрольно-надзорных органов в Российской Федерации и повышения уровня ответственности их должностных лиц целесообразно введение механизмов, обеспечивающих общественный контроль за реализацией контрольно-надзорной деятельности, а также получение и учет контрольно-надзорными органами обратной связи от представителей общественности.

Общественный контроль как разновидность контроля может осуществляться за деятельность хозяйствующих субъектов до ее начала (предварительный контроль), в процессе деятельности (текущий контроль) и после завершения деятельности (последующий контроль).

В настоящее время правовые основы общественного контроля закреплены в отдельных законодательных актах Российской Федерации, регулирующих в первую очередь правовые отношения в общественно значимых и социально значимых сферах (экспертиза проектов строительства, защита прав потребителей, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия, охрана здоровья населения, уничтожение химического оружия, охрана окружающей среды, соблюдение прав лиц, отбывающих наказание, образовательная деятельность и другие сферы). Вместе с тем порядок осуществления указанного контроля на законодательном уровне не регламентирован.

Во многих законах не содержатся нормы, устанавливающие систему общественного контроля и полномочия граждан и их общественных

объединений по его осуществлению (в сфере ветеринарии, карантина растений, промышленной безопасности, использования атомной энергии, культуры, охраны памятников культуры, транспорта, социального обеспечения и других сферах).

В целях устранения правовых пробелов в регулировании вопросов осуществления общественного контроля представляется необходимой подготовка проекта федерального закона, предусматривающего внесение в соответствующие законодательные акты Российской Федерации, затрагивающие интересы неограниченного круга лиц, положения, регламентирующие вопросы организации и проведения общественного контроля в соответствующих сферах деятельности.

Общественный контроль в сфере реализации контрольно-надзорных и разрешительных функций государственных органов и органов местного самоуправления в настоящее время осуществляется посредством систем предварительного общественного обсуждения и оценки регулирующего воздействия подготавливаемых проектов нормативных правовых актов, размещения на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в сети "Интернет" соответствующей информации о нормативных актах, подлежащих проверке, планах проведения проверок, результатах проведенных проверок, ежегодных докладах о состоянии государственного надзора и лицензионной деятельности. Гражданам и их общественным объединениям предоставлена возможность активного участия в обсуждении проектов актов, касающихся вопросов государственного контроля (надзора) и разрешительных функций государства. Также решен вопрос участия саморегулируемых организаций в проверках, проводимых органами государственного надзора в отношении отдельных членов таких организаций.

Основным направлением развития механизмов общественного контроля в сфере реализации контрольно-надзорных и разрешительных функций государственных органов и органов местного самоуправления представляется создание во всех указанных органах общественных совещательных органов по соответствующим видам государственного надзора и муниципального контроля и организация горячих линий, консультативных кабинетов и других форм прямого взаимодействия с гражданами и их общественными объединениями.

Полномочия органов общественного контроля должны включать предварительное рассмотрение, общественное обсуждение и дополнение

проектов докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и его эффективности, подготовка рекомендаций контрольно-надзорным органам по результатам проведения общественного контроля, проведение общественных обсуждений и слушаний по вопросам своей деятельности, взаимодействие со средствами массовой информации.

3. Мероприятия по формированию единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов

Основными мероприятиями по формированию единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов являются:

разработка системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов, с учетом фактических объемов проводимых мероприятий, а также оценка эффективности их результатов;

проведение мониторинга деятельности контрольных и надзорных органов;

создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора);

развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

Указанные мероприятия будут осуществляться в целях:

создания системы, позволяющей на основе установленных показателей периодически проводить анализ эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственного контроля (надзора);

получения детальной информации о результатах контрольно-надзорной деятельности в разрезе отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в рамках единого информационного ресурса;

создания единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) как дополнительной методической основы для регулирования системы управления рисками;

повышения профессионального уровня инспекторского персонала контрольно-надзорных органов, управления системой мотивации.

В настоящее время, несмотря на все проведенные реформы и мероприятия, отсутствует системная оценка государственного контроля и системная оценка разрешительной деятельности.

Для расчета затрат на исполнение государственных функций, в том числе по контролю и надзору, на основе рекомендаций Министерства

финансов Российской Федерации главными распорядителями средств федерального бюджета разрабатываются соответствующие методики. При разработке таких методик основным является расчет нормативных затрат на выполнение государственной функции и нормативных затрат на содержание имущества.

В настоящее время оплата труда федеральных государственных служащих рассчитывается по ряду показателей и коэффициентов, поэтому установить нормативы, а главное, соотнести эти нормативы с реальной нагрузкой и конкурентным уровнем заработной платы практически невозможно.

Такая же проблема возникает при необходимости расчета величины субвенций в случае передачи функций на уровень субъектов Российской Федерации. В настоящее время невозможно сопоставить уровни оплаты труда федеральных и региональных государственных служащих, так как отсутствует соответствующая методика.

Оценка стоимости исполнения контрольных полномочий будет предварена систематизацией положений о контрольно-надзорных органах. Собственно оценка стоимости исполнения контрольных полномочий должна включать расчет расходов бюджетных ресурсов на проведение контрольных мероприятий. Предусматривается разработать методику, позволяющую оценить бюджетные последствия сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности государственных органов, а также передачу контрольно-надзорных полномочий с одного уровня власти на другой (включая уровень местного самоуправления).

Передача полномочий между уровнями власти должна сопровождаться адекватным финансовым обеспечением.

Разработка системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов, а также оценку эффективности их результатов, будет включать разработку и утверждение показателей эффективности деятельности контрольно-надзорного органа.

При этом под эффективностью деятельности контрольно-надзорного органа понимается:

выявление максимального количества нарушений, создающих угрозу причинения вреда охраняемым ценностям, в ходе минимального количества проверок и минимального количества инспекторов;

превалирование дистанционных (без взаимодействия с проверяемым лицом) и документарных методов контроля над выездными проверками;

совершенствование федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе наблюдения в разрезе отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

разработка и внедрение прозрачной и верифицируемой системы определения объемов финансирования контрольно-надзорных мероприятий, в том числе установление примерных нормативов стоимости отдельных мероприятий по контролю (выездная проверка, документарная проверка, исследование продукции, привлечение эксперта и экспертных организаций и т. д.).

В целях дальнейшего совершенствования мониторинга и оценки деятельности контрольных и надзорных органов необходимо продолжить расширение функциональных возможностей федеральной государственной информационной системы "Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов", размещенной в сети "Интернет" на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации по следующим направлениям:

ведение мониторинга в разрезе отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

детализация методики расчета показателей мониторинга, сведения о которых предоставляются органами по контролю (надзору), особенно при расчете данных о затрачиваемых ресурсах на проведение мероприятий по контролю и определении количества случаев причинения вреда охраняемым ценностям, а также количества нарушений, создающих угрозу причинения вреда таким ценностям;

уточнение и расширение показателей мониторинга деятельности органов по контролю и надзору, обеспечивающих наблюдение за разработанными в соответствии с Концепцией показателями эффективности деятельности таких органов;

детализация показателей мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, обеспечивающих внедрение системы управления рисками.

Результатом указанных мероприятий должна стать интеграция информации контрольно-надзорных органов в единую межведомственную систему.

Предлагается продолжить расширение функциональных возможностей федеральных государственных информационных систем

"Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов" и "Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности".

Одним из условий успешного внедрения системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора), а также совершенствования системы мониторинга и оценки деятельности контрольно-надзорных органов является создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора).

Для создания единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) необходимо провести:

- определение органов и организаций, уполномоченных на внесение сведений в единую систему;

- разработку архитектуры территориально распределенной единой системы;

- внесение изменений в нормативные правовые акты, направленные на регламентацию процедуры наполнения единой системы.

Единая система регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) должна базироваться на существующей системе уголовного и административного преследования и государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предусматривая, что случай причинения вреда подлежит учету в тех случаях, когда такой факт установлен в рамках производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении либо выявлен в ходе проверки в рамках осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Предусмотренная в сфере технического регулирования система постоянного учета и анализа всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов должна быть объединена с вновь создаваемой единой системой регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора).

Необходимым условием эффективного функционирования единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) является установление ответственности должностных лиц уполномоченных органов за невнесение сведений о случаях причинения вреда в единую систему.

Создание и ввод в промышленную эксплуатацию единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора) должны быть осуществлены к 2018 году.

За последние 3 года штатная численность должностей, осуществляющих государственный контроль (надзор) в федеральных органах исполнительной власти, сократилась на 31 процент.

Существенной проблемой является не отвечающий современным задачам уровень профессиональной подготовки кадров контрольно-надзорных органов, к которым необходимо отнести:

отсутствие проведения профессиональной подготовки инспекторского состава по подавляющему количеству видов государственного надзора;

сосредоточенность существующей системы подготовки на знаниях по отраслевым, специальным вопросам (не затрагивает процедурные и процессуальные вопросы);

инвестирование представителями бизнеса при усложнении производственных процессов существенных средств в повышение квалификации персонала, применяющего те или иные технологические решения на производстве, тогда как государство зачастую не в состоянии обеспечить аналогичный уровень квалификации всего инспекторского состава;

размер вознаграждения сотрудника контролирующего органа, как правило, ниже, чем у соответствующих ему специалистов коммерческих компаний, и не зависит от выполненной работы, объема и сложности контрольных мероприятий;

возможность на низовом инспекторском уровне не только составлять протоколы об административных правонарушениях, но и непосредственно рассматривать административные дела.

Кроме того, неконтролируемая возможность вынесения существенных санкций хозяйствующим субъектам при недооцененности труда инспекторов и отсутствии репутационных, административных, дисциплинарных и иных эффектов, препятствующих недобросовестному поведению инспектора, способствует созданию условий для коррупционного поведения инспекторов и оборачивается работой не на предотвращение ущерба, а на выявление "мнимых" нарушений.

Дальнейшее сокращение штатной численности указанного персонала без кардинального повышения эффективности надзорной деятельности, оптимизации содержания, объема полномочий, организационной структуры надзорных органов и перехода на новую методологию организации их деятельности обуславливает угрозу снижения

защищенности физических и юридических лиц, государства и общества за счет формализации исполнения этой важнейшей функции государства.

Кроме того, стоит отметить, что, несмотря на то, что методики расчета затрат на выполнение конкретных видов работ, в том числе на проведение мероприятий по контролю в целом общеизвестны и широко применяются, ресурсное обеспечение контрольно-надзорных и разрешительных функций не соотносится с необходимостью решения поставленных задач, объемами контрольно-надзорной деятельности, ее результатами, необходимыми и имеющимися трудовыми и финансовыми затратами на их достижение.

В связи с этим полноценное развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов должно поддерживаться:

развитием современной системы непрерывного образования инспекторского состава и иных сотрудников контрольно-надзорных органов как по специально-отраслевым вопросам, так и по процедурно-процессуальным вопросам, являющимся в основной массе общеметодологическими;

повышением уровня оплаты труда и размера социально-материальных гарантий для сотрудников контрольно-надзорных органов;

обеспечением действенности репутационных и административных эффектов от работы контролирующих органов путем раскрытия информации о результатах проведения проверок, а также информации о результатах административного и судебного обжалования результатов таких проверок.

Ресурсное обеспечение контрольно-надзорных и разрешительных функций не соотносится с необходимостью решения поставленных задач, объемами контрольно-надзорной деятельности, ее результатами, необходимыми и имеющимися трудовыми и финансовыми затратами на их достижение.

Методики расчета затрат на выполнение конкретных видов работ, в том числе на проведение мероприятий по контролю, общеизвестны и широко применяются.

Эти методики основаны на определении трудозатрат и стоимости выполнения конкретных административных процедур (обследований, осмотров, исследований, экспертиз и других процедур).

Федеральными законами, актами Правительства Российской Федерации, административными регламентами исполнения функций установлены нормы периодичности и продолжительности проведения

административных процедур, основания для их проведения, принятия решений и их оформления, формирования информационных ресурсов.

Проблема заключается в том, что эти методики никогда не применялись и не применяются при определении объемов финансирования органов государственной власти и численности персонала государственных и муниципальных служащих, необходимых для осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций.

V. Ожидаемые результаты реализации Концепции

На первом этапе (2014 - 2016 годы) будет реализован комплекс первоочередных мер. На втором этапе (2016 - 2018 годы) предполагается продолжить осуществление мероприятий первого этапа, а также реализовать комплекс мероприятий, предусмотренный вторым этапом. Параллельно будет вестись работа по реализации мероприятий, имеющих общий характер.

Концепция призвана обеспечить на период до 2018 года основу дальнейшего развития системы государственного надзора и муниципального контроля, приближения ее деятельности к международным стандартам и потребностям общественного развития.

Реализация Концепции приведет в 2018 году к снижению случаев причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу при одновременном снижении затрат государства и издержек бизнеса, вызванных осуществлением государственного надзора и муниципального контроля.

Ожидается, что по итогам реализации второго этапа Концепции произойдут существенные качественные изменения работы контрольно-надзорных органов всех уровней власти.

VI. Механизм реализации Концепции

Реализация Концепции осуществляется путем:

выполнения соответствующих разделов плана мероприятий ("дорожной карты") "Повышение качества регуляторной среды для бизнеса", утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 г. № 953-р;

разработки и реализации ведомственных целевых программ осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций

федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

ежегодных докладов о системе государственного контроля (надзора) и лицензировании, а также мониторинга осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и лицензионной деятельности на основе федеральных государственных информационных систем.

Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных и разрешительных функций, будет осуществляться рабочей группой Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Контроль за выполнением мероприятий, предусмотренных планами и программами реализации Концепции, осуществляется Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

VII. Финансовое обеспечение Концепции

Финансирование мероприятий, предусмотренных Концепцией, предполагается осуществлять за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных бюджетов в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных в соответствующих бюджетах на очередной финансовый год и плановый период на указанные цели.
