

**Концепция федерального закона
«О государственном и муниципальном контроле и внесении изменений в
отдельные законодательные акты Российской Федерации»**

Введение	2
1. Правовые основы системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации и разграничение базовых понятий федерального закона.....	6
2. Создание системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля	14
3. Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле.....	33
4. Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора.....	49
5. Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности по результатам осуществления контрольной деятельности.....	58
6. Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности... ..	64
7. Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности.....	74
8. Юридическое оформление и механизм реализации федерального закона.....	84

Представленный материал содержит изложение основных направлений изменения государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Широта дискуссии и разнообразие форматов многочисленных обсуждений по данному вопросу, прошедших в 2014 г. на площадках РСПП, НИУ ВШЭ, Минэкономразвития России и др., заставили авторов документа несколько выйти за рамки требований к концепции федерального закона, определенных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2001 г. № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов». Представленный документ содержит все необходимые элементы концепции, однако дополнительно в нем изложены не только предлагаемые решения тех или иных выявленных проблем в обозначенной сфере регулирования, но также рассмотрены различные альтернативы и предложены аргументы, обосновывающие выбор одного из вариантов. Собственно положения концепции приводятся по выделенным направлениям изменения курсивом, а описание развилки и обоснования тех или иных положений концепции – обычным шрифтом.

Введение

Система контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации является одной из наиболее проработанных сфер государственного регулирования и одним из наиболее успешных направлений реализации административной реформы.

Основные успешные преобразования в данной сфере связаны с принятием 26 декабря 2008 г. Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Закон № 294-ФЗ), заложившего новые правила деятельности контролирующих органов (в части планирования проверок, согласования внеплановых проверок и др.), а также создавшего правовые основания для последующей разработки системы мониторинга и повышения открытости контрольно-надзорной деятельности.

Чрезвычайно важным представляется также и то, что положения Закона № 294-ФЗ получили свое развитие в соответствующих изменениях, внесенных в положения более чем 150 федеральных законов, регулирующих осуществление государственного контроля в отдельных сферах деятельности, около 90 постановлений Правительства Российской Федерации, как системного характера, так и по отдельным видам контроля, а также в многочисленные ведомственные нормативно-правовые акты.

Закон № 294-ФЗ, принятые в его развитие системные постановления Правительства Российской Федерации¹, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП Российской Федерации), отраслевые специальные законы, регулирующие контрольно-надзорную деятельность по отдельным видам контроля, соответствующие подзаконные акты, включая положения об отдельных видах государственного контроля, а также ведомственные нормативно-правовые акты, включая административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации определяют совокупность законодательства Российской Федерации в контрольно-надзорной сфере.

Реализация Закона № 294-ФЗ положительно оценивается предпринимательским сообществом, которым, в частности, отмечается существенное (до 3 раз) сокращение временных, организационных, финансовых и других издержек, связанных с проведением мероприятий по контролю.

Тем не менее, со стороны общества, бизнеса и самих государственных органов существует запрос на продолжение преобразований в контрольно-надзорной сфере, что, в частности, подтверждается и поручениями Президента Российской Федерации по данной проблематике².

Для общества сохраняются высокие риски, связанные с отсутствием во многих сферах реального контроля. В среднем в 2013 г. проверки были проведены в отношении лишь 4% подконтрольных федеральным органам исполнительной власти хозяйствующих субъектов³ и даже для контрольных органов, осуществляющих наибольший объем всех проверок, удельный вес подконтрольных субъектов, в отношении которых были проведены проверки, от общего их числа составил лишь 15 - 18%. Приведенные показатели свидетельствуют, что все подконтрольные

¹ Например, постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

² Поручения Президента Российской Федерации от 28 июня 2013 г. № Пр-1391 о разработке концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 годы и от 8 февраля 2014 г. № Пр-258 о разработке проекта концепции федерального закона о государственном и муниципальном контроле.

³ Здесь и далее приведены данные, представленные контрольно-надзорными органами в рамках периодической статистической отчетности в Информационную систему «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности» («ИС Мониторинг»). Цитируется по публикации «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад-2013». – М.: МАКС Пресс, 2014, 2-е изд., доп.

хозяйствующие субъекты могут быть реально проверены органами государственного контроля, в лучшем случае, один раз в 5 - 6 лет.

Представители предпринимательского сообщества отмечают, что в текущей ситуации бизнес во многих случаях сталкивается с избирательным применением контролирующими органами устаревших и дублирующих друг друга требований. Например, в 2013 г. при проведении проверок нарушения в среднем выявлялись у 60% проверяемых, а отдельными контролирующими органами – почти у 100% проверяемых. В расчете на одного хозяйствующего субъекта, у которого при проверке выявлялись нарушения, приходится в среднем 5 нарушений, а по отдельным контролирующим органам количество таких нарушений достигает 15-17 по результатам одной проверки. Во многих случаях санкции за административные правонарушения носят несоразмерный характер степени опасности соответствующего правонарушения. Конкретных примеров подтверждения данного тезиса можно во множестве найти в практике работы Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей.

Государство в сложившихся условиях бюджетных ограничений не в состоянии обеспечить конкурентоспособный уровень заработной платы «контролеров», высокий уровень квалификации и исключить коррупционные стимулы, а значит, и обеспечить надлежащее качество контроля. Так, несмотря на то, что в 2013 г. по сравнению с 2011 г. финансирование исполнения контрольно-надзорных функций выросло на 44%, а численность сотрудников федеральных органов, исполняющих функции по контролю сократилась на 36%, расходы федерального бюджета в расчете на 1 должность «контролера» в федеральном органе исполнительной власти в среднем составляют лишь 56 тыс. руб. в месяц, при том, что в данные расходы включается не только заработная плата, но и все прочие расходы.

Таким образом, потенциал положительных преобразований, заложенных на предыдущем этапе реформы контрольно-надзорной деятельности, с учетом реализации Закона № 294-ФЗ, в настоящее время исчерпан. В связи с этим необходимо дальнейшее развитие реформы в сфере контрольно-надзорной деятельности, направленное на обеспечение следующих целей.

1). Для общества:

- обеспечение надлежащего уровня безопасности, приемлемого уровня риска причинения вреда жизни и здоровью людей, окружающей среде, имуществу граждан, объектам культурного наследия, безопасности государства, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- повышение эффективности расходов на осуществление контрольно-надзорной деятельности;
- сокращение расходов на приобретение товаров и услуг, связанное с избыточным административным давлением на поставщиков товаров и услуг в части контрольно-надзорной деятельности.

2) Для хозяйствующих субъектов:

- создание режима регулирования, адекватного уровню опасности и риску причинения вреда жизни и здоровью, нанесения ущерба имуществу, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и установление уровня временных и материальных издержек предпринимателей в связи с исполнением контрольно-надзорных функций в соответствии с уровнем опасности;
- обеспечение равных условий для предпринимателей в части проведения контрольно-надзорных мероприятий и прозрачности деятельности контрольно-надзорных органов;
- соответствие обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям, современному уровню достижений науки и техники, отсутствие противоречивых и избыточных требований, не связанных непосредственно с обеспечением безопасности.

3) Для государства:

- обеспечение приемлемого уровня риска причинения вреда жизни и здоровью, нанесения ущерба имуществу, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности

государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- стимулирование экономического роста по средствам сокращения административного давления на бизнес при проведении проверок;
- сокращение коррупционных рисков на государственной службе, обеспечение эффективного контракта с государственными служащими и соответствующая оптимизация бюджетных расходов.

Для проведения реформы в сфере контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающей достижение поставленных целей, необходимо создание новой модели регулирования контрольно-надзорной деятельности, комплексное изменение нормативно-правовой базы, включая корректировку действующего Закона № 294-ФЗ, КоАП Российской Федерации, разработку и корректировку других законодательных и подзаконных актов.

Центральным элементом создания новой модели регулирования, определяющим необходимые преобразования, должен стать федеральный закон «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее - Закон «О ГМК»). Принятие Закона «О ГМК» потребует изменения действующей нормативно-правовой базы в сфере контрольно-надзорной деятельности. Соотношение Закона «О ГМК» с иными нормативно-правовыми актами в контрольно-надзорной сфере в связи с введением новой модели регулирования детально отражено в разделе «Юридическое оформление и механизм реализации федерального закона».

Основной идеей Закона «О ГМК» является переход на новую эффективную систему регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, основывающуюся на внедрении риск-ориентированного подхода, предполагающего построение контрольно-надзорной деятельности с учетом риска наступления вреда.

Целью Закона «О ГМК» является установление нормативно-правовой основы и структуры нормативно-правового регулирования модели контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, базирующейся на применении риск-ориентированного подхода и смежных инструментов регулирования, позволяющих перейти к эффективному контролю.

При этом под эффективным контролем понимается такая деятельность органов государственного и муниципального контроля, которая позволяет обеспечивать состояние защиты объектов контроля на уровне приемлемых рисков причинения вреда при минимальных издержках, связанных с обеспечением такого контроля, как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов.

Предметом правового регулирования Закона «О ГМК» являются отношения, возникающие при организации, обеспечении и осуществлении государственного и муниципального контроля.

Закон распространяется на следующий круг лиц:

- государственные и муниципальные органы контроля (федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, осуществляющие государственный контроль) и их должностные лица;
- иные органы государственной власти, органы местного самоуправления, уполномоченные на осуществление функций, связанных с организацией, обеспечением деятельности по осуществлению государственного и муниципального контроля и применением его результатов;
- государственные и муниципальные учреждения, которым делегированы функции по осуществлению государственного и муниципального контроля в установленных законодательством случаях и их должностные лица;
- хозяйствующие субъекты (коммерческие и некоммерческие юридические лица независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную деятельность) и их должностные лица;
- физические лица, осуществляющие профессиональную деятельность, в случае, если в соответствии с законодательством Российской Федерации такая деятельность может являться предметом государственного контроля;
- эксперты и экспертные организации, участвующие в соответствии с законодательством

Российской Федерации в осуществлении государственного и муниципального контроля.

Действующие права и обязанности указанных лиц будут пересмотрены в соответствии с положениями Закона.

Внедрение риск-ориентированной модели организации контрольно-надзорной деятельности соответствует лучшей международной практике и является наиболее распространенным трендом преобразований в соответствующей сфере, в том числе в таких странах⁴ как США, Великобритания, Канада, страны ЕС и др. Также данный подход распространяется на деятельность всех контрольно-надзорных органов в странах-членах Таможенного союза - Белоруссии и Казахстане⁵. При этом активное развитие данный подход получил в течение последних 5-7 лет. В настоящее время Российская Федерация имеет возможность реализации «лучших практик» государственного управления наравне с другими странами, а не в формате заимствований.

Внедрение риск-ориентированного подхода уже начато в отдельных органах контроля Российской Федерации (например, ФНС России, ФТС России, МЧС России, Ростехнадзор и ряд других), однако такие случаи единичны, «глубина» внедрения и практика применения разнообразны. Развитие данного метода ограничено действующей нормативно-правовой базой, не позволяющей использовать все инструменты данного подхода.

Внедрение Закона «О ГМК» должно привести к следующим последствиям:

- повышению безопасности до уровня приемлемого риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, нанесения ущерба окружающей среде, объектам культурного наследия, имуществу, безопасности государства, возникновения техногенных катастроф;
- повышению эффективности бюджетных расходов на осуществление контрольно-надзорной деятельности и сокращению коррупции;
- стимулированию экономического роста и повышению доступности товаров, работ и услуг в связи с сокращением избыточного административного давления при осуществлении государственного и муниципального контроля.

К основным направлениям предлагаемых изменений относятся следующие:

- установление понятийного аппарата и разграничение определений «контроль», «надзор», «разрешительная деятельность»;
- перестройка системы контрольно-надзорной деятельности на принципах управления рисками, т.е. дифференциация условий деятельности хозяйствующих субъектов в зависимости от уровня опасности такой деятельности;
- модернизация системы обязательных требований к хозяйствующим субъектам, предполагающая их раскрытие, систематизацию и актуализацию;
- определение в законодательстве Российской Федерации всех элементов деятельности по осуществлению контроля, в том числе направленных на усиление при осуществлении контроля профилактики нарушений, а также на упрощение процедур обжалования результатов проверок;
- модернизация системы ответственности предпринимателей за нарушение обязательных требований;
- формирование новых требований к ресурсному обеспечению деятельности по осуществлению контроля;
- разработка новых показателей эффективности органов контроля.

⁴ Можно привести следующие примеры реализации риск-ориентированного подхода: Великобритания, 2008 г. – обязательное внедрение для всех контрольных органов, Канада 2013 г. - безопасность продуктов питания, санитарно-эпидемиологическая безопасность, США, 2013 г. – Противопожарный департамент г. Нью-Йорка внедряет систему с целью отбора для ежегодной проверки 50 тыс. зданий из 300 тыс. подконтрольных объектов, ЕС, 2000 г. - контроль выбросов промышленных предприятий, ЮАР, 2005 г. – противопожарная служба муниципалитета Брид Ривер Вэллей.

⁵ См. Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» и Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 г. № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан».

1. Правовые основы системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации и разграничение базовых понятий федерального закона

I. Общие положения

Существующие проблемы

В законодательстве Российской Федерации в настоящий момент отсутствует сущностное различие в использовании понятий «контроль» и «надзор», общим для которых является реализация административно-властных полномочий государства в обеспечении исполнения обязательных требований.

Указанные понятия в соответствии с Законом № 294-ФЗ и изменениями, внесенными более чем в 100 федеральных законов, применяются как синонимы («контроль (надзор)»), равенство употребления которых определяется единством их содержания. При этом в законодательстве сохраняется использование этих терминов в различных сочетаниях – «контроль и надзор», «контроль, надзор» и другие варианты.

Единого мнения относительно решения данной теоретической проблемы в настоящий момент не существует и в научной литературе. Многочисленными авторами⁶ представлен широкий спектр аргументированных мнений по данному вопросу, различия между которыми сводятся к тому, что «контроль» и «надзор» определяются и как понятия, представляющие самостоятельные виды деятельности, и как синонимы, и как соотношение целого (контроль) и частного (надзор).

Господствующая точка зрения заключается в том, что «контроль» в широком понимании (т.е. контрольная деятельность государства) включает в себя в качестве специальной формы «надзор».

Другой проблемой, существенным образом препятствующей реализации задач совершенствования системы контрольно-надзорных функций государства, является отсутствие в настоящее время единства подходов к определению понятия и содержания «разрешительной деятельности государства (разрешительной системы)».

Определение «разрешительной системы», характеризующее ее содержание, законодательно не закреплено, несмотря на широкое использование этого термина в нормотворчестве. Для регулирования процедур исполнения разрешительных полномочий используется терминология государственных услуг в определении Закона № 210-ФЗ⁷.

В научной литературе единого понимания сущности и содержания «разрешительной системы» и «разрешительных функций государства» также не имеется. Специалисты как и с разграничением понятий «контроль» и «надзор» высказывают широкий диапазон мнений⁸.

⁶ См. например. Овсянко Д.М. Административное право. М.: Юристъ, 1997. с. 169; Совенко О.Е. Контрольная функция государственных органов: Дисс. канд. юрид. наук. М., 2004.; Контрольные органы и организации России: Учебник / Под ред. А.П. Гуляева. М.: МАЭП, 2000. с. 7; Дьяконов В.В. Контроль и надзор в системе функций государства. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2006.; Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность // Государство и право. 2000. № 1; Басков В.И., Коробейников Б.В. Курс прокурорского надзора. М.: Зерцало, 2001.с. 6.; Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.; Кочерин Е.А., Полуденный Н.Н. Система государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика.- М.:РАГС, 2003.-272 с.

⁷ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁸ См. например: Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. Юриспруденция, 2012; Краснов В.И. О разрешительных нормах и разрешительной системе по российскому праву // Юридические записки. Вып. 4: Право и рынок / Под ред. Е.И. Носыревой. Воронеж: Изд-во Воронежского университета, 1996. С. 23; Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В. Понятие разрешительной системы в науке административного права // Проблемы науки конституционного и административного права: Сб. науч. тр. Екатеринбург, 2007. С. 140; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право. 3-е изд., пересм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 451.

Обобщая подходы нормативного регулирования и высказанные в литературе точки зрения, представляется возможным резюмировать, что разрешительная система - это урегулированная административно-правовыми нормами совокупность общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами, с одной стороны, физическими и юридическими лицами - с другой, возникающих при предоставлении разрешений на осуществление деятельности (совершение действий) и надзоре за соблюдением ее правил в целях обеспечения безопасности личности, общества и государства.

Все вышесказанное позволяет определить общие признаки разнообразных форм государственного контроля, связанных с реализацией разрешительных функций государства, и государственным надзором. Такими признаками являются:

а) 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 ряде случаев, выездной), включающей проведение экспертиз, исследований, испытаний;

б) проведение в процессе осуществления деятельности физического или юридического лица **проверки оценки соответствия** деятельности и условий выданного разрешения (согласования), лицензии, государственной регистрации и т.п.

Таким образом, несмотря на различие целей, задач, конечных результатов, при оказании разнообразных форм государственных услуг разрешительного характера и осуществлении функций государственного надзора в обоих случаях **проводится оценка соответствия объекта контроля обязательным требованиям** и используются одни и те же способы и методы реализации административно-властных полномочий государственных органов и органов местного самоуправления - **проверки** соответствия установленным обязательным требованиям и принятие мер корректирующего характера при отрицательных результатах проверок.

Более того, разрешения при допуске товаров, работ, услуг «на рынок» и надзор за деятельностью предприятия в ходе обращения продукции «на рынке» являются двумя тесно связанными элементами комплексного государственного регулирования, которые должны использоваться скоординировано. Однако в настоящий момент регулирование двух указанных процессов законодательно разделено.

Цель изменений

Целями предлагаемых изменений являются формирование правовых основ государственного контроля и муниципального контроля как составных элементов системы государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации, а также регулирование отношений, связанных с осуществлением указанных видов контроля, основанных на базовых определениях универсальных понятий, целей, задач, принципов, видов, форм, методов и порядка осуществления государственного и муниципального контроля.

Логика преобразований

Базовые определения универсальных понятий, целей, задач, принципов, видов, форм, методов и порядка осуществления государственного и муниципального контроля должны затрагивать цикл взаимосвязанных управляющих воздействий со стороны уполномоченных государственных органов и органов местного самоуправления в отношении хозяйствующих субъектов, включая стадии обеспечения доступа «на рынок» и контроль в процессе «работы на рынке».

Определения позволяют также составить исчерпывающий перечень форм государственного контроля, а также исчерпывающий перечень видов государственного надзора (сфер деятельности,

в которых осуществляется государственный надзор).

II. Обоснование и варианты предлагаемых изменений

1. В соответствии с основными положениями теории управления **контроль** - важнейшая функция любой организации, выполнение которой позволяет обеспечить достижение поставленной цели⁹.

Контроль является составным элементом (подфункцией) системы управления и, в свою очередь, включает в себя следующие процедуры:

- выявление в процессе проверки (ревизии, инспекции, аудита) фактического состояния дел;
- сопоставление и оценку соответствия фактического положения дел с намеченными планами, решениями, задачами, нормами;
- принятие мер по устранению выявленных недостатков, отступлений, нарушений.

Конечной целью контроля является не допустить недостижение результатов деятельности.

Субъектами контроля - (кто контролирует?) - являются органы, организации, структурные подразделения и должностные лица, обладающие властно-распорядительными полномочиями на осуществление контроля.

Объектами контроля - (что контролируется?) - в зависимости от его цели, могут быть:

- исполнение конкретного закона, постановления, приказа, распоряжения, программы, плана, соблюдение правил, норм, инструкций и других видов нормативно-правовых, технических, нормативных или правовых актов;
- определение соответствия (несоответствия) установленным требованиям результата деятельности - продукции, товара, оказанной услуги, выполненной работы;
- деятельность организации в целом по обеспечению выполнения принятых решений и достижению поставленных целей и результатов деятельности;
- влияние деятельности конкретной организации на внешние объекты.

Предметом контроля - (на что направлен контроль?) - в зависимости от его объекта могут быть производственные процессы, выпускаемая продукция, оказываемые услуги, выполняемые работы, окружающая среда, приобретатели продукции.

В зависимости от субъекта и объекта контроля в различных системах управления выделяют такие его виды как производственный, корпоративный, государственный, муниципальный, общественный контроль, а также контрольные услуги третьих лиц.

Контрольная функция, как указал Конституционный Суд Российской Федерации, присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления¹⁰.

2. Государственный контроль, осуществляемый соответствующими государственными органами представительной, исполнительной и судебной властей, подразделяется соответственно на:

- президентский контроль;
- парламентский контроль;
- контроль органов исполнительной власти, в системе которого необходимо выделять: правительственный контроль; государственный контроль, осуществляемый уполномоченными органами исполнительной власти на всей территории страны (федеральный) или на территории конкретного субъекта Российской Федерации (региональный) в отношении неподведомственных этим органам субъектов, а также государственный контроль за исполнением делегированных

⁹ В кн. Управление – это наука и искусство. А.Фойоль, Г.Эмерсон, Ф.Тейлор, Г.Форд. –М, Республика, 1992. С. 351

¹⁰ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1997 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» // СЗ РФ. 1997. 15 дек. № 50. Ст. 5711; Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1997. № 6.).

полномочий по осуществлению соответственно федерального или регионального государственного контроля, осуществляемый уполномоченными государственными органами исполнительной власти в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, исполняющих такие полномочия;

- судебный контроль;
- прокурорский надзор.

Из перечисленных форм государственного контроля в унификации и урегулировании специальным законом нуждаются государственный контроль, осуществляемый уполномоченными государственными органами исполнительной власти, государственный контроль за исполнением делегированных полномочий, а также муниципальный контроль.

Государственный контроль следует рассматривать как сложносоставную функцию, **главной целью** осуществления которой является обеспечение выполнения законодательства Российской Федерации

Для достижения указанных целей при осуществлении государственного контроля должны решаться **задачи по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений** законодательства Российской Федерации.

Субъектами государственного контроля являются уполномоченные органы государственной власти, а **объектами** - соблюдение требований, установленных законодательством Российской Федерации, в процессе осуществления деятельности физических или юридических лиц.

3. Существует два принципиально различных подхода к определению объектов государственного контроля.

В первом случае, объектом государственного контроля являются непосредственно нормы законодательства и состояние их соблюдения контролируемым лицом на этапе до начала осуществления таким лицом хозяйственной или профессиональной деятельности или на этапе приобретения им определенного статуса.

В этом случае административно-хозяйственная деятельность контролируемого не проверяется и не оценивается, причины и следствия выявляемых нарушений, установленных требований, не анализируются, лица, непосредственно виновные за такие нарушения не выявляются, меры воздействия к ним не применяются. Результатом такого контроля является предоставление (отказ в предоставлении) государством права совершать какие-либо виды деятельности или действия, а также в последующем контроль за соблюдением условий предоставления такого разрешения, а в случае нарушений таких условий принятие мер воздействия, вплоть до отзыва выданного разрешения.

Во втором случае, объектом контроля является деятельность проверяемого лица по обеспечению соблюдения норм законодательства **в ходе** осуществления им той или иной деятельности.

При этом проверка направлена на обеспечение соблюдения требований законодательства при осуществлении административно-хозяйственной деятельности (организационно-распорядительная, производственно-техническая, технологическая, учетно-финансовая, кадровая, контрольная, коммерческая (связи с поставщиками, заказчиками и потребителями), страховая и другие). Кроме того, в ходе проверки обязательно проводится оценка состояния и соответствия используемых проверяемыми лицами объектов, продукции и других результатов деятельности обязательным требованиям, выявляются нарушения обязательных требований, виновные лица, ответственные за такие нарушения, оцениваются масштабы потенциального и фактически причинения вреда и его последствий. Результатом такого контроля является принятие мер корректирующего характера, а также мер по пресечению, предупреждению нарушений и наказанию виновных лиц. Составляющей указанного контроля является также мониторинг (систематическое наблюдение, анализ, оценка и прогнозирование) состояния соблюдения требований законодательства и подготовка предложений, при необходимости, по его корректировке.

В первой форме государственного контроля реализуется большинство разрешительных

функций, осуществляемых государственными органами исполнительной власти, таких как государственная регистрация, лицензирование, аккредитация, выдача разрешений и другие.

Ко второй форме государственного контроля следует относить его специальную форму - государственный надзор.

Следует отметить, что законодательством Российской Федерации в настоящее время перечень видов и форм государственного контроля, связанных с разрешительными функциями государства, и государственного надзора, а также универсальные унифицированные требования к их осуществлению не установлены.

В Законе «О ГМК» необходимо установить единый перечень видов и форм государственного контроля, в том числе видов государственного надзора, определенных в иных законодательных актах, а также запретить осуществление форм и видов контроля и надзора, не поименованных в Законе «О ГМК». Тогда указанный закон будет выступать как единая «точка входа» для расширения форм и видов государственного контроля и надзора.

4. После инвентаризации станет в том числе возможным каждому из видов надзора определить порядок взаимодействия контрольного органа с общественными организациями, как в рамках участия общественности в осуществлении контрольной деятельности органом власти, так и по порядку ее участия в осуществлении надзора за деятельностью контрольного органа.

5. Важной задачей Закона «О ГМК», является установление общих требований к передаче для осуществления субъектам Российской Федерации (или муниципальным образованиям) контрольно-надзорных полномочий Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), а также требований к осуществлению государственного контроля за качеством осуществления таких полномочий.

Для решения указанной задачи в Законе «О ГМК» должен быть закреплен порядок передачи полномочий по осуществлению государственного контроля, включая:

а) критерии, определяющие возможность передачи контрольно-надзорных полномочий для осуществления на иной уровень власти;

б) общие требования к порядку передачи контроля на региональный или муниципальный уровень;

в) требования к порядку взаимодействия федеральных и региональных органов, включая полномочия и ответственность федерального органа;

г) порядок осуществления контроля деятельности региональных органов, включая описание оснований, процедуры и результатов проведения проверок указанных органов;

д) общие требования к показателям эффективности деятельности региональных органов по исполнению переданных контрольно-надзорных полномочий;

е) порядок представления отчетности региональных контрольно-надзорных органов.

III. Положения концепции

Предлагается определить сферой действия Закона «О ГМК» общественные отношения, возникающие между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, лицами, осуществляющими профессиональную деятельность, и федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, уполномоченными на осуществление соответственно государственного контроля на всей территории страны или на территории конкретного субъекта Российской Федерации, государственного контроля за исполнением делегированных полномочий, а также муниципального контроля, осуществляемого на территории муниципального образования.

В Законе «О ГМК» представляется необходимым закрепить следующие положения, регламентирующие:

1. Основные понятия, цели, задачи, принципы, виды и формы государственного контроля, уровни его осуществления (федеральный, региональный, местный), порядок делегирования полномочий с одного уровня на другой и контроля за исполнением

делегированных полномочий.

Представляется целесообразным дать новые определения следующих понятий:

«государственный контроль – деятельность по осуществлению государственного надзора, а также деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации) по предоставлению (переоформлению, приостановлению действия) юридическим и физическим лицам, в том числе индивидуальным предпринимателям, прав на осуществление деятельности, совершение иных юридически значимых действий, по выдаче разрешений в любой форме (в том числе включения сведений о лице в государственный информационный ресурс), если требования о необходимости получения такого разрешения предусмотрено законодательством Российской Федерации, посредством проведения проверок соответствия указанных лиц обязательным требованиям.

государственный надзор – деятельность уполномоченных органов государственной власти (федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений государственными органами, органами местного самоуправления, юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями, а также гражданами (далее – юридические и физические лица) обязательных требований, посредством организации и проведения проверок указанных лиц, осуществления дистанционных надзорных мероприятий, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

государственный контроль за исполнением делегированных полномочий – деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по контролю за исполнением полномочий соответственно Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных субъектам Российской Федерации или органам местного самоуправления, посредством проведения проверок указанных лиц и принятия мер по устранению выявленных нарушений;

государственный учет объектов, подлежащих государственному и муниципальному контролю – деятельность органов государственного контроля, органов муниципального контроля по сбору, анализу и оценке сведений о хозяйствующих субъектах, эксплуатируемых ими в процессе деятельности зданий сооружений, помещений, оборудования, технологических процессов, представляющих опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства, опасность возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, присвоению классов опасности хозяйствующим субъектам, внесению этих сведений в реестры подконтрольных субъектов по конкретному виду государственного и муниципального контроля, актуализации информации, включенной в указанные реестры, предоставлению сведений из реестров органам государственной власти, органам местного самоуправления, заинтересованным физическим и юридическим лицам в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

формы государственного контроля – функции федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, связанные с предоставлением государством физическим и юридическим лицам прав совершать юридически значимые действия или определением их правового статуса, реализуемые посредством проведения проверки документов заявителя и выдачи документов, подтверждающих соответствие заявителя обязательным требованиям, а также функции по осуществлению надзора, в том числе за исполнением условий ранее предоставленного права (разрешения) в целях принятия решения о необходимости приостановления, прекращения действия

соответствующего права.».

В концепции Закона «О ГМК» предлагается отразить следующую классификацию форм государственного контроля, объединяемых единством правовой сущности и способов их осуществления (приведенный список является исчерпывающим):

1) разрешительная деятельность

- **государственная регистрация** лиц, действий, актов, прав, документов, объектов, продукции;
- **лицензирование**;
- **государственная аккредитация, аттестация, сертификация** физических, юридических лиц, произведенной продукции;
- **предоставление разрешения (согласования) на совершение отдельных действий**;

2) **государственная экспертиза** (экологическая, градостроительная, промышленной безопасности и другие виды);

3) **формирование государственных информационных ресурсов** (ведение государственных реестров, регистров, кадастров, осуществляемое посредством сбора, проверки полноты и достоверности представленных сведений, документов, внесения сведений в реестры, регистры, кадастры);

4) **государственный надзор** в соответствующих сферах деятельности, осуществляемый посредством проведения проверок деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц по соблюдению ими обязательных требований законодательства Российской Федерации, проведения дистанционных надзорных мероприятий, принятия мер реагирования при выявлении нарушений обязательных требований и осуществления мониторинга соблюдения законодательства.

Основными принципами организационного построения и функционирования системы государственного и муниципального контроля предлагается считать:

1) **законность** контроля - предполагает наличие законов, определяющих государственный и муниципальный контроль в качестве механизма государственного управления и местного самоуправления, направленного на обеспечение соблюдения правовых норм, законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные для исполнения требования, а также органы, уполномоченные на осуществление такого контроля;

2) **независимость** (административная, финансовая, функциональная) органов контроля от юридических и физических лиц, деятельность которых подлежит проверке;

3) **самостоятельность** органов контроля в организации и осуществлении возложенных на них функций;

4) **компетентность** органов контроля и их должностных лиц, обладающих специальными знаниями, умениями и навыками в контролируемой области, а также располагающих для этого необходимыми силами и средствами;

5) **своевременность** контроля - осуществление контроля в тот период, который в полной мере характеризует деятельность подконтрольного объекта или в период его деятельности, представляющий наибольший риск причинения потенциального вреда;

6) **выборочность** контроля - основанное на результатах оценки рисков причинения вреда определение ограниченных по частоте, периодичности проведения мероприятий по контролю, их состава, форм и методов, достаточных для предотвращения, выявления и пресечения нарушений, установленных законодательством или муниципальными правовыми актами, обязательных требований;

7) **экономичность** контроля - предполагает с одной стороны минимизацию издержек хозяйствующего субъекта, связанных с проведением контроля, а, с другой - оправданность затрат бюджетной системы на осуществление контроля, которые не должны превышать затраты, которые могут возникнуть в случае отказа от контроля;

8) **регламентация** контроля – детальное определение и описание процессов и процедур

исполнения функции, полномочий, форм, методов и способов контроля, ограничений, ответственности, порядка обжалования действий и распространения информации;

9) **транспарентность** контроля - открытость и доступность для органов власти, граждан, хозяйствующих субъектов сведений о планах, результатах проверок, принятых мерах по устранению выявленных нарушений;

10) **эффективность** контроля - достижение целей и реализация задач контроля, т.е. качество деятельности органов государственного и муниципального контроля, позволяющее обеспечивать состояние защиты объектов контроля на уровне приемлемых рисков причинения вреда при минимальных издержках, связанных с обеспечением такого контроля, как со стороны государства, так и со стороны хозяйствующих субъектов;

11) **ответственность** органов контроля и их должностных лиц за ненадлежащее исполнение своих функций.

Организация государственного и муниципального контроля определяется **характером осуществления проверок**, который следует подразделять в зависимости:

1) от этапности осуществления проверяемой деятельности на: предварительный (до начала осуществления деятельности); текущий (в процессе осуществления деятельности) и последующий (по окончании деятельности);

2) от периодичности осуществления контрольной деятельности на плановый и внеплановый;

3) от места проведения мероприятий по контролю на: дистанционный - без взаимодействия с проверяемым субъектом; документарный (камеральный) – по месту контролирующего органа; выездной – по месту осуществления деятельности проверяемого субъекта.

При осуществлении государственного и муниципального контроля могут применяться разнообразные методы, которые представляют собой совокупность способов и приемов, при помощи которых достигается определенная цель, и реализуются поставленные задачи конкретной деятельности.

Для большинства форм контроля характерны **следующие отдельные методы** или их сочетание:

1) анализ информации о деятельности объекта контроля (статистическая информация, обращения физических и юридических лиц, сообщения средств массовой информации, данные мониторинга, документы проверок) и оценки рисков причинения вреда, связанного с деятельностью хозяйствующего субъекта, при осуществлении документарной проверки;

2) изучение и сравнительный анализ документации, характеризующей деятельность объекта контроля и используемой им в процессе деятельности, методы экспертной оценки соответствия документации установленным требованиям к ее оформлению и ведению (правоустанавливающие, проектные, технологические, технические, организационные, подтверждающие личность, соответствие, права, обязанности, квалификацию, образование, состояние здоровья и иные документы) при осуществлении документарной и (или) выездной проверки;

3) обследование при осуществлении выездной проверки: визуальный осмотр территории (акваторий), зданий, помещений, сооружений; описание технологических процессов, оборудования, инвентаря, инструментария, средств коллективной и индивидуальной защиты, систем и мер обеспечения безопасности; проведение исследований, измерений, испытаний с использованием инструментальных средств, способов и приемов, а также методы аудио- и видеотекстовой фиксации состояния, событий, явлений;

4) опрос и получение пояснений ответственных должностных лиц и работников проверяемого субъекта;

5) специальные экспертизы и расследования с целью установления причин и условий возникновения нарушений, виновных лиц, последствий нарушения, определение рисков причинения вреда и масштабов причиненного вреда;

6) методы первичного учета, отчетности и статистического наблюдения.

Указанные методы составляют мероприятия по контролю, которые в совокупности формируют процедуры проверок.

2. Содержание каждой из форм государственного контроля и порядок их осуществления с выделением составляющих элементов, последовательности, этапности, видов, форм и методов осуществления в отношении тех видов государственного контроля, которые не урегулированы в специальных законах.

В отношении тех форм государственного контроля, процедуры осуществления которых урегулированы специальными законами (лицензирование, государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, аккредитация в национальной системе), дается отсылка к действующим законам;

3. Общий для всех видов и форм государственного и муниципального контроля порядок:

1) организации и проведения проверок (плановых, внеплановых, документарных, выездных, проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемым субъектом);

2) взаимодействия органов государственного и муниципального контроля при организации и проведении проверок в процессе осуществления деятельности хозяйствующих субъектов;

3) осуществления информационно-аналитического обеспечения деятельности органов контроля и деятельности по информированию общества о результатах государственного и муниципального контроля;

4) профилактики нарушений обязательных требований при осуществлении деятельности, подлежащей контролю.

4. Уведомительный порядок начала осуществления отдельных видов деятельности, в отношении которых запрещается применение государственными органами и органами местного самоуправления требований о получении предварительных разрешений, согласований, экспертных заключений и оказания иных государственных и муниципальных услуг.

5. Общие требования к передаче для осуществления субъектам Российской Федерации или муниципальным образованиям контрольно-надзорных полномочий соответственно Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также требования к осуществлению государственного надзора за качеством осуществления таких полномочий, включая:

1) Критерии, определяющие возможность передачи контрольно-надзорных полномочий для осуществления на иной уровень власти;

2) Общие требования к порядку передачи контроля на региональный или муниципальный уровень;

3) Требования к порядку взаимодействия федеральных и региональных органов, включая полномочия федерального органа;

4) Порядок осуществления контроля деятельности региональных органов, включая описание оснований, процедуры и результатов проведения проверок указанных органов;

5) Общие требования к показателям эффективности деятельности региональных органов по исполнению переданных контрольно-надзорных полномочий;

6) Порядок представления отчетности региональных контрольно-надзорных органов.

6. Исчерпывающий перечень видов и форм государственного и муниципального контроля, включая государственный надзор, в соответствующих сферах экономической или профессиональной деятельности, с запретом осуществления в Российской Федерации государственного и муниципального контроля в формах и видах, не определенных в Законе «О ГМК».

По каждому из видов государственного надзора должно быть разработано положение и административный регламент исполнения соответствующей функции.

По каждому из видов надзора необходимо определить порядок взаимодействия контрольного органа с общественными организациями, как в рамках участия общественности в осуществлении контрольной деятельности органом власти, так и по порядку ее участия в осуществлении надзора за деятельностью контрольного органа.

2. Создание системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля

1. Общие положения

Существующие проблемы

В настоящее время установленные законодательством требования к хозяйствующим субъектам, процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий и применяемые санкции преимущественно не соответствуют уровню потенциальной опасности регулируемого и контролируемого вида деятельности.

В результате действующая модель контрольно-надзорной деятельности приводит к **избыточности контрольных мероприятий в отношении одних хозяйствующих субъектов и недостаточности мер контроля в отношении других субъектов.**

Следствием этого являются:

- 1) не оптимальные расходы бюджетов всех уровней на организацию и проведение государственного контроля;
- 2) избыточное административное давление, как на предпринимателей, так и на некоммерческий сектор экономики, неоправданно повышающее издержки при ведении экономической деятельности;
- 3) отсутствие надлежащего контроля в отдельных случаях, что приводит к авариям и катастрофам с большим количеством человеческих жертв или причинением вреда инфраструктуре и окружающей среде.

Цель изменений

Создание системы оценки рисков и управления ими обеспечит достижение двух основных целей:

- 1) повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности - увеличение уровня безопасности, снижение количества случаев нарушения обязательных требований и случаев причинения вреда при сохранении или уменьшении издержек со стороны государства на проведение мероприятий по контролю;
- 2) повышение комфортности ведения бизнеса - снижение издержек подконтрольных лиц при проведении проверок, соответствие этих издержек уровню опасности, которую несет деятельность проверяемых субъектов;

Логика преобразований

Для внедрения риск-ориентированного подхода должны быть сформированы следующие правовые и организационные инструменты:

- 1) **Система оценки уровня риска**, создание которой требует:
 - а) определения количества уровней риска;
 - б) выбора системы оценки риска (статическая или динамическая);
 - в) разработки критериев оценки риска;
 - г) установления процедуры присвоения подконтрольному субъекту уровня риска;
 - д) создания информационных систем, обеспечивающих оценку риска.
- 2) **Система управления риском**, предусматривающая проведение в зависимости от уровня потенциальной опасности подконтрольного лица дифференциации формы осуществления контрольно-надзорной деятельности, а также следующих элементов государственного контроля (надзора):
 - а) проверяемые требования;
 - б) периодичность и срок проведения (плановой) проверки;
 - в) форма проверки (документарная/выездная);
 - г) размер административного наказания за выявленные нарушения.

3) Система информирования о рисках и путях их устранения, включающая:

а) информирование подконтрольных субъектов о возможных рисках и дифференцированных правилах контроля;

б) информирование общества о результатах применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора).

Создание системы оценки рисков и управления ими позволит **кардинально упростить** государственный контроль в **отношении объектов низкого и среднего уровня риска**, а в **определенных случаях отказаться от контроля или заменить его иными механизмами регулирования** (страхование, добровольное подтверждение соответствия). Также создание системы оценки рисков и управления ими может быть использовано для дальнейшего совершенствования распределения полномочий между уровнями власти путем **передачи федерального государственного контроля** в отношении низкорисковых или среднерисковых объектов **на региональный и муниципальный уровень**.

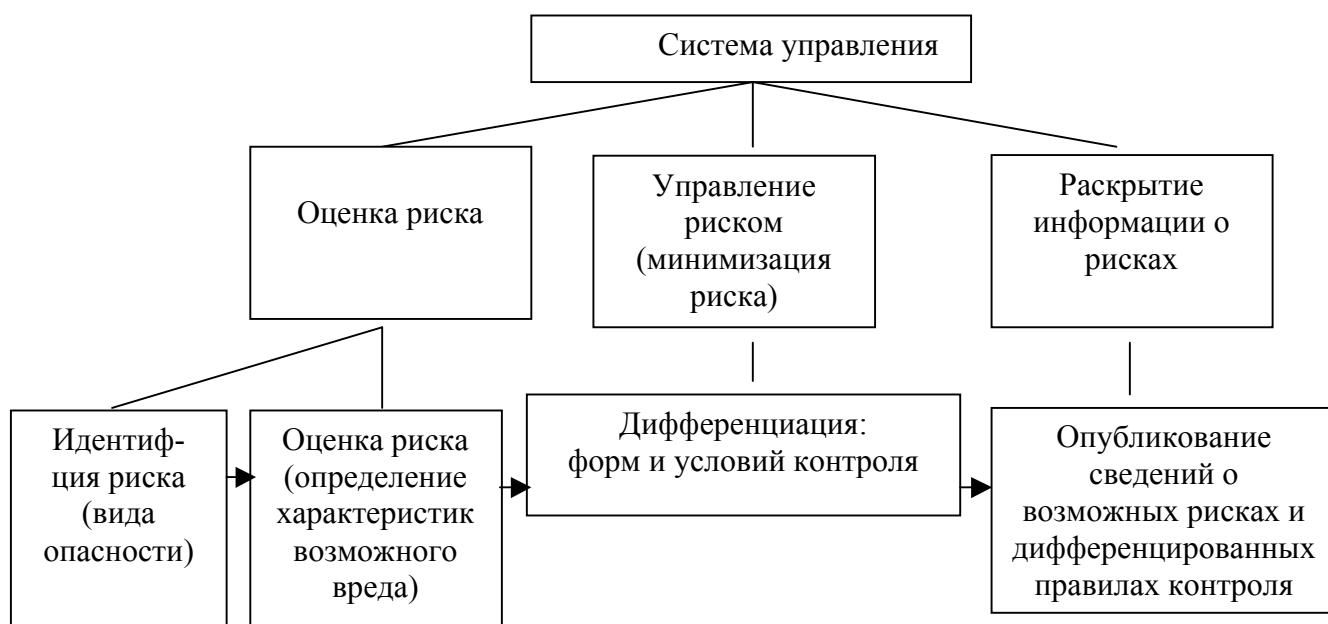


Рис. 1. Система управления риском при осуществлении государственного контроля

II. Обоснование и варианты предлагаемых изменений

1. Определение основных понятий

Создание эффективно действующего правового регулирования системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля требует закрепления точных определений основных понятий «**риск причинения вреда**», «**уровень риска**», «**система оценки рисков и управления ими**».

В научной литературе¹¹ и российском законодательстве¹² представлен довольно широкий набор определений риска. Обобщая определения, содержащиеся в указанных источниках, можно

¹¹ Например, Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. – М.: Мысль, 1989; Марцынковский Д. Обзор основных аспектов риск-менеджмента // Das Management. 2011.; Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: ИНФРА-М, 2006.

¹² Например, Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (статья 2); Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (статья 1); Таможенный кодекс Таможенного союза (пункт 8 статьи 127); ГОСТ Р 55201-2012. «Национальный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях»; ГОСТ Р 52551-2006 «Системы охраны и безопасности. Термины и определения» (пункт 2.2.9).

исходить из того, что риск – это вероятность наступления неблагоприятных событий в сочетании с последствиями наступления таких событий.

Для целей внедрения риск-ориентированного подхода в практику государственного и муниципального контроля (надзора) под риском причинения вреда необходимо понимать **вероятность причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства с учетом тяжести такого вреда, а также вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом тяжести последствий таких ситуаций.**

Соответственно, **уровнем риска** являются количественно измеряемые показатели, характеризующие вероятность причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства с учетом тяжести такого вреда, а также вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом тяжести последствий таких ситуаций.

В свою очередь, под **системой оценки рисков и управления ими** (для целей государственного и муниципального контроля) нужно понимать систему мероприятий, направленных на снижение до приемлемого уровня вероятности причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства, а также вероятности причинения вреда в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2. Создание системы оценки рисков

Для создания системы оценки риска необходимо решение следующих вопросов:

- а) определить количество уровней риска;
- б) произвести выбор системы оценки риска (статическая или динамическая);
- в) осуществить разработку критериев оценки риска;
- г) установить процедуру присвоения хозяйствующему субъекту уровня риска;
- д) предусмотреть создание информационных систем, обеспечивающих оценку риска.

а) Количество уровней риска

Анализ зарубежного и российского опыта использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) показывает, что количество уровней потенциального риска подконтрольных субъектов варьируется, как правило, от 2 до 6. Чаще всего используется 3 и 4-уровневое деление объектов. Подробнее опыт различных стран изложен в Таблице 1.

Таблица 1. Анализ зарубежного и российского опыта использования риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля

Количество уровней риска	Примеры из российского опыта	Примеры из зарубежного опыта
2 уровня	таможенный контроль	нет данных
3 уровня	портовый контроль	1) контроль за качеством продуктов питания и контроль санитарно-эпидемиологической безопасности в Канаде 2) все виды государственного контроля (надзора) в Беларуси, Казахстане, Украине
4 уровня	1) надзор в области промышленной безопасности в России 2) надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	1) контроль обеспечения безопасности продуктов питания в США 2) контроль выбросов промышленных предприятий в Швеции
5 уровней	контроль в области обращения с отходами производства и потребления	нет данных
6 уровней	нет данных	контроль за безопасностью лекарственных средств и изделий медицинского назначения в Великобритании

С учетом вышеизложенного российского и зарубежного опыта предлагается использовать 3-х уровневое деление хозяйствующих субъектов по уровню риска с добавлением для некоторых видов контроля отдельной категории субъектов особого риска. Таким образом, все субъекты (объекты) должны входить в одну из 4 категорий:

- группа особого риска;
- группа высокого риска;
- группа среднего риска;
- группу низкого риска.

При этом должно допускаться, что в отношении конкретных видов государственного контроля (надзора) могут отсутствовать хозяйствующие субъекты, относящиеся к какой-либо из обозначенных групп (например, к группе особого риска).

б) Выбор статической или динамической системы оценки риска

Распределение всей совокупности подконтрольных субъектов (объектов) может осуществляться с использованием статической или динамической системы оценки уровня риска.

Статическая система оценки уровня риска включает в себя однократное отнесение хозяйствующих субъектов (объектов) к той или иной категории без последующего изменения данной категории (т.е. сохранение присвоенной категории вне зависимости от наличия или отсутствия нарушений обязательных требований).

Динамическая система оценки уровня риска включает в себя первоначальное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к той или иной категории с последующим изменением данной категории в зависимости от истории взаимодействия с контрольно-надзорными органами, в том

числе наличия или отсутствия нарушений. При изменении категории объекта учитывается тяжесть и количество допущенных правонарушений.

Комплексно преимущества и недостатки статической или динамической системы оценки уровня риска для целей осуществления государственного контроля (надзора) изложены в Таблице 2.

Таблица 2. Преимущества и недостатки статической или динамической системы оценки уровня риска

Вид системы оценки риска	Преимущества	Недостатки
Статическая	1. Легкость в организации и использовании (достаточно один раз провести оценку и классификацию хозяйствующих субъектов); 2. Относительно низкий уровень затрат финансовых и кадровых ресурсов при организации системы оценки	1. Низкий уровень гибкости 2. Отсутствие стимулирования для хозяйствующих субъектов к добросовестному исполнению требований
Динамическая	Высокий уровень гибкости, возможность учета текущих действий хозяйствующих субъектов по исполнению обязательных требований	1. Сложность в организации и использовании, необходим постоянный сбор информации обо всех выявленных в ходе проверок нарушениях 2. Высокий уровень затрат финансовых и кадровых ресурсов при организации системы оценки

Сопоставление вышеизложенных преимуществ и недостатков, а также целей внедрения риск-ориентированного подхода позволяет сделать вывод о целесообразности **внедрения динамической системы оценки риска**. Статическая система может использоваться строго ограниченный период времени **на промежуточном этапе** организации динамической системы в зависимости от уровня организационной готовности контрольно-надзорного органа.

в) Критерии оценки риска

Для функционирования динамической системы оценки риска должны быть утверждены:

1) Критерии первичного отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска;

2) Закрытые перечни грубых, значительных и незначительных нарушений с указанием оценки в баллах за нарушение каждого вида (например, 5 баллов за грубое нарушение, 3 балла – за значительное и 1 балл – за малозначительное).

Данные перечни должны удовлетворять следующим требованиям:

а) быть исчерпывающими;

б) содержать привязку к нормативно-правовым и нормативно-техническим актам, в которых закреплены требования, проверяемые в ходе мероприятий по контролю.

Для составления перечня нарушений предварительно должен быть подготовлен систематизированный исчерпывающий перечень обязательных требований, предъявляемых к подконтрольным субъектам.

3) Пороговые значения баллов для изменения уровня риска.

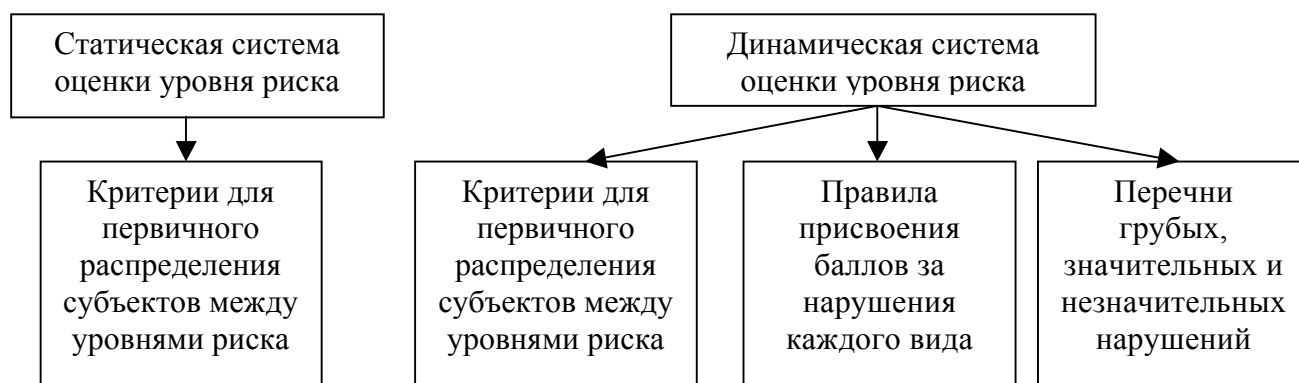


Рис. 2. Элементы системы оценки уровня риска

В отношении видов федерального государственного надзора критерии и процедура отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска должны утверждаться **на уровне постановлений Правительства Российской Федерации**, утверждающих положения о конкретном виде надзора. Детальные правила оценки риска должны утверждаться ведомственными нормативно-правовыми актами.

В отношении видов контроля (надзора), осуществление которых является собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, указанные критерии и перечни должны определяться в порядке, установленном соответственно субъектом Российской Федерации или муниципалитетом.

Критерии отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска должны проходить широкое обсуждение, а распределение должно происходить с учетом ресурсных возможностей контрольного органа и разумного соотношения доли хозяйствующих субъектов в каждой из групп риска.

г) Процедура присвоения хозяйствующему субъекту (объекту) соответствующего уровня риска

После утверждения критериев отнесения субъекта к определенному уровню риска должна быть проведена процедура присвоения каждому хозяйствующему субъекту соответствующего уровня потенциальной опасности.

Сам процесс присвоение указанной категории может быть организован двумя основными способами (Таблица 3):

1) путем обязательного информирования подконтрольными субъектами органов контроля (путем перерегистрации, декларирования, направления уведомления и т.д.) о характеристиках, позволяющих определять уровень риска;

2) путем определения уровня риска в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности.

Таблица 3. Преимущества и недостатки различных процедур присвоения подконтрольному субъекту (объекту) соответствующего уровня риска

Процедура оценки	Преимущества	Недостатки
в ходе кампании по перерегистрации субъектов (объектов)	Быстрота присвоения субъектам (объектам) соответствующего уровня риска	1. Высокие финансовые, кадровые и организационные затраты органов контроля на проведение кампании 2. Дополнительный административный барьер для хозяйствующих субъектов в виде обязанности пройти регистрацию (перерегистрацию)
в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности	Низкие финансовые, кадровые и организационные затраты как органов контроля, так и хозяйствующих субъектов	Длительный срок присвоения субъектам (объектам) соответствующего уровня риска

Наименее затратным, как для контрольно-надзорных органов, так и для хозяйствующих субъектов, будет второй способ, организованный по следующей процедуре.

Правительство Российской Федерации по представлению контрольного органа в течение трех месяцев после определения критериев обязано утвердить поименный перечень субъектов, относящихся к группе особого риска (в случае наличия такой группы в соответствующем виде контроля), а само ведомство - в течение шести месяцев – перечень субъектов, относящихся к другим группам (без взаимодействия с подконтрольными субъектами). Все субъекты, не включенные в данные перечни, по умолчанию относятся к группе среднего риска. В ходе ближайшей проверки (как плановой, так и внеплановой) контрольно-надзорный орган подтверждает или изменяет группу риска, к которой относится данный субъект.

В период практического внедрения системы оценки рисков и управления ими присвоение и последующее изменение группы риска, к которой относится подконтрольный субъект, может осуществляться вручную сотрудниками контрольно-надзорных органов. Однако целевым ориентиром должно являться присвоение группы риска контролируемому субъекту или изменение такой группы автоматически, т.е. посредством АИС и без участия инспекторов,.

Целесообразно также предусмотреть возможность подконтрольных субъектов в инициативном порядке представлять органу контроля материалы, подтверждающие их соответствие той или иной группе риска, а также разработать процедуру рассмотрения соответствующих материалов.

д) Создание государственных автоматизированных информационных систем, обеспечивающих оценку риска

Процедура определения уровня (категории) риска каждого хозяйствующего субъекта (объекта) фактически невозможна без создания органами контроля автоматизированных информационных систем (далее – АИС), обеспечивающих ведение:

- а) реестров подконтрольных лиц, содержащих указание на уровень риска, присвоенного каждому лицу применительно к соответствующим видам контроля (надзора);
- б) учета выявленных нарушений с указанием тяжести нарушения.

Указанные системы могут быть ведомственными или едиными (т.е. иметь межведомственный характер).

Таблица 4. Преимущества и недостатки единых (межведомственных) и ведомственных АИС, обеспечивающих оценку риска

Тип системы	Преимущества	Недостатки
Ведомственная	1) возможность органа контроля создать АИС, максимально учитывающую особенности осуществления того или иного вида контроля 2) меньшие затраты на создание и наладку отдельной ведомственной АИС	1) сложности в получении информации о фактах нарушений обязательных требований, выявленных различными контрольно-надзорными органами
Единая (межведомственная)	1) простота получения информации (о фактах нарушений обязательных требований), выявленных различными контрольно-надзорными органами (возможна единая точка доступа к информации)	1) сложность создания единой АИС, учитывающей особенности осуществления разных видов контроля, включая необходимость оператора системы оперативно взаимодействовать с большим количеством контрольных органов 2) большие временные затраты на создание и наладку единой АИС

С учетом изложенных преимуществ и недостатков более предпочтительной представляется **создание ведомственных АИС**, недостатки которых могут быть уменьшены за счет создания организационных и технологических механизмов обмена данными между информационными системами тех контрольно-надзорных органов, которые имеют в этом постоянную потребность.

Для упрощения внедрения АИС в контрольно-надзорных органах с небольшим ресурсным потенциалом (как правило, такие органы проводят незначительное количество проверок) предлагается осуществить централизованную разработку **типовой информационной системы**, пригодной для внедрения в таких органах.

2. Создание системы управления рисками

Создание системы управления рисками предполагает возможность изменения для отдельных категорий хозяйствующих субъектов вариантов осуществления государственного контроля, а также дифференциацию отдельных элементов государственного надзора.

2.1. Совершенствование вариантов осуществления государственного контроля

Оптимизация вариантов осуществления государственного контроля, исходя из уровня потенциальной опасности подконтрольного объекта, должна осуществляться путем:

а) расширения сферы уведомительного порядка начала деятельности и сокращения сферы применения разрешительного режима начала деятельности;

б) отказа от государственного надзора в отношении отдельных субъектов (объектов);

в) замещения отдельных видов государственного контроля иными механизмами регулирования;

г) передачей полномочий по осуществлению федерального государственного контроля на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

а) Расширение сферы уведомительного порядка начала деятельности и сокращение сферы применения разрешительного режима начала деятельности

Сокращение сферы разрешительного режима начала деятельности в отношении субъектов группы низкого и среднего риска может реализоваться путем:

(1) сокращения перечня обязательных (например, лицензионных) требований;

(2) замены разрешительного режима начала деятельности (например, лицензирования) на уведомительный режим;

(3) отмены разрешительных процедур (например, лицензирования) без замещения иным

административно-правовым режимом.

б) Отказ от государственного контроля в отношении отдельных объектов

В отношении объектов, относящихся к низкому уровню риска, может быть принято решение об отказе от государственного надзора в любых формах.

в) Замещение отдельных видов государственного контроля иными механизмами регулирования

Институт «добровольной оценки соответствия» может использоваться в качестве альтернативы проведению проверок в рамках государственного надзора. Предварительное проведение процедуры подтверждения деятельности хозяйствующего субъекта, выпускаемых и (или) реализуемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг) международным или национальным требованиям снижает риск причинения вреда. В связи с этим осуществление добровольной оценки соответствия должно выступать основанием для исключения возможности органов государственного надзора осуществлять мероприятия по контролю либо для снижения количества или глубины проверок в отношении указанного лица, товаров, работ, услуг.

Возможны два основных варианта использования института «добровольной оценки соответствия» для замещения государственного надзора:

- 1) с использованием уже существующих систем оценки;
- 2) с созданием новой специальной процедуры подтверждения соответствия.

В части **использования существующих систем подтверждения соответствия объекта установленным требованиям** предполагается использование следующих процедур:

- а) сертификация;
- б) прохождение аудита;
- в) вступление в СРО.

В части **сертификации** значимой должна считаться **добровольная** сертификация на соответствие **международным** стандартам следующих систем: ISO 9000 (система менеджмента качества), ISO 14000 (система экологического менеджмента), ISO 22000 (система менеджмента безопасности продуктов питания), OHSAS 18000 (система менеджмента профессиональной безопасности и охраны труда), HACCP (система менеджмента безопасности пищевых продуктов), GMP (система менеджмента безопасности лекарственных средств и медицинских изделий).

Закрытый перечень стандартов, признаваемых для замещения конкретного вида государственного надзора, должен утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации в качестве составной части положения о данном виде надзора.

В части **прохождения аудита** значимыми должны считаться положительные заключения по следующим видам аудита:

- аудит бухгалтерской (финансовой) отчетности (в том числе аудит по МСФО),
- независимая оценка пожарного риска.

Закрытый перечень видов аудита, признаваемых для замещения конкретного вида государственного надзора, должен утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации в качестве составной части положения о данном виде надзора.

В части **вступления в СРО** значимым должны считаться участие подконтрольного лица в СРО как с обязательным, так и с добровольным членством.

Закрытый перечень СРО, признаваемых для замещения конкретного вида государственного надзора, должен утверждаться постановлением Правительства Российской Федерации в качестве составной части положения о данном виде надзора.

При отсутствии в конкретной сфере государственного управления существующих систем подтверждения соответствия международным или национальным требованиям или непригодности действующих процедур для использования в качестве альтернативы традиционным проверкам контрольно-надзорные органы будут наделены правом **создания специальной процедуры подтверждения соответствия**.

Оптимальным вариантом является институт независимой оценки риска в соответствующей сфере (аудит безопасности в соответствующей области), однако также возможно использование иных правовых режимов: аттестации, регистрации, сертификации.

Потенциально возможно три основных варианта организации вновь создаваемой процедуры подтверждения соответствия, преимущества и недостатки которых изложены в Таблице 5.

Таблица 5. Преимущества и недостатки вариантов организации создаваемой процедуры подтверждения соответствия (используемой в качестве альтернативы проведению проверок)

Описание	Преимущества	Недостатки
1. Проведение оценки государственным органом (с взиманием государственной пошлины)	1) Высокий уровень доверия к проведенной оценке 2) Достаточно низкие финансовые затраты заявителя.	Серьезное увеличение численности государственных органов
2. Проведение оценки государственными предприятиями и учреждениями (на коммерческой основе)	1) Высокий уровень доверия к результатам оценки 2) Отсутствие ограничения численности работников	Монополизация услуги (как следствие – завышенные цены).
3. Проведение оценки уполномоченными коммерческими организациями	Конкуренция при оказании услуги (как следствие – относительно низкие цены)	Менее высокая степень доверия к результатам оценки соответствия

Исходя из имеющихся кадровых и бюджетных ограничений органов государственного контроля, а также с учетом анализа затрат заявителя в отношении каждого из указанных вариантов должен быть реализован вариант **«Проведение оценки уполномоченными коммерческими организациями»**. При этом недостаток, связанный с проведением недостаточно качественной оценки соответствия, будет минимизирован:

- 1) путем введения контроля за уполномоченными организациями со стороны органов государственного надзора;
- 2) посредством введения административной ответственности таких организаций.

Общая схема осуществления добровольной оценки соответствия, используемой в качестве альтернативы проведению проверок, изложена на схеме 3.

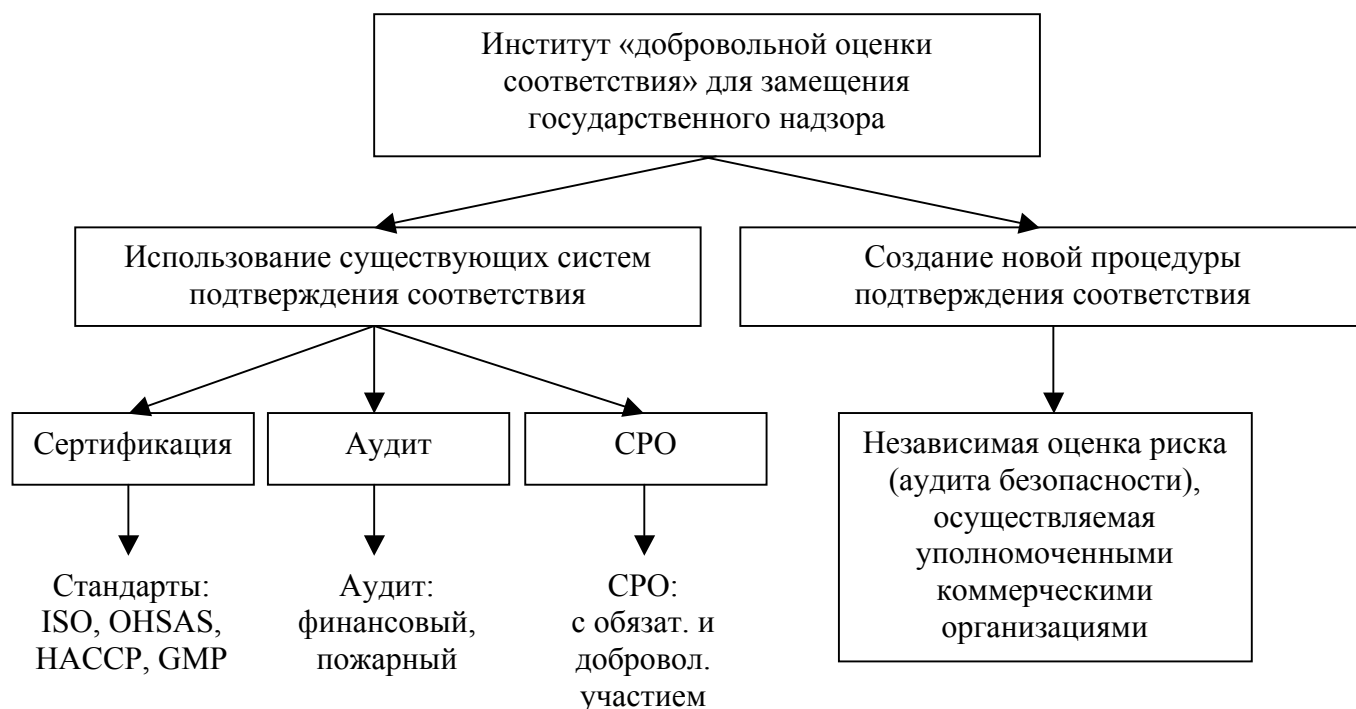


Рис. 3. Институт «добровольной оценки соответствия» для замещения государственного надзора

В случае прохождения хозяйствующим субъектом указанных процедур добровольного подтверждения соответствия установленным международным или национальным требованиям должно производиться снижение уровня риска.

По каждому из видов надзора должны быть определены возможные формы замещения государственного надзора, процедуры и критерии перехода подконтрольных субъектов под регулирование иной формы, последствия такого перехода, требования, предъявляемые к организациям, осуществляющим формы негосударственного контроля и способы подтверждения соответствия этих организаций указанным требованиям.

Внедрение форм негосударственного контроля должно производиться с соблюдением следующих условий:

1) Принуждение хозяйствующих субъектов к переходу под режим негосударственного контроля недопустимо. Хозяйствующий субъект должен иметь возможность выбора между применением режима негосударственного контроля и сохранением существующего режима, при котором контроль осуществляется государственными органами за счет бюджетных средств без взимания платы с подконтрольных субъектов.

2) Использование форм негосударственного контроля, должно осуществляться, как правило, в отношении субъектов, относящихся к группе среднего и низкого риска.

3) Внедрение негосударственного контроля должно производиться с учетом специфических условий действия той или иной формы (например, внедрение СРО возможно исключительно в отраслях с высоким репутационным эффектом).

г) Передача полномочий по осуществлению федерального государственного контроля на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля может быть использовано для дальнейшего совершенствования распределения полномочий между уровнями власти. Полномочия по осуществлению федерального государственного контроля в отношении низкорисковых или среднерисковых объектов могут передаваться на региональный или муниципальный уровень (в случае, если возможные негативные эффекты от деятельности подконтрольных субъектов носят локальный характер).

Указанное делегирование может представлять собой как перевод федеральных полномочий в категорию собственных полномочий субъектов Российской Федерации или муниципалитетов, так и передачу полномочий Российской Федерации для осуществления субъектам Российской Федерации и муниципалитетам (т.е. с сохранением федерального финансирования и контроля).

Передача отдельных полномочий по осуществлению федерального государственного контроля на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет повысить самостоятельность регионов и муниципалитетов в вопросах социально-экономического развития соответствующих территорий, что согласуется с целями федеративного государства.

Вместе с тем делегирование контрольно-надзорных полномочий имеет ряд рисков, наиболее серьезными из которых являются:

1) разрушение работающей системы государственного контроля, провалы исполнения контрольно-надзорных полномочий на время организационных изменений, связанных с передачей полномочий;

2) отсутствие связи между передачей полномочий и качеством их исполнения, риск концентрации административного ресурса на уровне субъекта Российской Федерации/муниципалитета и наращивания давления на бизнес со стороны региональных/муниципальных органов;

3) сложность противодействия трансграничным угрозам;

4) рост издержек на качественное администрирование на федеральном уровне;

5) ограниченные возможности федеральных органов власти по контролю за исполнением делегированных полномочий в субъектах Российской Федерации/муниципалитетах;

б) рост совокупных расходов на исполнение переданных полномочий.

В связи с этим передача или делегирование полномочий в отношении соответствующих хозяйствующих субъектов должно осуществляться разработкой соответствующих риск-минимизирующих мероприятий.

2.2 Дифференциация отдельных элементов государственного надзора

Индивидуализация подхода контрольно-надзорных органов к проверяемым лицам должна осуществляться путем дифференциации

- (1) проверяемых требований,
- (2) периодичности и срока проведения плановой проверки,
- (3) формы проверки, а также
- (4) размера административного наказания за выявленные нарушения.

а) Дифференциация проверяемых требований

Дифференциация проверяемых требований должна осуществляться отдельно, применительно к каждому виду надзора, что потребует внесения изменений в большое количество нормативно-правовых и нормативно-технических актов (включая технические регламенты, СанПиН, СНиП, ГОСТ), содержащих обязательные требования, предъявляемые к различным объектам и видам деятельности.

Возможными мерами дифференциации проверяемых требований является отмена для субъектов (объектов), относящихся к группе низкого и среднего риска, отдельных нормативно-правовых и технических требований. Например, предполагается исключить требования о необходимости наличия внутренних подразделений, ответственных за контроль и обеспечение безопасности, о прохождении процедур подтверждения соответствия, о проведении обучения персонала, о наличии определенных технических устройств или запасов и т.д.

б) Дифференциация периодичности и срока проведения плановой проверки

Дифференциация периодичности и срока проведения плановой проверки должна носить универсальный характер и распространяться на все виды контроля.

Планируется установление следующих правил:

- в отношении субъектов группы особого риска должен действовать режим постоянного государственного надзора;
- в отношении субъектов группы высокого риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год и не дольше 20 рабочих дней;
- в отношении субъектов группы среднего риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в три года и не дольше 10 рабочих дней;
- **в отношении субъектов группы низкого риска плановые проверки не проводятся.**

Также может быть установлено, что в случае отсутствия нарушений требований по итогам проведенной плановой проверки, период до следующей плановой проверки увеличивается в 2 раза.

в) Дифференциация формы проверки

В части дифференциации форм проверок необходимо предусмотреть, что плановая проверка субъекта группы среднего риска может быть проведена только в форме документарной проверки (за исключением случаев, когда оценка соответствия обязательным требованиям возможна только в ходе очного обследования объектов контроля). В случае выявления нарушений по результатам анализа документов возможна организация выездной проверки.

г) Дифференциация размера административного наказания за выявленные нарушения

Дифференциация размера административного наказания за выявленные нарушения должна осуществляться исходя из группы риска, к которой относится правонарушитель. Предлагается закрепить в КоАП Российской Федерации следующие правила назначения административных наказаний:

- а) наказание для субъекта из группы особого или высокого риска назначается в пределах, предусмотренных статьями Особенной части КоАП Российской Федерации;

б) максимальное наказание для субъекта из группы среднего риска не может превышать величины, равной сумме минимального наказания и 50% от разницы между максимальным и минимальным наказанием;

в) максимальное наказание для субъекта из группы низкого риска не может превышать величины, равной сумме минимального наказания и 25% от разницы между максимальным и минимальным наказанием.

Более подробно – см. соответствующий раздел настоящей Концепции.

3. Раскрытие информации о рисках и путях их устранения

а) Информирование хозяйствующих субъектов о возможных рисках и дифференцированных правилах контроля

Указанное информирование должно включать в себя размещение на специализированном сайте в сети Интернет следующих сведений, систематизированных по каждому виду контроля:

1) Общая информация о правилах оценки риска:

а) критерии первичного отнесения субъектов к определенной группе риска;

б) закрытые перечни грубых, значительных и незначительных нарушений с указанием оценки в баллах за нарушение каждого вида;

в) пороговые значения баллов для изменения уровня риска;

2) Информация о результатах оценки риска, проведенной органами контроля для каждого хозяйствующего субъекта (т.е. информация об уровне риска, присвоенного конкретному лицу, содержащаяся в реестрах подконтрольных лиц АИС оценки риска);

3) Информация об обязательных требованиях и правилах осуществления контроля, связанных с системой управления рисками:

а) информация о проверяемых требованиях (более подробно см. соответствующий раздел Концепции);

б) информация о периодичности и сроках проведения плановых проверок;

в) информация о формах проверок;

г) информация о возможных составах административных правонарушений и размерах административных наказаний за выявленные нарушения.

Размещение в открытом доступе данных сведений позволит субъектам, в отношении которых осуществляется государственный контроль, спрогнозировать уровень «плотности контроля», а также предпринять меры по оптимизации своей деятельности, направленные на минимизацию административного давления.

б) Информирование общества о результатах применения риск-ориентированного подхода

Данное информирование должно включать в себя размещение на специализированном сайте в сети Интернет следующих сведений, систематизированных по каждому виду контроля:

а) сведений о количестве субъектов (объектов), относящихся к каждому уровню риска;

б) сведений о количестве проверок (плановых и внеплановых) субъектов (объектов), относящихся к каждому уровню риска;

в) сведений о количестве случаев нарушения обязательных требований субъектами, относящимися к каждому уровню риска;

г) сведений о количестве случаев причинения вреда (с характеристикой последствий) субъектами, относящимися к каждому уровню риска (более подробно - см. раздел «Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности» настоящей Концепции).

Указанные выше сведения должны размещаться в разрезе по субъектам Российской Федерации и по годам.

Размещение в открытом доступе данных сведений позволит продемонстрировать общественности и бизнесу (как отдельным субъектам предпринимательской деятельности, так и их объединения) уровень эффективности применения системы управления риском при осуществлении государственного контроля.



Рис. 4. Раскрытие информации о рисках и путях их устранения

III. Положения концепции

Закон «О ГМК» должен содержать основы системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля, что порождает необходимость включения в указанный нормативно-правовой акт следующих положений.

1) Данный закон должен содержать определение основных понятий, необходимых для использования инструментов управления рисками в контрольной деятельности государственных и муниципальных органов.

Для целей внедрения риск-ориентированного подхода в практику осуществления государственного и муниципального контроля под риском предлагается понимать вероятность причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства с учетом тяжести такого вреда, а также вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом тяжести последствий таких ситуаций.

Соответственно, уровнем риска являются количественно измеряемые показатели, характеризующие вероятность причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде,

имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства с учетом тяжести такого вреда, а также вероятность возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом тяжести последствий таких ситуаций.

В свою очередь, под системой оценки рисков и управления ими нужно понимать систему мероприятий, направленных на снижение до приемлемого уровня вероятности причинения в результате деятельности хозяйствующего субъекта вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства, а также вероятности причинения вреда в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

2) Закон «О ГМК» должен включать положения, касающиеся системы оценки рисков. Ее создание включает в себя определение количества уровней риска, выбор статической или динамической системы оценки риска, разработку критериев оценки риска, установление процедуры присвоения субъекту (объекту) уровня риска, создание информационных систем, обеспечивающих оценку риска.

С учетом российского и зарубежного опыта планируется использовать 3-х уровневое деление подконтрольных субъектов по уровню риска. Для отдельных видов государственного контроля Правительство Российской Федерации может установить дополнительную категорию субъектов особого риска. Таким образом, все субъекты (объекты) должны входить в одну из 4 категорий: группу особого риска, группу высокого риска, группу среднего риска или группу низкого риска.

Вместе с тем должно допускаться, что в отношении конкретных видов государственного контроля могут отсутствовать хозяйствующие субъекты, относящиеся к какой-либо из обозначенных групп (например, к группе особого риска).

Распределение всей совокупности хозяйствующих субъектов (объектов) по уровням риска может осуществляться с использованием статической или динамической системы оценки степени риска. Предполагается включить в Закон «О ГМК» следующие определения указанных систем оценки риска.

Статическая система оценки степени риска – порядок оценки риска, включающий однократное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к определенному уровню риска без последующего изменения данного уровня в зависимости от наличия или отсутствия нарушений обязательных требований.

Динамическая система оценки степени риска – порядок оценки риска, включающий первоначальное отнесение проверяемых субъектов (объектов) к определенному уровню риска с последующим изменением данного уровня в зависимости от наличия или отсутствия нарушений. При изменении категории объекта учитывается тяжесть и количество допущенных правонарушений.

Закон «О ГМК» должен закреплять полномочие Правительства Российской Федерации определять вид системы оценки уровня риска для каждого вида государственного надзора. Целевым ориентиром является использование преимущественно динамической системы оценки рисков.

Для функционирования динамической системы оценки риска должны быть утверждены подзаконными актами:

- а) критерии первичного отнесения субъектов к определенной группе риска;
- б) пороговые значения баллов для изменения уровня риска по результатам проверки;
- в) закрытые перечни грубых, значительных и незначительных нарушений с указанием оценки в баллах за нарушение каждого вида.

Перечни нарушений должны быть исчерпывающими и содержать привязку к нормативно-правовым и нормативно-техническим актам, в которых закреплены требования, проверяемые в ходе мероприятий по контролю. Для составления перечня нарушений предварительно должен быть подготовлен систематизированный исчерпывающий перечень обязательных требований,

предъявляемых к хозяйствующим субъектам.

Критерии отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска должны проходить широкое обсуждение, а распределение должно происходить с учетом ресурсных возможностей контрольного органа и разумного соотношения доли подконтрольных субъектов в каждой из групп риска.

Закон «О ГМК» должен предусматривать, что в отношении видов федерального контроля критерии и процедура отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска должны утверждаться на уровне постановлений Правительства Российской Федерации, утверждающих положения о конкретном виде контроля. Детальные правила оценки риска должны утверждаться ведомственными нормативно-правовыми актами.

В отношении видов контроля, осуществление которых является собственными полномочиями субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, указанные критерии и перечни должны определяться в порядке, установленном соответственно субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием.

В переходных положениях Закона «О ГМК» предполагается закрепить следующую процедуру первоначального присвоения каждому хозяйствующему субъекту соответствующего уровня риска.

Правительство Российской Федерации по представлению органа контроля в течение трех месяцев после определения критериев обязано утвердить (без взаимодействия с хозяйствующими субъектами) поименный перечень субъектов, относящихся к группе особого риска, а ведомство в течение шести месяцев – перечень субъектов, относящихся к другим группам риска. Все субъекты, не включенные в данные перечни, по умолчанию относятся к группе среднего риска. В ходе ближайшей плановой или внеплановой проверки орган контроля уточняет группу риска, к которой относится данный субъект.

Также должна быть предусмотрена возможность хозяйствующих субъектов в инициативном порядке представлять органу контроля материалы, подтверждающие их соответствие той или иной группе риска.

В период внедрения риск-ориентированного подхода присвоение и последующее изменение группы риска, к которой относится подконтрольный субъект, может осуществляться вручную сотрудниками контрольно-надзорных органов. Однако целевым ориентиром является определение группы риска контролируемого субъекта автоматически, т.е. посредством АИС и без участия инспекторов.

Соответственно, для проведения процедуры определения и фиксации уровня риска каждого хозяйствующего субъекта (объекта) Закон «О ГМК» должен предусматривать создание органами контроля автоматизированных информационных систем, обеспечивающих ведение:

реестров хозяйствующих субъектов, содержащих указание на уровень риска, присвоенного каждому лицу применительно к соответствующим видам контроля;

учета случаев нарушения хозяйствующими субъектами установленных требований, влекущих изменение уровня риска.

3) Закон «О ГМК» должен предусматривать изменение для отдельных категорий хозяйствующих субъектов вариантов осуществления государственного контроля, а также дифференциацию отдельных элементов государственного надзора

а) Оптимизация вариантов осуществления государственного контроля, исходя из уровня потенциальной опасности хозяйствующего субъекта (объекта), должна осуществляться путем:

расширения сферы уведомительного порядка начала деятельности и сокращения сферы применения разрешительного режима начала деятельности;

отказа от государственного надзора в отношении отдельных субъектов;

замещения отдельных видов государственного надзора иными механизмами регулирования;

передачи полномочий по осуществлению федерального государственного контроля на уровень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Сокращение сферы разрешительного режима начала деятельности будет реализоваться

посредством: сокращения перечня лицензионных требований, предъявляемых к деятельности, относящейся к группе низкого и среднего риска; замены лицензирования деятельности, относящейся к указанным группам риска, на уведомительный режим начала деятельности; отмены лицензирования без замещения иным административно-правовым режимом.

В отношении отдельных объектов, относящихся к низкому уровню риска, планируется принятие решения об отказе от государственного надзора в любых формах.

Замещение отдельных видов государственного надзора иными механизмами регулирования будет осуществляться посредством использования института «добровольной оценки соответствия».

Закон «О ГМК» должен предусматривать, что предварительное проведение процедуры подтверждения деятельности хозяйствующего субъекта, выпускаемых товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг) международным или национальным требованиям должно выступать основанием для исключения возможности органов государственного надзора осуществлять проверочные мероприятия либо для снижения количества или глубины проверок в отношении указанного лица, товаров, работ, услуг.

Внедрение института «добровольной оценки соответствия» для замещения государственного надзора будет осуществляться как с использованием уже существующих систем оценки, так и с созданием новой специальной процедуры подтверждения соответствия.

В отношении существующих систем подтверждения соответствия будет осуществляться использование таких процедур, как сертификация (включая сертификацию на международные стандарты и стандарты иностранных государств), прохождение аудита (в том числе аудита безопасности), вступление в СРО (с обязательным или добровольным членством).

При отсутствии в конкретной сфере государственного управления существующих систем подтверждения соответствия международным или национальным требованиям или непригодности действующих процедур для использования в качестве альтернативы традиционным проверкам контрольно-надзорные органы будут наделены правом создания специальной процедуры подтверждения соответствия.

Такая оценка соответствия должна проводиться на коммерческой основе, как частными, так и государственными организациями, уполномоченными на это органами государственного надзора путем аккредитации. Минимизация недостатков, связанных с проведением недостаточно качественной оценки соответствия уполномоченными коммерческими организациями, будет осуществляться путем введения контроля со стороны органов государственного надзора и установления административной ответственности таких организаций.

Хозяйствующий субъект должен иметь право выбора между сохранением в отношении него государственного надзора (в рамках которого запрещается взимание платы) и прохождением платной процедуры оценки соответствия. В случае прохождения хозяйствующим субъектом указанных процедур добровольного подтверждения соответствия установленным международным или национальным требованиям должно производиться снижение уровня риска, присвоенного соответствующему субъекту (объекту) с соответствующим снижением объема государственного надзора в отношении данного хозяйствующего субъекта.

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля также будет использовано для дальнейшего совершенствования распределения полномочий между уровнями власти. Полномочия по осуществлению федерального государственного контроля в отношении низкорисковых или среднерисковых объектов могут передаваться на региональный или муниципальный уровень.

Таким образом, внедрение негосударственного контроля должно производиться с соблюдением следующих условий:

1) принуждение хозяйствующих субъектов к переходу под режим негосударственного контроля недопустимо;

2) использование негосударственного контроля должно осуществляться, как правило, в

отношении субъектов среднего и низкого риска;

3) внедрение негосударственного контроля должно производиться с учетом специфических условий действия той или иной формы (например, внедрение СРО возможно исключительно в отраслях с высоким репутационным эффектом).

б) Индивидуализация подхода контрольно-надзорных органов к проверяемым лицам должна осуществляться путем дифференциации проверяемых требований, периодичности и срока проведения плановой проверки, формы проверки, а также размера административного наказания за выявленные нарушения

Закон «О ГМК» должен содержать общие требования о дифференциации проверяемых требований в зависимости от уровня потенциальной опасности. Принятие соответствующего положения должно быть сопряжено с внесением изменений в отраслевые нормативно-правовые и нормативно-технические акты, содержащие обязательные требования, предъявляемые к различным объектам и видам деятельности.

Возможными мерами дифференциации проверяемых требований являются отмена для субъектов (объектов), относящихся к группе низкого и среднего риска, отдельных нормативно-правовых и технических требований (например, требование иметь внутренние подразделения, ответственные за контроль и обеспечение безопасности, проходить процедуры подтверждения соответствия, проводить обучение персонала, иметь определенные технические устройства или запасы и т.д.).

Дифференциация периодичности и срока проведения плановой проверки, закрепляемая в Законе «О ГМК», должна носить универсальный характер и распространяться на все виды контроля. Предлагается установление следующих правил:

в отношении субъектов группы особого риска должен действовать режим постоянного государственного контроля (надзора);

в отношении субъектов группы высокого риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год и не дольше 20 рабочих дней;

в отношении субъектов группы среднего риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в три года и не дольше 10 рабочих дней;

в отношении субъектов группы низкого риска плановые проверки не проводятся.

В случае отсутствия нарушений требований по итогам проведенной плановой проверки период до следующей плановой проверки увеличивается в 2 раза.

В части дифференциации форм проверок планируется установление правила, согласно которому плановая проверка субъекта группы среднего риска может быть проведена только в форме документарной проверки (в случае выявления нарушений по результатам анализа документов возможна организация выездной проверки).

В дополнение к Закону «О ГМК» необходимо внесение изменений в КоАП Российской Федерации, предусматривающих дифференциацию размера административного наказания, исходя из уровня риска, к которому относится правонарушитель. Дифференциация размера наказания должна осуществляться по следующим правилам:

наказание для субъекта из группы особого или высокого риска назначается в пределах, предусмотренных статьей Особенной части КоАП Российской Федерации;

максимальное наказание для субъекта из группы среднего риска не может превышать величины, равной сумме минимального наказания и 50% от разницы между максимальным и минимальным наказанием;

максимальное наказание для субъекта из группы низкого риска не может превышать величины, равной сумме минимального наказания и 25% от разницы между максимальным и минимальным наказанием.

4) Закон «О ГМК» должен предусматривать раскрытие информации о рисках и путях их устранения, включающее в себя информирование хозяйствующих субъектов о возможных рисках и дифференцированных правилах контроля, а также информирование общества о результатах применения риск-ориентированного подхода.

Информирование хозяйствующих субъектов о возможных рисках и дифференцированных

правилах контроля должно включать в себя размещение на специализированном сайте в сети Интернет следующих сведений, систематизированных по каждому виду контроля:

а) Общая информация о правилах оценки риска:

критерии первичного отнесения субъектов к определенной группе риска;

закрытые перечни грубых, значительных и незначительных нарушений с указанием оценки в баллах за нарушение каждого вида;

пороговые значения баллов для изменения уровня риска;

б) Информация о результатах оценки риска, проведенной органами контроля для каждого хозяйствующего субъекта (т.е. информация об уровне риска, присвоенного конкретному лицу, содержащаяся в реестрах хозяйствующих субъектов АИС оценки риска);

в) Информация об обязательных требованиях и правилах осуществления контроля, связанных с системой управления рисками:

информация о проверяемых требованиях (может быть представлена в виде указания на то, что конкретные требования не применяются к субъектам данной группы риска);

информация о периодичности и сроках проведения плановых проверок;

информация о формах проверок;

информация о возможных составах административных правонарушений и размерах административных наказаний за выявленные нарушения.

Размещение в открытом доступе данных сведений позволит субъектам, в отношении которых осуществляется государственный контроль, спрогнозировать уровень административного давления, а также предпринять меры по оптимизации своей деятельности, направленные на минимизацию административного давления.

Информирование общества о результатах применения риск-ориентированного подхода должно включать в себя размещение на специализированном сайте в сети Интернет следующих сведений, систематизированных по каждому виду контроля:

сведений о количестве субъектов (объектов), относящихся к каждому уровню риска;

сведений о количестве проверок (плановых и внеплановых) субъектов (объектов), относящихся к каждому уровню риска;

сведений о количестве случаев нарушения обязательных требований субъектами, относящимися к каждому уровню риска;

сведений о количестве случаев причинения вреда (с характеристикой последствий) субъектами, относящимися к каждому уровню риска.

Размещение в открытом доступе данных сведений позволит продемонстрировать общественности и бизнесу (как отдельным субъектам предпринимательской деятельности, так и их объединения) уровень эффективности применения системы управления риском при осуществлении государственного контроля (надзора).

3. Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле

1. Общие положения

Существующие проблемы

Эффективность государственного и муниципального контроля зависит не только от механизмов его осуществления и необходимых ресурсов. Важнейшим фактором результативности контрольной деятельности является четкость предмета контроля, под которым понимается совокупность подлежащих проверке требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативными документами, в том числе техническими регламентами и документам в области стандартизации (далее – обязательные требования).

К проблемам применения обязательных требований при осуществлении государственного и муниципального контроля относятся:

- **недоступность** для хозяйствующих субъектов сведений о распространяемых на них обязательных требованиях (особенно в отдельных сферах государственного регулирования), а также текстов самих актов, содержащих такие требования, подлежащие проверке;

- **противоречивость** отдельных обязательных требований между собой;

- **устаревание** обязательных требований (потеря актуальности и их релевантности формам ведения бизнеса и современному уровню развития науки и техники).

Согласно статье 3 Закона № 294-ФЗ, одним из принципов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении контроля (надзора) является принцип открытости и доступности нормативных правовых актов, соблюдение которых проверяется при осуществлении контроля. Однако практика осуществления государственного контроля демонстрирует в некоторых случаях возможность применения обязательных требований и без их официального опубликования и государственной регистрации.

Существующая система официального опубликования нормативных правовых актов, в том числе в сети Интернет (pravo.gov.ru), **не может полностью решить проблемы доступности** обязательных требований **по следующим причинам:**

1) **Не все акты**, устанавливающие обязательные требования, являющиеся предметом государственного или муниципального контроля, **подлежат официальному опубликованию** и государственной регистрации Минюстом России. В частности не подлежат представлению на государственную регистрацию технические акты (ГОСТы, СНИПы)¹³.

2) В Российской Федерации **продолжают действовать акты, принятые органами и организациями СССР и РСФСР**. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями¹⁴.

Например, в сфере ветеринарии действует наибольшее количество документов, содержащих обязательные требования, принятые органами и организациями СССР и РСФСР. Многие такие документы (сборники) не оцифрованы и не переизданы и часто являются библиографической редкостью¹⁵.

3) В связи с интеграционными процессами в рамках Таможенного союза принимаются новые обязательные требования (стандарты), имеющие международный характер. Кроме того, на территории Таможенного союза действуют не только российские нормативно-технические документы, но также косвенно применяются белорусские и казахские акты, в связи с чем становится актуальной проблема доступа к указанным документам. Наднациональное регулирование диктует необходимость обеспечения доступа к информации об обязательных требованиях в доступной и удобной форме.

4) Нормативно-технические документы, изданные до вступления в силу Федерального закона «О техническом регулировании», подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц,

¹³ Пункт 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных Приказом Минюста РФ от 4 мая 2007 г. № 88.

¹⁴ Статья 15 Закона № 294-ФЗ (в редакции Федерального закона от 14.10.2014 № 307-ФЗ) была дополнена п. 1¹ и 1², содержащими запрет проверять выполнение требований, установленных НПА СССР и РСФСР и не соответствующих законодательству РФ, а также выполнение обязательных требований, не опубликованных в установленном законодательством РФ порядке. Однако данные изменения не решают существующей проблемы, т.к. они фиксируют имеющиеся в настоящее время правовые ограничения, которые крайне слабо стимулируют органы контроля инвентаризировать, открывать и актуализировать имеющиеся обязательные требования.

¹⁵ Например, Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. не утверждались, опубликованы в Сборнике важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам в 7-ми тт./под общ. ред. к.м.н. В.М. Подольского. Т.4. - М.: МП «Рарог», 1992.

государственного или муниципального имущества;

- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;
- обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения¹⁶.

Таким образом, такие акты применяются частично. На практике предпринимателям невозможно разобраться, в какой части такие акты применяются, а в какой нет.

Проблема доступности сведений об обязательных требованиях особенно актуальна в следующих сферах:

- контроль за соблюдением требований технических регламентов;
- государственный ветеринарный надзор;
- государственный карантинный фитосанитарный контроль;
- государственный экологический надзор;
- государственный строительный надзор, федеральный государственный энергетический надзор.

Проблема нечеткости и недостатка информации об обязательных требованиях особенно болезненно для бизнеса проявляется также **при привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности**.

В условиях наличия в статьях КоАП Российской Федерации отсылочных норм на нарушения тех или иных правил (например, ветеринарных правил и норм (статья 10.6 КоАП Российской Федерации), санитарных правил (статья 6.3 КоАП Российской Федерации)), без конкретизации о каких именно нормах таких правил идет речь, размываются основания наступления административной ответственности. При этом к корпусу ведомственных правил, на которые ссылается КоАП Российской Федерации, могут относиться и акты Советского союза с неясным правовым статусом и отсутствием каких-либо сведений об их официальной публикации. Так, судьи систематически выносят решения, ссылаясь на акты, изданные в СССР.

Осведомленности бизнеса об обязательных требованиях, их уяснению и принятию в качестве руководства к действию препятствует не только ограниченность их доступа, но и такие факторы как противоречивость, устаревание и потеря актуальности обязательных требований.

Всего в справочно-правовых системах значатся более 3000 неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 года. Многие требования к процессам производства устарели настолько, что сами инспектора органов контроля применяют их выборочно.

Отдельной проблемой является дисбаланс предъявляемых требований при начале регулируемой деятельности и в процессе ее осуществления. В настоящее время государственная политика линейно подходит к вопросу определения объема обязательных требований и разрешительному режиму при «входе на рынок» и при работе на нем. Обязательные требования к той или иной деятельности устанавливаются одни и те же вне зависимости от размера бизнеса и стадии его развития. Компания, которая только готовится начать деятельность должна соответствовать тем же требованиям, что и опытные участники рынка. Например, для получения лицензии соискатель должен заранее соответствовать всем лицензионным требованиям еще до подачи заявления о предоставлении лицензии. Это приводит к тому, что соискатель вынужден делать крупные финансовые вложения с риском того, что приобретаемые ресурсы даже не будут использованы из-за отказа в предоставлении разрешения на осуществление той или иной деятельности.

Указанное свидетельствует о том, что проблемы, связанные с недостатками проверяемых обязательных требований и доступом к ним, значимы для бизнеса. При этом если крупный бизнес в состоянии преодолевать их (затрачивая при этом дополнительные ресурсы), то ведение малого бизнеса испытывает значительные затруднения.

¹⁶ Пункт 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

Следует признать необходимость законодательного закрепления **механизмов, стимулирующих органы контроля к инвентаризации и актуализации обязательных требований, к открытию постоянного и бесплатного доступа к ним, к дифференциации предъявляемых обязательных требований в зависимости от размера бизнеса и стадии работы на рынке. Немаловажным является проведение систематической разъяснительной работы о существе обязательных требований.**

Для наиболее массовых видов контроля необходима разработка дополнительных способов раскрытия обязательных требований в удобной для восприятия подконтрольными субъектами форме (прежде всего, для подконтрольных субъектов из числа малого бизнеса).

Обязательные требования должны **быть актуализированы и сфокусированы** на недопущении причинения вреда жизни, здоровью граждан, их правам и законным интересам, вреда животным, растениям, окружающей среде, имуществу, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, интересам государства, обороне и безопасности государства.

Цель изменений

Необходимо добиться такого состояния проверяемых обязательных требований, при котором обеспечивается их доступность, непротиворечивость, четкость, актуальность.

Требования должны быть ориентированы на обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, соблюдение их прав и законных интересов, защиту окружающей среды, имущества, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, интересов государства, обороны, безопасности государства.

Хозяйствующие субъекты должны иметь исчерпывающую информацию в удобной для восприятия форме об объеме и содержании требований, распространяемых на их деятельность и являющихся предметом государственного и муниципального контроля.

Логика преобразований

Необходимо предусмотреть специальное регулирование условий применения обязательных требований, подлежащих проверке, а также механизмы, стимулирующие органы контроля проводить работу по инвентаризации, систематизации и актуализации проверяемых требований и совершенствованию формы их представления. В результате преобразований должен возникнуть корпус норм, устанавливающих так называемые «требования к требованиям», направленные на

- обеспечение **открытости обязательных требований**;
- **негативные последствия**, наступающие в случае невыполнения данной обязанности органами контроля:
- **систематизацию и актуализацию** обязательных требований;
- активизацию деятельности органов контроля по предоставлению консультационной помощи и проведению **разъяснительной работы** среди лиц, подлежащих контролю.

II. Обоснование и варианты предлагаемых изменений

Направлениями совершенствования применения обязательных требований являются:

1. принятие мер, направленных на открытие к обязательным требованиям постоянного бесплатного доступа;
2. установление последствий нарушения требований об их открытости;
3. создание механизмов, стимулирующих работу органов контроля по постоянной актуализации и систематизации обязательных требований;
4. установление принципов систематической разъяснительной работы о порядке применения обязательных требований.

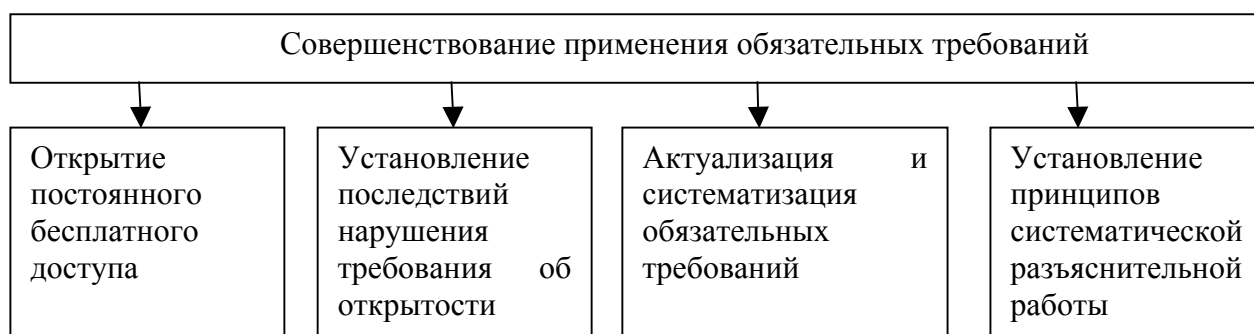


Рис. 5 Совершенствование применения обязательных требований

1. Обеспечение доступности текстов актов, устанавливающих обязательные требования

Для обеспечения доступности сведений об обязательных требованиях Закон «О ГМК» должен решить следующие задачи:

I. Определить информационный ресурс, на котором должны размещаться обязательные требования;

II. Определить состав обязательных требований по уровням власти, подлежащих размещению на информационном ресурсе;

III. Определить принципы размещения обязательных требований на таком информационном ресурсе;

IV. Установить механизм контроля за ведением информационного ресурса, содержащего информацию об обязательных требованиях.

I. Информационным ресурсом, содержащим информацию об обязательных требованиях, может являться:

- официальный сайт органа контроля (в этом случае в Законе «О ГМК» должна быть установлена обязанность органов контроля размещать на своих официальных сайтах тексты нормативных правовых актов и нормативно-технических документов, устанавливающих обязательные требования);

- Единый межведомственный портал по раскрытию сведений об обязательных требованиях (далее – Единый портал).

Преимущества и недостатки каждого способа по обеспечению доступности обязательных требований представлены в Таблице 6.

Таблица 6. Выбор информационного ресурса для размещения информации об обязательных требованиях

Сравниваемый параметр	Официальные сайты органов контроля	Единый портал
Расходы на внедрение системы раскрытия сведений об обязательных требованиях	Не потребует специального финансирования	Потребуется расходов на создание и ввод в эксплуатацию Единого портала, а также на его последующую эксплуатацию
Вероятность профанации работы	Высокая В условиях совмещения ролей администратора ресурса и заинтересованного органа исполнительной власти велик риск	Низкая Размещение информации об обязательных требованиях будет осуществляться в структурированном виде

	имитации работы (например, размещение информации в труднодоступных разделах сайтов без внешних ссылок на них, отсутствие релевантного поиска, в неудобных для чтения, копирования и поиска внутри документа форматах файлов, невозможность скачивания документов, размещение требований в массиве другой информации, в частности новостной и пр.)	
Возможность внедрения единого стандарта размещения информации об обязательных требованиях	Может быть ограничено следующими факторами: - сложность администрирования соблюдения стандарта - необходимость проведения постоянных мониторингов	Имеется негативный опыт администрирования аналогичных порталов, например, regulation.gov.ru , (портал для размещения проектов нормативных правовых актов)
Возможность наступления юридически значимых последствий в связи с размещением информации	Удостоверение факта неразмещения информации затруднительно, а значит санкции маловероятны	Наличие независимой третьей стороны (оператора) максимально упрощает процедуру удостоверения факта неразмещения информации
Возможность «сквозного» поиска обязательных требований по видам экономической деятельности, а не по государственным регуляторам, в том числе в случае, когда контроль осуществляют несколько органов	Невозможно	Возможно
Возможность сквозного поиска по федеральным, региональным и муниципальным обязательным требованиям	Невозможно	Возможно (если будет принято решение о размещении на Едином портале не только федеральных, но и региональных и муниципальных требований)

Исходя из приведенных выше доводов, следует признать целесообразным законодательное закрепление **размещения обязательных требований именно на Едином портале**. Единый портал может функционировать, например, в качестве автономной подсистемы Официального интернет-портала правовой информации (pravo.gov.ru), а может быть создан как дополнение к

ресурсам Генеральной прокуратуры Российской Федерации или информационной системы ИС «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности».

Данная мера позволит создать для бизнеса удобный сервис поиска информации о действующих и распространяемых на них обязательных требованиях. В частности, Единый портал:

- позволит создать единое хранилище обязательных требований с гарантией того, что размещенные на таком портале обязательные требования не могут быть предметом проверки при осуществлении государственного контроля;

- позволит оперативно по жалобам предпринимателей фиксировать факт отсутствия на портале конкретных обязательных требований, примененных в проверке, в целях признания такой проверки недействительной;

- облегчит использование информации об обязательных требованиях за счет применения единых стандартов размещения информации, в том числе к ее структуре;

- обеспечит сквозной поиск обязательных требований для хозяйствующих субъектов по межотраслевым и (или) межведомственным вопросам;

- обеспечит возможность создания и внедрения дополнительных сервисов предоставления информации на платформе Единого портала, такие как: информационные рассылки об изменении обязательных требований по указанным подписчиками сферам; информационные памятки и буклеты для хозяйствующих субъектов, начинающих ведение бизнеса; библиотека обязательных требований для типовых ситуаций ведения бизнеса;

- облегчит выявление дублирующих и противоречивых требований различных регуляторов по одним и тем же вопросам.

Последняя возможность Единого портала будет достигнута за счет обязательной рубрики размещаемых актов, в том числе по виду государственного контроля, в рамках которого применяются обязательные требования размещаемого акта, и наименованиям органов контроля, применяющих такие требования. В результате юридически значимые сведения об обязательных требованиях, которые одновременно подлежат проверке различными органами контроля в рамках одного или разных видов контроля, будут доступны для анализа на предмет дублирования как экспертным сообществом, так и самими органами контроля.

II. Создание Единого портала может быть эффективной мерой, если одновременно в законе будет гарантировано, что размещенные на таком портале обязательные требования не могут быть предметом проверки при осуществлении государственного контроля.

Это диктует необходимость размещения на Едином портале полного объема обязательных требований вне зависимости от того, какими актами и документами такие требования утверждены. Исключения должны быть сделаны для актов (отдельных положений таких актов), содержащих сведения, составляющие государственную тайну в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне», а также для нормы международного права и международных договоров Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования, кроме актов Евразийской экономической комиссии, которые должны размещаться на Едином портале в общем порядке.

Между тем система раскрытия информации об обязательных требованиях может быть замкнута или только на федеральном уровне, или охватывать все уровни власти, включая региональный и муниципальный.

При решении вопроса о необходимости размещения на Едином портале региональных и муниципальных обязательных требований необходимо исходить из следующего.

Размещение на Едином портале региональных и муниципальных обязательных требований позволит:

- открыть удобный доступ ко *всем* действующим в России обязательным требованиям;
- выстраивать закрытые перечни обязательных требований всех уровней власти в зависимости от места нахождения проверяемого лица;

- стимулировать работу по систематизации и формализации региональных и

муниципальных обязательных требований;

- выявлять противоречия и дублирование при установлении обязательных требований на федеральном и региональном (муниципальном) уровнях.

Вместе с тем размещение на Едином портале всего объема региональных и муниципальных обязательных требований приведет к значительным издержкам:

- в Российской Федерации на конец 2013 года действует 23001 муниципальное образование, из них 2335 муниципальных районов и городских округов. Подавляющее большинство муниципальных образований не обладает необходимой компетенцией и ограничено в технических средствах;

- по предварительным оценкам доля муниципальных обязательных требований по сравнению с федеральными и региональными требованиями весьма незначительна. Эффект от размещения на Едином портале муниципальных требований может оказаться незначительным.

Анализируя преимущества и издержки, связанные с распространением системы раскрытия информации об обязательных требованиях на региональный и муниципальный уровень, следует прийти к выводу о целесообразности такой меры. Указанные выше ограничения при встраивании в такую систему муниципальных образований преодолеваются следующими факторами:

- опыт взаимодействия муниципальных образований с едиными государственными информационными ресурсами апробирован в других сферах, например в системе закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, где количество транзакций взаимодействия с системой гораздо выше, чем ожидаемое количество операций при размещении обязательных требований на Едином портале;

- техническая инфраструктура направления сведений об обязательных требованиях на Единый портал муниципальными образованиями во многом уже создана в рамках предшествующей работы по созданию в Российской Федерации системы межведомственного электронного взаимодействия.

Таким образом, целевым состоянием является **создание Единого общероссийского портала** по раскрытию сведений об обязательных требованиях с поэтапным размещением на таком портале региональных и муниципальных требований по отдельному плану-графику. В первоочередном порядке на Едином портале должны размещаться федеральные обязательные требования.

III. Для эффективного функционирования Единого портала необходимо определить принципы размещения обязательных требований на таком информационном ресурсе.

Закон «О ГМК» должен предусмотреть:

- 1) органы, уполномоченные на внесение сведений на Единый портал;
- 2) порядок размещения на Едином портале информации об обязательных требованиях и ее структуру;

- 3) технические требования к АИС, обеспечивающей работу Единого портала.

1. Размещение обязательных требований должно осуществляться самими органами контроля. **Органы контроля должны быть наделены полномочиями** по:

- загрузке на Единый портал текста акта, содержащего обязательные требования;
- рубрицированию загруженного акта.

Таким образом, нецелесообразно наделять полномочиями по размещению сведений об обязательных требованиях на Единый портал только разработчиков соответствующих обязательных требований.

Размещение сведений об обязательных требованиях непосредственно органами контроля позволит:

- выявить все обязательные требования, которые фактически применяются при осуществлении контрольно-надзорной деятельности всеми органами контроля, и объединить их на одном ресурсе;

- исключить ситуации блокирования работы органов контроля, когда разработчик нормативного документа по тем или иным причинам не вносит сведения о нем на Единый портал

(органы контроля должны иметь полномочие сделать это сами).

Акт размещается на Едином портале тем органом, который после начала работы системы размещения обязательных требований на Едином портале первый намерен применить его в своей проверке независимо от того, кем утвержден размещаемый акт. Даже в случае, если акт утвержден Евразийской экономической комиссией, он должен размещаться тем органом контроля, который применяет его в надзорной деятельности. Таким образом, наличие или отсутствие акта на Едином портале становится зоной ведомственной ответственности и не позволяет органам контроля ссылаться на бездействие третьих лиц.

Данный подход позволяет исключить административные риски затягивания размещения актов на Едином портале уполномоченным оператором или разработчиком акта. Размещение актов на портале самими органами контроля, применяющими обязательные требования, обеспечивает самонастраиваемость такой системы и позволяет ее запустить сразу же, как только будет готова техническая инфраструктура без длительной и болезненной кропотливой работы по отбору и размещению обязательных требований уполномоченным оператором или разработчиками акта.

Таким образом, размещение актов будет производиться лицами, заинтересованными в скорейшем размещении актов на портале в связи с невозможностью их применения в проверочной деятельности в противном случае.

2. Размещение обязательных требований на Едином портале должно осуществляться в следующем порядке:

- на Едином портале обязательные требования размещаются в формате актов, которыми такие требования утверждены;

- при размещении органом контроля на Едином портале акта, содержащего обязательные требования, проводится проверка на предмет внесения на Единый портал такого акта ранее иным органом контроля;

- при отсутствии такого акта в системе, орган контроля размещает его на Едином портале посредством указания ссылки на Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru);

- в случае, если на Официальном интернет-портале правовой информации (pravo.gov.ru) отсутствует необходимый акт, орган контроля загружает такой акт на Единый портал самостоятельно в установленном формате, обеспечивающем полнотекстовый поиск;

- в отношении размещенного акта органом контроля проводится его рубрикация, в ходе которой указывается:

- вид загруженного документа (федеральный закон, постановление, приказ, инструкция и т.д.);
- наименование принявшего органа;
- дата принятия;
- номер акта;
- название акта;
- указание на характер его применения: универсальный или отраслевой (универсальным акт является в том случае, если он подлежит применению всеми хозяйствующими субъектами независимо от вида их экономической деятельности (например, правила пожарной безопасности); отраслевым акт является в том случае, если утвержденные им обязательные требования применимы только для определенных видов экономической деятельности (например, санитарно-эпидемиологические требования к размещению, устройству, оборудованию, содержанию и режиму работы организаций коммунально-бытового назначения, оказывающих парикмахерские и косметические услуги);
- указание на виды экономической деятельности, в отношении которых применяются обязательные требования размещенного акта, в виде кода общероссийского классификатора ОКВЭД на уровне не менее 4 знаков (только в отношении отраслевых актов);

- период действия акта (дата начала и окончания действия (при наличии));
- территория, на которую распространяется действие акта;
- наименование органа, внесшего на Единый портал сведения об акте;
- наименование органа контроля, применяющего внесенный на Единый портал акт;
- указание на внутренние структурные единицы внесенного акта, являющиеся обязательными и подлежащими проверке при осуществлении государственного (муниципального) контроля.

Любой орган контроля должен быть наделен полномочием уточнять рубрикацию внесенного акта, содержащего обязательные требования. В частности, дополнять:

- перечень видов экономической деятельности, в отношении которых применяются обязательные требования размещенного акта;
- перечень внутренних структурных единиц внесенного акта, являющихся обязательными и подлежащими проверке при осуществлении государственного (муниципального) контроля;
- перечень органов контроля, применяющих внесенный на Единый портал акт.

В случае внесения изменений в акт, размещенный на Едином портале, оператор Единого портала по инициативе любого органа контроля или по собственной инициативе направляет уведомление всем органам, вносившим сведения об измененном акте на Единый портал, о необходимости актуализации внесенных сведений.

Закон «О ГМК» должен предусматривать принятие Правительством Российской Федерации стандартов размещения на Едином портале информации об обязательных требованиях.

Орган контроля должен иметь право проверять соблюдение конкретного обязательного требования только при одновременном соблюдении следующих условий:

- акт, установивший такое обязательное требование, размещен на Едином портале;
- внутренняя структурная единица, закрепившая обязательное требование, указана на Едином портале в качестве обязательной и подлежащей проверке;
- обязательное требование проверяется в отношении указанных на Едином портале видов экономической деятельности;
- обязательное требование проверяется органом контроля, указанным на Едином портале в качестве органа, применяющего акт, установивший обязательные требования.

3. Единый портал должен соответствовать следующим **техническим требованиям**:

- размещенные обязательные требования должны быть доступны без взимания платы 24 часа в сутки 7 дней в неделю 365 дней в году;
- на Едином портале должен быть реализован полнотекстовый поиск с возможностью применения различных фильтров: по органу контроля, по виду экономической деятельности, по реквизитам акта;
- размещение на Едином портале нормативного документа, содержащего обязательные требования должно сопровождаться присвоением ему уникального номера в целях учета размещенных документов;
- Единый портал должен вести историю внесенных записей об обязательных требованиях, позволяющую формировать перечни таких требований, действовавших на любую отчетную дату.

IV. В целях обеспечения законности при ведении Единого портала необходимо предусмотреть механизм **контроля за ведением Единого портала.**

Предлагаемая система внесения сведений об обязательных требованиях на Единый портал наделяет органы контроля широкими полномочиями по квалификации тех или иных нормативных документов в качестве обязательных для хозяйствующих субъектов. В связи с этим возможны случаи необоснованного внесения сведений на Единый портал. В частности, внесенные акты могут иметь рекомендательный, а не обязательный характер.

Для исключения таких случаев должна быть создана **система обжалования хозяйствующими субъектами факта внесения сведений на Единый портал**.

В целях обеспечения функционирования такой системы необходимо наделить органы

прокуратуры правом рассматривать обращения хозяйствующих субъектов о необоснованном размещении сведений об обязательных требованиях на Едином портале.

При этом должны быть предусмотрены следующие требования к рассмотрению таких обращений:

- решение (представление прокурора) должно быть достаточным основанием для исключения сведений о конкретных обязательных требованиях из Единого портала;
- решение прокурора может быть обжаловано в суде заинтересованными лицами (органами контроля). При этом обжалование решения прокурора приостанавливает его исполнение;
- прокурор должен быть наделен правом не только выносить обязательные для исполнения представления, но и правом давать по итогам рассмотрения обращений рекомендации органам контроля по оптимизации, актуализации и систематизации обжалованных обязательных требований, если отсутствуют основания для вынесения представления об исключении их из Единого портала, но при рассмотрении выявлены признаки устаревания требований, их противоречивости и дублирования с требованиями иных органов контроля.

2. Последствия отсутствия в общем доступе текстов обязательных требований

Практика проведения преобразований в сфере государственного управления свидетельствует о том, что необходим комплекс мер, обеспечивающих работу системы раскрытия обязательных требований.

Для обеспечения раскрытия обязательных требований предлагается установить норму о признании проверки недействительной в случае, если сведения об обязательных требованиях, в отношении которых проведена проверка, не размещены на Едином портале.

При этом отсутствие сведений об обязательном требовании на Едином портале не будет приводить к признанию такого требования, не имеющим юридической силы. Последствием нарушения требования об открытости предлагается установить ограничение действия требования в конкретных правоотношениях (при проведении проверки). Таким образом, данная мера накладывается на проведение проверки ограничения, подобно тому, как проверка признается недействительной, если она не была включена в ежегодный план проверок, или о ней не поступило уведомление хозяйствующему субъекту в надлежащий срок.

Данная мера должна явиться дополнительной гарантией прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на доступ к информации об обязательных требованиях.

Механизм признания проверки недействительной, если в ходе нее осуществлялась проверка требований, размещенных на Едином портале, должен предусматривать:

- признание факта отсутствия сведений об обязательных требованиях на Едином портале, в отношении соблюдения которых проводилась проверка, грубым нарушением законодательства о государственном и муниципальном контроле и самостоятельным основанием для признания судом результатов проверки недействительной;

- при этом к отсутствию сведений об обязательном требовании на Едином портале должно приравниваться:

- акт, установивший такое обязательное требование, не размещен на Едином портале;
- внутренняя структурная единица, закрепившая обязательное требование, не указана на Едином портале в качестве обязательной и подлежащей проверке;
- обязательное требование проверяется в отношении не указанных на Едином портале видов экономической деятельности;
- обязательное требование проверяется органом контроля, не указанным на Едином портале в качестве органа, применяющего акт, установивший обязательные требования;

- в акте проверки должны в обязательном порядке указываться реквизиты акта, содержащего нарушенные обязательные требования, точные ссылки на его внутренние структурные единицы и учетный номер, присвоенный такому акту при его размещении на Едином портале;

- в случае, если акт проверки не содержит указанных сведений то, это должно также являться грубым нарушением законодательства о государственном и муниципальном контроле и

самостоятельным основанием для признания результатов проверки недействительной.

3. Систематизация и актуализация обязательных требований и их классификация по степени важности

В отдельных сферах государственного регулирования комплекс обязательных требований не отвечает современному уровню развития науки и техники. В законодательстве Российской Федерации необходимо предусмотреть механизмы стимулирующие уполномоченные органы проводить работу по систематизации и актуализации обязательных требований, а также по их дифференциации в зависимости от уровня риска, размера бизнеса и стадии его ведения.

Во-первых, в Законе «О ГМК» необходимо предусмотреть принципы работы уполномоченных органов по систематизации и актуализации обязательных требований.

Уполномоченные на разработку и принятие обязательных требований федеральные органы исполнительной власти должны проводить систематическую работу по актуализации обязательных требований.

Нормотворческая деятельность уполномоченных органов должна исходить из недопустимости установления обязательных требований к качеству продукции. Обязательные требования должны быть направлены на **обеспечение безопасности** жизни и здоровья граждан, соблюдение их прав и законных интересов, защиту окружающей среды, имущества, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, интересов государства, обороны, безопасности государства.

В качестве самостоятельного принципа систематизации и актуализации обязательных требований необходимо предусмотреть специальные процедуры такой работы в тех случаях, когда в рамках одного вида контроля надзорные полномочия осуществляются двумя и более органами. Закон «О ГМК» должен предусматривать создание в таких случаях межведомственных рабочих групп по систематизации обязательных требований. В первую очередь после создания межведомственных рабочих они должны разработать и представить на утверждение в установленном порядке планы-графики внесения изменений в нормативные правовые и иные акты, устанавливающие обязательные требования. Ведомственные противоречия должны выноситься на уровень профильных правительственных комиссий или ответственных вице-премьеров.

Иным направлением актуализации обязательных требований должно стать их дифференциация. При актуализации обязательных требований необходимо учитывать формы ведения и размеры бизнеса, дифференцируя объем предъявляемых требований в зависимости от фактора риска (см. раздел «Создание системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля» настоящей Концепции).

Кроме того, требования, являющиеся обязательными для исполнения в целях выдачи разрешения на осуществление той или иной деятельности (квалификационные требования), должны быть рассмотрены на предмет возникновения рисков необоснованных инвестиций, в случае отказа в выдачи соответствующего разрешения.

Для этого Закон «О ГМК» должен наделять органы контроля правом откладывать начало применения отдельных обязательных требований для новых участников рынка (старт-апов) путем разработки для них индивидуальных дорожных карт (планов-графиков), в соответствии с которыми обязательные требования будут вводиться для таких субъектов постепенно.

Например, требования о соответствии персонала соискателя лицензии квалификационным требованиям в части опыта работы и наличия образования, целесообразно проверять уже после выдачи лицензии, а не при первичном ее предоставлении. В противном случае, предприниматель вынужден вступить в трудовые отношения и принять на себя обязанности по оплате труда без наличия уверенности, что необходимая ему лицензия, иное разрешение будут ему выданы.

Данная новелла потребует внесения изменений также в отраслевые законодательных акты.

Указанная мера может создать стимулы развития отдельных отраслей экономики, в которых жесткие обязательные требования при «входе на рынок» создают риск необоснованных инвестиций.

Во-вторых, с 1 января 2018 г. необходимо запретить проведение при осуществлении государственного и муниципального контроля проверки соблюдения обязательных требований, установленных актами, изданными органами и организациями СССР и РСФСР без каких-либо исключений и изъятий.

Такой мораторий является вынужденной и давно назревшей мерой, так как советские нормативно-технические документы морально устарели и нуждаются в серьезной переработке для условий рыночной экономики и с учетом современных форм ведения бизнеса.

В-третьих, в целях создания механизма по поддержанию обязательных требований в актуальном состоянии в будущем необходимо предусмотреть предельный срок действия нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, содержащих требования к продукции и/или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. Таким сроком предлагается **считать 15 лет**. По его истечении нормативный документ или должен быть переутвержден, или отменен.

Такой предельный срок действия необходимо предусмотреть для всех специальных обязательных требований, действующих как в сфере технического регулирования, так и в отраслевых системах нормирования (санитарные, ветеринарные-санитарные, экологические требования и нормы, технические требования в сфере связи). При этом ограничение предельного срока действия обязательных требований не должно распространяться на требования, установленные законодательными актами.

Для документов, изданных в период 1991-2004 гг. предлагается установить срок действия до 2020 г.

Ограничение предельного срока действия нормативных документов не является новеллой для российского законодательства. Такая практика используется при санитарно-эпидемиологическом нормировании. Так, срок действия санитарных правил устанавливается при их утверждении не более чем на 10 лет, с возможностью его продления не более чем на 5 лет¹⁷.

Настоящая Концепция предлагает распространить такую практику на все сферы технического регулирования.

В-четвертых, в законе предполагается изложить положения, устанавливающие:

- виды нормативных правовых актов, в которых могут содержаться обязательные требования (международные договора Российской Федерации и принимаемые в соответствии с ними документы, федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные, правовые, технические, методические, инструктивные документы, правила и нормы (нормативы));
- критерии и принципы, которым должны отвечать обязательные требования (достаточности и полноты, объективности, научной, правовой, экономической обоснованности, доступности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, возможности их исполнения и контроля за исполнением, отсутствия признаков коррупционности);
- требования к разработке, экспертизе (научной, правовой, антикоррупционной, оценке регулирующего воздействия), утверждению, опубликованию, введению в действие, внедрению, внесению изменений и признанию утратившими силу, формированию открытых баз данных нормативно-правовых, технических, правовых, методических и инструктивных документов, устанавливающих обязательные требования, проведению анализа применения, систематизации.

4. Установление принципов систематической разъяснительной работы

Совершенствование применения обязательных требований, должно также достигаться дополнительными, ориентированными на бизнес формами раскрытия обязательных требований. В практику осуществления государственного и муниципального контроля должны быть введены следующие формы:

¹⁷ Пункт 10 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 июля 2000 г. № 554.

- разработка для наиболее массовых видов контроля проверочных листов, заполняемых при проведении проверки и позволяющих в наиболее доступной форме представить весь массив обязательных требований, подлежащих проверке (см. раздел «Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора» настоящей Концепции);

- подготовка (прежде всего, по массовым видам контроля) информационных памяток для лиц, начинающих ведение бизнеса в той или иной сфере, содержащих в доступной форме сведения о проверяемых обязательных требованиях, включая памятки, содержащие требования различных контрольных органов к определенному виду бизнеса (например, «все требования к парикмахерской»);

- установление обязанности для органов контроля предоставлять по запросам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей закрытые перечни обязательных требований, применяемых такими органами при проведении ими проверок.

Необходимо законодательно закрепить вышеперечисленные формы разъяснительной работы в качестве обязательных для органов контроля.

III. Положения концепции

Эффективность государственного и муниципального контроля зависит не только от механизмов его осуществления и необходимых ресурсов. Важнейшим фактором результативности контрольной деятельности является четкость предмета контроля, под которым понимается совокупность подлежащих проверке требований, установленных нормативными правовыми актами и нормативными документами, в том числе техническими регламентами и документам в области стандартизации, (далее – обязательные требования). Для достижения максимальной эффективности контроля такие требования должны быть актуальными, четкими, доступными и непротиворечивыми.

В целях решения таких задач Закон «О ГМК» должен предусматривать следующие направления совершенствования применения обязательных требований:

- принятие мер, направленных на открытие постоянного бесплатного доступа к обязательным требованиям;

- установление последствий нарушения требований об открытости;

- создание механизмов, стимулирующих работу органов контроля по постоянной актуализации и систематизации обязательных требований;

- установление принципов систематической разъяснительной работы о порядке применения обязательных требований.

1) В целях открытия доступа к обязательным требованиям, их инвентаризации необходимо в Законе «О ГМК» предусмотреть создание Единого портала по раскрытию сведений об обязательных требованиях. На таком портале должны размещаться нормативные правовые акты, нормативные документы, документы в области стандартизации, иные документы, устанавливающие обязательные требования, являющиеся предметом проверки.

При этом Закон «О ГМК» должен предусматривать, что на Едином портале размещаются как федеральные требования, так и требования, принятые актами субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Региональные и муниципальные требования должны размещаться на Едином портале поэтапно. В первоочередном порядке на Едином портале должны размещаться федеральные обязательные требования.

В отношении каждого вида контроля должен быть размещен закрытый перечень всех применимых обязательных требований, исключая любые отсылки на иные неразмещенные акты и документы, за исключением случаев, если соответствующие акты или отдельные положения таких актов содержат сведения, составляющие государственную тайну в соответствии с Законом Российской Федерации от 21 июля 1993 года № 5485-1 «О государственной тайне»..

Полномочиями на размещение сведений об обязательных требованиях на Едином портале должны быть наделены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный контроль, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие региональный государственный контроль, органы местного самоуправления,

осуществляющие муниципальный контроль. Технические средства Единого портала должны позволять перед внесением сведений об обязательных требованиях проводить проверку на предмет внесения сведений об обязательных требованиях ранее иным органом контроля в целях недопущения дублирования записей.

Закон «О ГМК» должен уполномочивать Правительство Российской Федерации определять требования к структуре и стандартам раскрытия информации об обязательных требованиях, размещаемых на Едином портале, утверждать технические требования к функционированию портала, регламент первичного и текущего наполнения портала.

Требования к структуре и стандартам раскрытия информации об обязательных требованиях должны предусматривать, что размещаемые обязательные требования в виде актов должны быть рубрицированы по видам экономической деятельности (в виде кода общероссийского классификатора ОКВЭД на уровне не менее 4 знаков), по территории, на которую распространяется действие акта, по органам контроля, применяющим внесенный на Единый портал акт. Также на Едином портале должны указываться внутренние структурные единицы внесенного акта, являющиеся обязательными и подлежащими проверке при осуществлении государственного (муниципального) контроля.

Средства Единого портала должны обеспечивать возможность сквозного поиска по таким внутривидовым единицам с тем, чтобы в автоматическом виде пользователь мог формировать выдачи обязательных требований в соответствии с его жизненной ситуацией. На Едином портале должен быть реализован полнотекстовый поиск с возможностью применения различных фильтров: по органу контроля, по виду экономической деятельности, по реквизитам акта. Размещение на Едином портале документа, содержащего обязательные требования должно сопровождаться присвоением ему уникального номера в целях учета размещенных документов.

Закон «О ГМК» должен предусматривать, что любое заинтересованное лицо может обжаловать решение органов контроля по размещению сведений об обязательных требованиях на Едином портале. Такие жалобы должны рассматриваться органами прокуратуры. Решения прокуроров по рассмотрению обращений должны быть достаточным основанием для принятия решения оператором Единого портала об исключении сведений о конкретных обязательных требованиях из Единого портала.

2) Закон «О ГМК» должен предусматривать последствия нарушения требований об открытости. Таким последствием должна выступать возможность признания проверки недействительной в случае, если сведения об обязательных требованиях, в отношении которых в ходе такой проверки выявлено нарушение, не размещены на Едином портале.

При этом к отсутствию сведений об обязательном требовании на Едином портале должно приравниваться:

- акт, установивший такое обязательное требование, не размещен на Едином портале;
- внутренняя структурная единица, закрепившая обязательное требование, не указана на Едином портале в качестве обязательной и подлежащей проверке;
- обязательное требование проверяется в отношении не указанных на Едином портале видов экономической деятельности;
- обязательное требование проверяется органом контроля, не указанным на Едином портале в качестве органа, применяющего акт, установивший обязательные требования.

Проведение проверки соблюдения обязательных требований, сведения о которых не размещены на Едином портале, должно быть признано грубым нарушением законодательства о государственном и муниципальном контроле и самостоятельным основанием для признания судом результатов проверки недействительной.

Для обеспечения данной нормы Закон «О ГМК» должен предусматривать, что в акте проверки указывается учетный номер акта, содержащего обязательные требования, нарушение которых выявлено при проверке, присвоенный при размещении такого акта на Едином портале.

3) Для решения задач по систематизации и актуализации обязательных требований,

являющихся предметом государственного контроля, необходимо в Законе «О ГМК» предусмотреть ряд ограничений на проверку обязательных требований, принятых устаревшими актами.

Во-первых, с 1 января 2018 г. необходимо запретить проведение при осуществлении государственного и муниципального контроля проверки соблюдения обязательных требований, установленных актами, изданными органами и организациями СССР и РСФСР без каких-либо исключений и изъятий.

Во-вторых, в целях создания механизма по поддержанию обязательных требований в актуальном состоянии в будущем необходимо предусмотреть предельный срок действия нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти, содержащих требования к продукции или к процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации. В качестве такого срока Закон «О ГМК» должен установить срок, равный 15 годам. По его истечении нормативный документ или должен быть переутвержден, или отменен.

Такой предельный срок действия необходимо предусмотреть для всех специальных обязательных требований, действующих как в сфере технического регулирования, так и в отраслевых системах нормирования (санитарные, ветеринарные-санитарные, экологические требования и нормы, технические требования в сфере связи).

Ограничение предельного срока действия обязательных требований не должно распространяться на требования, установленные законодательными актами.

Кроме того, необходимо законодательно закрепить принципы работы уполномоченных органов по систематизации и актуализации обязательных требований.

В Законе «О ГМК» предполагается изложить положения, устанавливающие:

- виды нормативных правовых актов, в которых могут содержаться обязательные требования;

- критерии и принципы, которым должны отвечать обязательные требования (достаточности и полноты, объективности, научной, правовой, экономической обоснованности, доступности для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, возможности их исполнения и контроля за исполнением, отсутствия признаков коррупционности);

- требования к разработке, экспертизе (научной, правовой, антикоррупционной, оценке регулирующего воздействия), утверждению, опубликованию, введению в действие, внедрению, внесению изменений и признанию утратившими силу, формированию открытых баз данных нормативно-правовых, технических, правовых, методических и инструктивных документов, устанавливающих обязательные требования, проведению анализа применения, систематизации.

Должно быть установлено, что нормотворческая деятельность уполномоченных органов должна исходить из недопустимости установления обязательных требований к качеству продукции. Обязательные требования должны быть направлены на обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, соблюдение их прав и законных интересов, защиту окружающей среды, имущества, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, интересов государства, обороны, безопасности государства.

Уполномоченные на разработку и принятие обязательных требований федеральные органы исполнительной власти должны проводить систематическую работу по актуализации обязательных требований. При актуализации обязательных требований необходимо учитывать формы ведения и размеры бизнеса, дифференцируя объем предъявляемых требований в зависимости от фактора риска.

4) Закон «О ГМК» должен устанавливать следующие дополнительные формы раскрытия информации об обязательных требованиях:

- разработка для наиболее массовых видов контроля (надзора) проверочных листов, заполняемых при проведении проверки;

- подготовка информационных памяток для лиц, начинающих ведение бизнеса в той или

иной сфере, в которой в доступной форме доводить до сведения таких лиц информацию об обязательных требованиях, которые они должны соблюдать, и исполнение которых может быть проверено;

- установление обязанности для органов контроля предоставлять по запросам юридических лиц и индивидуальных предпринимателей закрытые перечни обязательных требований, применяемых такими органами при проведении ими проверок.

Данные ориентированные на бизнес формы раскрытия информации об обязательных требованиях позволят сделать более прозрачным и понятным для подконтрольных лиц предмет государственного и муниципального контроля.

4. Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора

1. Общие положения

Существующие проблемы

Достигнутый в настоящее время уровень развития системы государственного контроля характеризуется наличием следующих проблем.

1) Государственный контроль ориентирован преимущественно на выявление и пресечение уже совершенных нарушений обязательных требований. Профилактической функции государственного контроля уделяется недостаточное внимание.

2) Нормативно-правовые акты сконцентрированы на регламентации проверок как основной (а в отдельных видах контроля – единственной) формы контроля. Как следствие, имеет место разрозненное и хаотическое регулирование иных форм контроля: дистанционных мероприятий по контролю, добровольной оценки соответствия, выступающей альтернативой проведению проверок и т.д.

3) Нормативно-правовые акты ориентированы на процедурную, а не на содержательную регламентацию проверок. Законодательство содержит четкий ответ на вопрос «как подготовить, оформить и провести проверку?», но не отвечает на вопрос «что конкретно должно быть проверено при проведении проверки?».

Широкое усмотрение должностных лиц по данному вопросу затрудняет подготовку к проверке хозяйствующих субъектов и порождает злоупотребления со стороны инспекторов.

Цель изменений

Основными целями преобразований являются:

1) систематизация и детализация элементов государственного надзора;

2) развитие профилактической функции государственного надзора.

Достижение данных целей позволит усовершенствовать проверочные мероприятия, сделав их понятными и предсказуемыми для хозяйствующих субъектов, а также стимулировать контрольно-надзорные органы не только выявлять и пресекать нарушения обязательных требований (с наказанием виновных), но и предупреждать совершение таких правонарушений

Логика преобразований

Упорядочивание и совершенствование системы элементов, составляющих государственный надзор, должно осуществляться путем осуществления следующих мероприятий:

1) определение полного перечня составных элементов государственного надзора: как основных (проверки и дистанционные надзорные мероприятия), так и дополнительных (профилактика, информирование хозяйствующих субъектов, информационно-аналитическое обеспечения деятельности контрольных органов);

2) модернизация действующего порядка проведения проверок путем:

внедрения института «добровольной оценки соответствия», выступающего в качестве альтернативы проведению проверок;

введения в практику проверочных листов, используемых для формализации процесса проведения проверки;

3) упорядочивание правового регулирования дистанционных надзорных мероприятий путем:

закрепления закрытого перечня допустимых видов таких мероприятий;

фиксации закрытого перечня видов надзора, в рамках которых допустимо осуществление дистанционных надзорных мероприятий;

определения правил осуществления дистанционных надзорных мероприятий;

4) упорядочивание и детализация института «запроса сведений» у субъектов предпринимательской деятельности;

5) систематизация и совершенствование правового регулирования вспомогательных элементов государственного надзора.

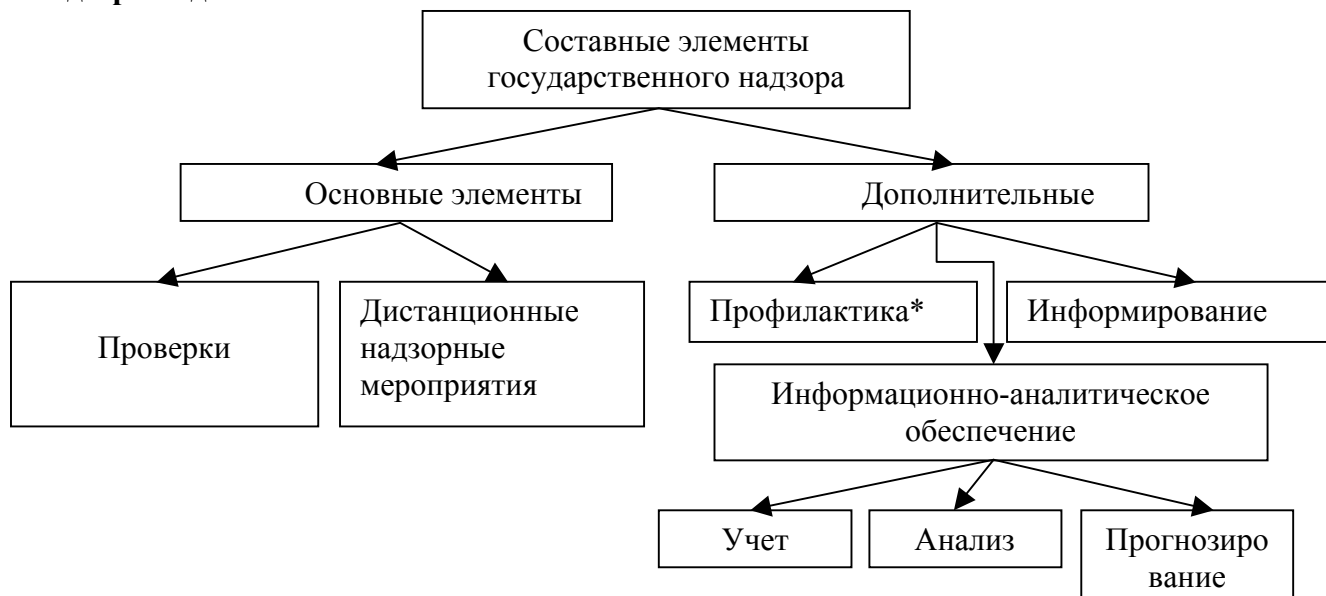
II. Обоснование предлагаемых изменений

1. Составные элементы государственного надзора

Государственный надзор является сложносоставной системой и включает в себя ряд основных и дополнительных (обеспечивающих) элементов.

Основными элементами государственного надзора являются надзорные мероприятия. Их видами являются **дистанционные надзорные мероприятия** и собственно **проверки**. Основанием разграничения данных видов является степень взаимодействия между органом надзора и проверяемым лицом.

Дополнительными элементами государственного надзора выступают **профилактика, информирование хозяйствующих субъектов и информационно-аналитическое обеспечение надзорной деятельности**.



* Профилактика рассматривается как составной элемент деятельности органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия

Рис.6. Составные элементы государственного надзора

2. Понятие «проверок» и порядок их осуществления

а) Определение понятия «проверка»

Для определения в Законе «О ГМК» термина «проверка» за основу будет использовано

определение, данное в Законе № 294-ФЗ. Под **проверкой** будет пониматься **совокупность проводимых органом государственного надзора по его инициативе мероприятий по контролю в отношении хозяйствующего субъекта для оценки соответствия осуществляемой данным лицом деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) требованиям, установленным нормативными актами.**

При этом существующее регулирование порядка организации и проведения проверок должно быть дополнено следующими правовыми инструментами:

- 1) система оценки рисков и управления ими;
- 2) проверочные листы, используемые при проведении проверок.

б) Использование проверочных листов при проведении проверок

Использование проверочных листов позволяет формализовать и детализировать процедуру проведения проверок, что позволяет сократить степень усмотрения должностных лиц контрольно-надзорных органов. В свою очередь, это облегчит подготовку хозяйствующих субъектов к проверке и сократит возможность злоупотребления со стороны инспекторов.

Проверочный лист должен представлять собой **структурированный и детализированный перечень проверяемых органами государственного надзора обязательных требований, установленных нормативными актами в отношении осуществляемой хозяйствующими субъектами деятельности или действий, производимых и реализуемых данными лицами товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг).**

Использование проверочных листов должно осуществляться только в рамках плановых проверок. Проверочный лист должен утверждаться федеральным органом исполнительной власти или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере соответствующего вида государственного надзора.

Основными элементами, определяющими статус проверочных листов, являются:

- 1) обязательный или рекомендательный характер;
- 2) исчерпывающий или открытый перечень проверяемых требований.

Комбинации указанных факторов дают 4 варианта внедрения проверочных листов, преимущества и недостатки которых указаны в Таблице 7.

Таблица 7. Преимущества и недостатки различных вариантов внедрения проверочных листов

Тип проверочного листа	Перечень проверяемых параметров:	
	исчерпывающий	не исчерпывающий
Обязательный (НПА)	Вариант 1 «+»: Минимальная степень усмотрения инспектора (минимальный риск коррупции, ошибки; облегчение исполнения требований) «-»: Сложность разработки	Вариант 2 «+»: Упрощение исполнения обязательных требований, сокращение вероятности ошибки или коррупции, гибкость при проведении проверки «-»: Сохраняется риск коррупции, ошибки инспектора; проверяемое лицо не имеет доступа к исчерпывающему перечню проверяемых требований
Рекомендательный (метод. рекомендации)	Вариант 3 Аналогично Варианту 2	Вариант 4 «+»: Максимальная гибкость в условиях многообразия ситуаций при проверках «-»: Принципиально не сокращается вероятность ошибки или коррупции

С учетом сложности составления проверочных листов из-за многообразия хозяйствующих субъектов (объектов) и множества проверяемых требований Законом «О ГМК» будет установлено, что проверочный лист должен утверждаться ведомственным приказом (т.е. иметь обязательный характер), однако **перечень проверяемых требований может быть не исчерпывающим (открытым)**. Прежде всего, следует включать в проверочные листы требования, отражающие наиболее часто выявляемые по итогам предыдущего года нарушения. При этом в отношении наиболее массовых видов государственного надзора, перечень которых должен устанавливаться Правительством Российской Федерации, будет установлена обязанность контрольно-надзорных органов утвердить проверочные листы, содержащие исчерпывающие перечни контролируемых требований..

3. Понятие «дистанционных надзорных мероприятий» и порядок их осуществления

В настоящее время понятие «дистанционная проверка» («дистанционное мероприятие по контролю») в законодательстве не используется. В Законе № 294-ФЗ для его определения применяется следующая формулировка: мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие органов государственного контроля (надзора) и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и на указанных лиц не возлагаются обязанности по предоставлению информации и исполнению требований органов государственного контроля (надзора). Закон № 294-ФЗ на данную категорию контрольно-надзорных мероприятий не распространяется: их регулирование осуществляется отраслевыми законами, подзаконными актами и письмами ведомств.

В последней редакции Закон № 294-ФЗ¹⁸ был дополнен указанием на возможность проведения плановых (рейдовых) осмотров и обследований с указанием закрытого перечня сфер, в которых допустима данная форма контроля.

При этом задача подробного регулирования соответствующих контрольных процедур решена только частично. Новая редакция Закона № 294-ФЗ предусматривает лишь то, что результаты плановых (рейдовых) осмотров и обследований могут служить основаниям для принятия решения о проведении внеплановой проверки. Порядок же планирования, организации, осуществления и оформления результатов рейдовых осмотров и обследований будет определяться на ведомственном уровне.

Внесение изменений, касающихся рейдовых осмотров, свидетельствует о наличии на практике потребности в дистанционных надзорных мероприятиях. Это в свою очередь порождает необходимость в унифицированном регулировании порядка и результатов их осуществления. В связи с этим в Законе «О ГМК» будет использовано понятие «дистанционного надзорного мероприятия» с закреплением видов таких мероприятий и общих требований к правилам их проведения.

а) Виды дистанционных надзорных мероприятий

В Законе «О ГМК» предполагается закрепить два вида дистанционных надзорных мероприятий: рейдовые осмотры (обследования) и наблюдение.

1) Под **рейдовым осмотром (обследованием)** будет пониматься **надзорное мероприятие, осуществляемое путем осмотра и (или) обследования территории, акватории либо транспортного средства в процессе его эксплуатации, при проведении которого орган государственного надзора может осуществлять взаимодействие с хозяйствующими субъектами (их работниками) и требовать предоставления документов, подлежащих постоянному хранению на проверяемом транспортном средстве или ином объекте.**

Сфера осуществления рейдовых осмотров (обследований) должна ограничиваться государственным экологическим надзором, государственным транспортным надзором, а также надзором в области благоустройства.

2) **Наблюдение** будет определено как **надзорное мероприятие, осуществляемое органом**

¹⁸ Проект Федерального закона № 310190-6 (принят Государственной Думой в третьем чтении 17.09.2014)

государственного надзора, в том числе с использованием технических средств удаленного надзора, при проведении которого орган государственного надзора не осуществляет взаимодействие с хозяйствующими субъектами (их должностными лицами и работниками).

К данному виду дистанционных надзорных мероприятий относится государственный экологический мониторинг, мониторинг сайтов подконтрольных лиц, радиоконтроль и т.д.

Закрытый перечень видов надзора, в рамках которого могут осуществляться дистанционные надзорные мероприятия в виде наблюдения, должен устанавливаться в Законе «О ГМК».

В целом, виды дистанционных надзорных мероприятий и виды государственного надзора, в которых допустимо их осуществление, представлены на рис. 7.



б) Порядок проведения дистанционных надзорных мероприятий

В Законе «О ГМК» будут установлены следующие основные процедурные правила осуществления дистанционных надзорных мероприятий:

1) Дистанционные надзорные мероприятия должны подразделяться на плановые и внеплановые.

Плановые мероприятия должны проводиться в соответствии с планами дистанционных надзорных мероприятий, утверждаемыми ежеквартально руководителем (заместителем руководителя) органа государственного надзора или его территориального подразделения и публикуемыми в сети Интернет.

Внеплановые дистанционные надзорные мероприятия должны осуществляться только при наличии оснований, закрытый перечень которых должен быть указан в Законе «О ГМК».

2) Обязательным условием начала проверочных мероприятий должно являться составление задания на проведение дистанционного надзорного мероприятия, утверждаемого руководителем (заместителем руководителя) органа государственного надзора или его территориального подразделения.

Данное задание должно включать:

цели и предмет надзорного мероприятия, место и срок его проведения;

Ф.И.О., должности лиц, уполномоченных на проведение надзорного мероприятия;

подлежащие проверке обязательные требования;

сроки составления акта надзорного мероприятия (рапорта).

3) Обязательным условием должно являться составление акта (рапорта) в отношении дистанционного надзорного мероприятия в целом и каждого объекта, подвергнутого проверке в отдельности.

4. Упорядочивание института «запроса сведений» у субъектов предпринимательской деятельности

В Закон «О ГМК» должны быть включены положения, систематизирующие правила осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления запросов сведений у хозяйствующих субъектов.

Запрос информации является неотъемлемым элементом проведения как документарных, так и выездных проверок. Также осуществление запроса сведений является оправданным при проведении дистанционных надзорных мероприятий.

В тоже время запросы сведений вне рамок осуществления проверочных мероприятий являются избыточными и должны быть допустимы только для специально определенного перечня случаев, установленного федеральными законами. Такими случаями могут быть рассмотрение административными органами дел в квазисудебном порядке (например, дел о нарушении антимонопольного законодательства, дел по жалобам о нарушении законодательства о закупках для государственных нужд), расследование причин аварий, несчастных случаев на производстве, эпидемий, чрезвычайных ситуаций и т.д.

Соответственно в отраслевые законодательные акты должны быть внесены изменения, ограничивающие перечень случаев запроса сведений вне проверочных мероприятий.

При этом в отношении всех случаев запроса сведений необходим прямой запрет для органов государственной власти и органов местного самоуправления требовать от хозяйствующих субъектов предоставления информации, которой последние не обладают и для подготовки которой необходимы специальные экспертные познания (необходимо проведение специальных исследований).

5. Дополнительные элементы государственного надзора

В Законе «О ГМК» должны быть закреплены основы регулирования дополнительных элементов государственного надзора: профилактики, информирования хозяйствующих субъектов и информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности.

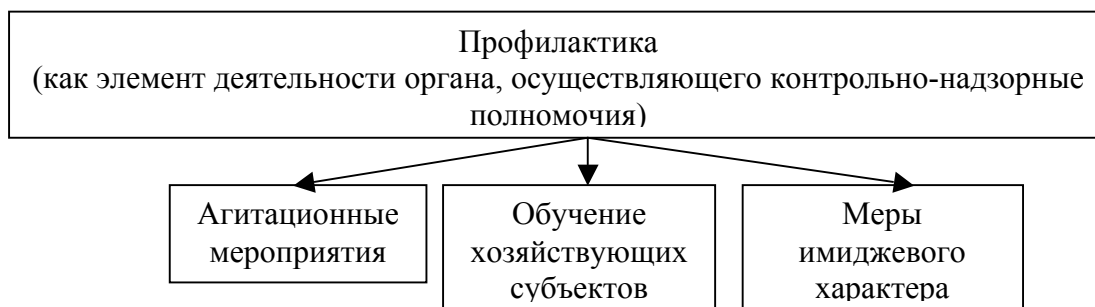
а) Профилактика как элемент деятельности органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия

Под **профилактикой** (как элементе деятельности органа, осуществляющего надзорные полномочия) будет пониматься **совокупность проводимых органом государственного контроля в отношении хозяйствующих субъектов превентивных мероприятий, направленных на предупреждение случаев нарушения обязательных требований, установленных нормативными актами, при осуществлении деятельности или действий (бездействия), производстве и реализации товаров (выполнении работ, предоставлении услуг).**

Профилактика может осуществляться посредством:

- 1) агитационных мероприятий, побуждающих хозяйствующих субъектов к исполнению установленных обязательных требований (путем распространения социальной рекламы);
- 2) проведения обучения хозяйствующих субъектов (посредством проведения курсов, открытых семинаров, конференций);
- 3) использования мер репутационно-имиджевого характера (путем составления списков хозяйствующих субъектов, полностью исполняющих установленные требования, присвоения поощрительных наград или, напротив, через составление «черных списков»).

В Законе «О ГМК» должны быть закреплены: открытый перечень видов профилактических мероприятий (включая указанные выше меры); обязанность каждого органа государственного **контроля** проводить профилактические мероприятия в соответствии с утверждаемым этим органом ежегодным планом.



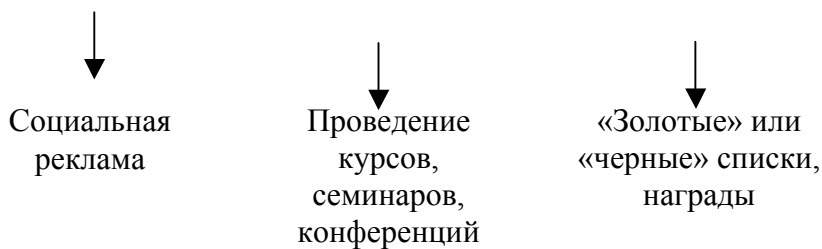


Рис.8. Направления профилактики как элемента деятельности органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия

б) Информирование хозяйствующих субъектов (в аспекте государственного надзора) – это совокупность проводимых органом государственного надзора мероприятий, направленных на доведение до сведения хозяйствующих субъектов информации о деятельности данного государственного органа в части осуществлении им государственного надзора.

В Законе «О ГМК» будет установлена общая отсылочная норма к законодательству об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, с закреплением отдельных особенностей. Специальный режим регулирования должен касаться двух основных способов обеспечения доступа к информации:

- 1) размещение информации в сети «Интернет»;
- 2) предоставление информации по запросу.

В части **размещения информации в сети «Интернет»** в Законе «О ГМК» необходимо:

а) установить особый порядок размещения в сети «Интернет» нормативно-правовых и нормативно-технических актов, содержащих обязательные требования, проверяемые в рамках осуществления государственного контроля (подробнее требования к данному порядку изложены в разделе «Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности» настоящей Концепции);

б) закрепить постановлением Правительства Российской Федерации перечень информации, подлежащей размещению в сети «Интернет» органами государственного надзора (в развитие перечня, закрепленного в Федеральном законе от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ и в соответствующих актах Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации), в том числе:

- перечни и полные тексты нормативных правовых актов, содержащих процедурные требования к осуществлению отдельных видов государственного контроля;
- методические и информационно-консультационные материалы, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий;
- ежегодные планы проведения плановых проверок;
- информация о результатах плановых и внеплановых проверок;
- результаты рассмотрения контрольно-надзорным органом дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами (их должностными лицами, работниками);
- доклады об осуществлении государственного контроля, муниципального контроля и об эффективности такого контроля;
- информация о рассмотрении обращений хозяйствующих субъектов.

В части **предоставления информации по запросу** необходимо:

а) установить обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в сфере соответствующего вида государственного надзора, давать разъяснения, касающиеся проверяемых обязательных требований, и процедуры проведения проверок;

б) сократить время рассмотрения органами государственной власти запросов о предоставлении вышеуказанной информации до 7 дней (с возможностью продления на 7 дней);

в) закрепить освобождение хозяйствующего субъекта от ответственности в случае, если правонарушение было совершено таким лицом в результате следования разъяснению, данному органом государственной власти.

в) Информационно-аналитическое обеспечение надзорной деятельности – это совокупность проводимых органом государственного надзора мероприятий, направленных на сбор и анализ информации о состоянии соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных нормативными актами, о порядке и результатах осуществления государственного надзора, а также на прогнозирование ситуации в указанной области государственного управления.

В Законе «О ГМК» должно быть закреплено общее описание элементов информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности с детальным регулированием порядка создания и использования инструментов учета, анализа и прогнозирования в данной сфере. Подробнее состав элементов информационно-аналитического обеспечения описан в соответствующем разделе концепции.

III. Положения концепции

Закон «О ГМК» должен содержать комплексное регулирование как основных, так и дополнительных элементов государственного контроля.

Основными элементами государственного надзора являются проверки и дистанционные надзорные мероприятия. Дополнительными элементами выступают профилактика, информирование подконтрольных лиц и информационно-аналитическое обеспечение надзорной деятельности.

1) В Законе «О ГМК» под проверкой должно пониматься совокупность проводимых органом государственного надзора по его инициативе мероприятий по контролю в отношении хозяйствующего субъекта для оценки соответствия осуществляемой данным лицом деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) требованиям, установленным нормативными актами.

В Закон «О ГМК» должны быть включены нормы, содержащиеся в настоящее время в Законе № 294-ФЗ и касающиеся порядка организации и проведения проверок. Существующее регулирование будет дополнено внедрением в практику проверочных листов.

Проверочный лист должен представлять собой перечень проверяемых органами государственного надзора обязательных требований, установленных нормативными актами в отношении осуществляемой хозяйствующими субъектами деятельности или действий, производимых и реализуемых данными лицами товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг). Проверочный лист должен утверждаться нормативно-правовым актом федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего нормативно-правовое регулирование в сфере соответствующего вида государственного надзора.

С учетом сложности составления проверочных листов из-за многообразия хозяйствующих субъектов (объектов) и множества проверяемых требований Законом «О ГМК» будет установлено, что перечень проверяемых требований может быть открытым (неисчерпывающим). В отношении наиболее массовых видов государственного надзора, перечень которых должен устанавливаться Правительством Российской Федерации, будет установлена обязанность контрольно-надзорных органов утвердить проверочные листы, содержащие исчерпывающие перечни контролируемых требований

2) Законом «О ГМК» в нормативно-правовое поле будет введено понятие «дистанционного надзорного мероприятия» с закреплением двух видов дистанционных надзорных мероприятий: рейдовые осмотры (обследования) и наблюдение.

а) Под рейдовым осмотром (обследованием) будет пониматься надзорное мероприятие, осуществляемое путем осмотра и (или) обследования территории, акватории либо

транспортного средства в процессе его эксплуатации, при проведении которого орган государственного надзора может осуществлять взаимодействие с хозяйствующими субъектами (их работниками) и требовать предоставления документов, подлежащих постоянному хранению на проверяемом транспортном средстве или ином объекте.

Сфера осуществления рейдовых осмотров (обследований) должна ограничиваться государственным экологическим надзором, государственным транспортным надзором, а также надзором в области благоустройства.

б) Наблюдение будет определено как надзорное мероприятие, осуществляемое органом государственного надзора, в том числе с использованием технических средств удаленного надзора, при проведении которого орган государственного надзора не осуществляет взаимодействие с хозяйствующими субъектами (их должностными лицами и работниками).

Закрытый перечень видов надзора, в рамках которого могут осуществляться дистанционные надзорные мероприятия в виде наблюдения, должен устанавливаться Законом «О ГМК».

В Законе «О ГМК» должны быть установлены следующие основные процедурные правила осуществления дистанционных надзорных мероприятий:

Дистанционные надзорные мероприятия подразделяются на плановые и внеплановые. Плановые мероприятия должны проводиться в соответствии с планами, утверждаемыми ежеквартально руководителем органа государственного надзора (его территориального подразделения) и публикуемыми в сети Интернет. Внеплановые дистанционные надзорные мероприятия должны осуществлять только при наличии оснований, закрытый перечень которых должен быть указан в Законе «О ГМК».

Обязательным условием проведения проверочных мероприятий должно являться составление задания на проведение дистанционного надзорного мероприятия, утверждаемого руководителем органа государственного надзора (его территориального подразделения), а также составление акта в отношении дистанционного надзорного мероприятия в целом и каждого объекта, подвергнутого проверке в отдельности.

3) В Закон «О ГМК» должны быть включены положения, систематизирующие правила осуществления органами государственной власти и органами местного самоуправления запросов сведений у хозяйствующих субъектов.

Запрос информации является допустимым при проведении проверок и дистанционных надзорных мероприятий. Вне рамок осуществления проверочных мероприятий запросы сведений должны быть допустимы только в случаях, прямо указанных в федеральных законах.

В отраслевые законодательные акты должны быть внесены изменения, ограничивающие перечень таких случаев. Основаниями могут быть: рассмотрение административными органами дел в квазисудебном порядке, расследование причин аварий, несчастных случаев, эпидемий, чрезвычайных ситуаций и т.д.

В отношении всех случаев запроса сведений необходим прямой запрет для органов государственной власти и органов местного самоуправления требовать от хозяйствующих субъектов предоставления информации, которой последние не обладают и для подготовки которой необходимы специальные экспертные познания (необходимо проведение специальных исследований).

4) В Законе «О ГМК» должны быть закреплены основы регулирования дополнительных элементов государственного надзора: профилактики, информирования хозяйствующих субъектов и информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности.

а) Под профилактикой (в аспекте государственного надзора) будет пониматься совокупность проводимых органом государственного надзора в отношении хозяйствующих субъектов превентивных мероприятий, направленных на предупреждение случаев нарушения обязательных требований, установленных нормативными актами, при осуществлении деятельности или действий (бездействия), производстве и реализации товаров (выполнении работ, предоставлении услуг).

Профилактика может осуществляться посредством агитационных мероприятий

(распространение социальной рекламы), проведения обучения (проведение семинаров и конференций), использования мер имиджевого характера (присвоение поощрительных наград или составление «черных списков»).

В Законе «О ГМК» будут закреплены: открытый перечень видов профилактических мероприятий и обязанность каждого органа государственного надзора проводить профилактические мероприятия в соответствии с ежегодным планом, утверждаемым этим органом.

б) Под информированием хозяйствующих субъектов (в аспекте государственного надзора) должна пониматься совокупность проводимых органом государственного надзора мероприятий, направленных на доведение до сведения хозяйствующих субъектов информации о деятельности данного государственного органа в части осуществлении им государственного надзора.

В Законе «О ГМК» должны быть закреплены следующие дополнительные требования к проведению информирования:

установлен особый порядок размещения в сети «Интернет» нормативно-правовых и нормативно-технических актов, содержащих проверяемые обязательные требования (путем размещения их на Едином портале по раскрытию обязательных требований);

закреплено полномочие Правительства Российской Федерации утверждать перечень информации, подлежащей размещению в сети «Интернет» органами государственного надзора;

установлена обязанность органов, осуществляющих нормативно-правовое регулирование в сфере соответствующего вида государственного надзора, давать разъяснения, касающиеся проверяемых требований, и процедуры проведения проверок;

сокращено время рассмотрения органами государственной власти запросов о предоставлении вышеуказанной информации до 7 дней;

закреплено освобождение хозяйствующего субъекта от ответственности в случае, если правонарушение было совершено в результате следования разъяснению, данного органом государственной власти.

в) Под информационно-аналитическим обеспечением надзорной деятельности будет пониматься совокупность проводимых органом государственного надзора мероприятий, направленных на сбор и анализ информации о состоянии соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных нормативными актами, о порядке и результатах осуществления государственного надзора, а также на прогнозирование ситуации в указанной области государственного управления.

В Законе «О ГМК» будет закреплено общее описание элементов информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности с детальным регулированием порядка создания и использования инструментов учета, анализа и прогнозирования в данной сфере.

5. Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности по результатам осуществления контрольной деятельности

1. Общие положения

Существующие проблемы

Действующие в настоящее время механизмы обжалования и привлечения к ответственности по результатам осуществления контрольной деятельности характеризуются наличием комплекса недостатков, наиболее серьезными из которых являются следующие:

1) в законодательстве отсутствуют правила учета возражений проверяемых лиц в отношении акта проверки и/или предписания, что во многом лишает смысла подачу таких возражений;

2) рассмотрение жалоб на результаты проверки является довольно длительным и осуществляется в письменном производстве, что снижает эффективность обжалования

(исключается возможность заявителя дать устные пояснения, повышается вероятность формального рассмотрения жалобы);

3) контрольно-надзорные органы активно используют производство по делам об административных правонарушениях как легальный способ проведения проверок в обход общих правил проведения мероприятий по контролю;

4) имеет место неоднородность административной практики в результате активного использования в описании составов административных правонарушений отсылочных норм и широких рамок допустимых наказаний.

Цель изменений

Целями преобразований являются:

1) обеспечение единообразия применения законодательства о государственном контроле и законодательства об административной ответственности;

2) создание условий для повышения объективности решений должностных лиц при рассмотрении жалоб хозяйствующих субъектов на результаты проведения проверок;

3) сокращение издержек (временных и финансовых) лиц, в отношении которых осуществляется государственный контроль, при обжаловании решений и действий контрольно-надзорных органов.

В совокупности достижение данных целей позволит повысить уровень доверия к контрольно-надзорным органам, как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны общества.

Логика преобразований

Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности по результатам государственного контроля должно осуществляться по двум основным направлениям:

1) **Совершенствование практики назначения административной ответственности предпринимателей**, проведение которого должно включать:

а) детализацию оснований привлечения к административной ответственности;

б) детализацию составов административных правонарушений.

2) **Оптимизация механизма досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки**, которая должна предусматривать два основных мероприятия:

а) установление процедуры учета возражений хозяйствующего субъекта;

б) закрепление единого и подробного порядка досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки.

II. Обоснование предлагаемых изменений

1. Совершенствование практики назначения административной ответственности предпринимателей

Оптимизация практики назначения административной ответственности предпринимателей должна предусматривать детализацию оснований привлечения к административной ответственности и составов административных правонарушений (далее – также АП), а также обеспечение сопоставимости мер наказания за различные административные правонарушения между собой.

а) Детализация оснований привлечения к административной ответственности

Согласно действующей редакции Закона № 294-ФЗ и КоАП Российской Федерации проведение проверки и производство по делу об административном правонарушении являются двумя юридически независимыми процессами.

На практике это приводит к тому, что возбуждение дела об административном правонарушении по любому основанию может использоваться как легальная возможность проведения дополнительной внеплановой проверки (в форме административного расследования). При этом на такую проверку не будут распространяться гарантии, установленные для

проверяемых лиц Законом № 294-ФЗ, т.к. указанный закон не применяется при проведении административного расследования.

Для решения указанной проблемы предлагается дополнить статью 28.1 КоАП Российской Федерации положением следующего содержания: **поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, указанных в отдельных статьях Особенной части КоАП Российской Федерации, может быть только факт выявления административного правонарушения в ходе проверки или дистанционного надзорного мероприятия** (рейдовый осмотр, наблюдение, контрольная закупка), проводимых в соответствии с требованиями законодательства о государственном контроле.

Перечень статей Особенной части КоАП Российской Федерации, в отношении которых закреплен такой повод возбуждения дела, должен носить закрытый и исчерпывающий характер. При этом возбуждение дела об административном правонарушении по указанному основанию должно исключать возможность проведения административного расследования.

б) Детализация составов административных правонарушений

В КоАП Российской Федерации содержится не менее 85 составов административных правонарушений, которые могут быть совершены субъектами предпринимательской деятельности и которые сформулированы исключительно или преимущественно отсылочными нормами. Это вкупе с довольно широкими рамками усмотрения должностных лиц в отношении размеров административного наказания (во многих случаях максимальные размеры штрафов превышают минимальные в 2-3 раза) создает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны контрольно-надзорных органов.

Решением данной проблемы является детализация составов административных правонарушений и дифференциация тяжести административных наказаний. Данная детализация может осуществляться двумя основными вариантами:

- 1) с закреплением новых составов непосредственно в КоАП Российской Федерации;
- 2) с установлением в КоАП Российской Федерации ответственности за грубые, значительные и незначительные нарушения с фиксацией перечней таких нарушений в отраслевых актах.

С учетом разнообразия сфер государственного регулирования и характера обязательных требований, нарушение которых может составить административное правонарушение, предлагается реализовать смешанный вариант:

1) **по общему правилу** детализация осуществляется путем **закрепления новых составов непосредственно в КоАП Российской Федерации;**

2) в случае невозможности осуществить детализацию в КоАП Российской Федерации (из-за большого разнообразия возможных правонарушений в контролируемой сфере) – **установление ответственности за грубые, значительные и незначительные нарушения с фиксацией перечней таких нарушений в постановлениях Правительства Российской Федерации, утверждающих положение о порядке осуществления конкретного вида государственного надзора.**

Дифференциация тяжести административных наказаний должна производиться с учетом принципа, в соответствии с которым административное наказание является не фискальным инструментом, а средством превенции нарушений.

Данный принцип предусматривает назначение наказания при первичном выявлении нарушения на минимальном (с точки зрения издержек хозяйствующего субъекта) уровне с последующим значительным усилением при повторном выявлении такого нарушения. В связи с этим предлагается скорректировать систему административных наказаний на основе следующих положений:

за совершение **впервые малоопасного нарушения** (т.е. нарушения обязательных требований, неспособного повлечь реальный вред жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства) наказанием должно служить **предупреждение;**

за **повторное совершение аналогичного малоопасного нарушения** должно применяться наказание в виде **административного штрафа;**

за совершение **опасного нарушения** (способного повлечь реальный вред жизни и здоровью граждан, окружающей среде, безопасности государства) должны применяться **административный штраф и/или административное приостановление деятельности**.

Как отмечалось выше (см. раздел «Создание системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля» настоящей Концепции), в рамках внедрения системы оценки рисков и управления ими предусмотрено осуществление дифференциации административных наказаний, исходя из группы потенциального риска субъекта-нарушителя. Нужно отметить, что оба подхода к дифференциации наказаний (исходя из группы потенциального риска нарушителя и исходя из тяжести нарушения) не противоречат друг другу. В связи с этим возможно проведение дифференциации размера административных наказаний с использованием обоих подходов.

При этом сложность реализации данных мероприятий различна. Так, для проведения дифференциации по уровню потенциального риска субъекта-нарушителя достаточно внесение отдельных дополнений в Общую часть КоАП Российской Федерации. В то же время дифференциация по уровню тяжести правонарушения потребует значительной переработки десятков статей Особенной части КоАП Российской Федерации с утверждением перечней грубых, значительных и незначительных нарушений в отдельных сферах деятельности.

Исходя из этого, возможно проведение дифференциации размера административного наказания в два этапа: на первом внедряется дифференциация по группе потенциального риска субъекта-нарушителя, на втором – по тяжести совершенного правонарушения.

2. Совершенствование механизма досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки

Оптимизация механизма досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки включает в себя: установление процедуры учета возражений проверяемого лица и закрепление единого порядка досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки.

а) Учет возражений проверяемого лица

Закон № 294-ФЗ (часть 12 статьи 16) наделил проверяемых лиц правом в случае несогласия с актом проверки либо с предписанием направить в орган контроля в течение 15 дней со дня получения акта проверки письменные возражения.

Однако никакого механизма учета указанных возражений не предусмотрено: закон не обязывает органы контроля дожидаться таких замечаний, и не препятствует им выдать обязательное для исполнения предписание, а также возбудить дело об административном правонарушении до рассмотрения замечаний.

Нужно отметить, что была предпринята попытка решить данную проблему путем дополнения ст. 28.1 КоАП РФ (проект Федерального закона № 310190-6 принят Государственной Думой 17.09.2014) примечанием, которое допускает возбуждение дела об административном правонарушении после оформления акта о проведении проверки. Однако вышеописанная проблема устранена не была, поскольку законодательство по-прежнему не предусматривает обязанность контрольного органа ждать и учитывать возражения проверяемого лица.

Для решения указанной проблемы необходимо установить обязанность органа контроля **рассмотреть возражения в течение 5 дней со дня их поступления и по результатам рассмотрения составить повторный акт проверки и выдать повторное предписание либо отказать в учете возражений**. При этом нужно закрепить, что подача возражений приостанавливает действие предписания.

Протокол об административном правонарушении должен составляться либо по истечении срока предоставления возражения (если возражения на акт проверки не направлены), либо одновременно с составлением повторного акта. Для обеспечения оперативности такого сложного процесса предлагается сократить срок, в течение которого может быть представлены возражения до 3 дней.



Рис. 9. Схема организации учета возражений проверяемого лица на акт проверки или предписание, выданное по результатам проверки

б) Закрепление единого порядка досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки

В российском законодательстве отсутствует специальный порядок досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки. Рассмотрение соответствующих жалоб осуществляется по общим правилам, установленным Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», применение которых имеет ряд недостатков:

- рассмотрение жалоб осуществляется в письменном производстве, что снижает эффективность обжалования (исключается возможность заявителя дать устные пояснения, повышается вероятность формального рассмотрения жалобы);
- довольно значительные сроки рассмотрения жалоб (по общему правилу – 30 дней с возможностью продления на такой же срок);
- отсутствие детализации, связанной с особенностями рассматриваемых жалоб.

В Законе «О ГМК» предлагается закрепить **специальные правила административного рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов власти при осуществлении государственного надзора.**

Данные правила должны содержать перечень решений и действий (бездействие), которые могут быть основанием для подачи жалобы, детальные требования к оформлению и содержанию жалобы, способам подачи жалобы (личная подача, по почте, в электронной форме). Срок рассмотрения жалобы должен составлять не более 10 рабочих дней. Также указанные правила должны определять порядок рассмотрения жалобы, предусматривая обязанность лица, рассматривающего жалобу:

- а) заслушать устные пояснения заявителя (при наличии просьбы заявителя);

- б) запросить письменные объяснения инспектора, проводившего проверку;
- в) запросить письменное заключение специалиста (подразделения), ответственного за правовое обеспечение.

Помимо этого правила должны устанавливать основания удовлетворения/отказа в удовлетворении/оставления без рассмотрения жалобы, требования к содержанию ответа, направляемого по результатам рассмотрения жалобы.

В случае успешного внедрения информационной системы, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования в сфере государственных и муниципальных услуг¹⁹, она может использоваться для автоматизации рассмотрения жалоб в сфере государственного надзора.

III. Положения концепции

Закон «О ГМК» должен обеспечить совершенствование механизма досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки.

1) Указанный закон должен включать подробное описание процедуры учета возражений проверяемых лиц в отношении акта проверки или предписания. Для обеспечения оперативности соответствующей процедуры срок, в течение которого могут быть представлены возражения, будет сокращен до 3 дней.

Будет установлена обязанность органа контроля рассмотреть возражения в течение 5 дней со дня их поступления и по результатам рассмотрения составить повторный акт проверки и выдать повторное предписание либо отказать в учете возражений. Подача возражений должна приостанавливать действие предписания.

Протокол об административном правонарушении должен составляться либо по истечении срока предоставления возражения (если возражения на акт проверки не направлены), либо одновременно с составлением повторного акта.

2) В Законе «О ГМК» будут закреплены специальные правила административного рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов власти при осуществлении государственного надзора.

Данные правила должны содержать перечень решений и действий, которые могут быть основанием для подачи жалобы, детальные требования к оформлению и содержанию жалобы, способам подачи жалобы. Срок рассмотрения жалобы должен составлять не более 10 рабочих дней. Также указанные правила должны определять порядок рассмотрения жалобы, предусмотрев обязанность лица, рассматривающего жалобу:

- а) заслушать устные пояснения заявителя (при наличии просьбы заявителя);
- б) запросить письменные объяснения инспектора, проводившего проверку;
- в) запросить письменное заключение специалиста (подразделения), ответственного за правовое обеспечение.

Правила должны устанавливать основания удовлетворения/отказа в удовлетворении/оставления без рассмотрения жалобы, требования к содержанию ответа, направляемого по результатам рассмотрения жалобы.

Принятие Закона «О ГМК» должно быть взаимоувязано с комплексным реформированием системы административной ответственности предпринимателей. В связи с этим предполагается внесение в КоАП Российской Федерации следующих изменений.

1) Для решения проблемы, связанной с использованием производства по делам об административных правонарушениях как легального способа проведения проверок в обход общих правил проведения мероприятий по контролю, будет проведена детализация оснований привлечения к административной ответственности.

КоАП Российской Федерации будет дополнен положением, предусматривающим, что

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2012 г. № 1198 «О федеральной государственной информационной системе, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг».

поводом к возбуждению дел об административных правонарушениях, указанных в отдельных статьях Особенной части КоАП Российской Федерации, может быть только факт выявления административного правонарушения в ходе проверки или дистанционного надзорного мероприятия (рейдовый осмотр, наблюдение, контрольная закупка), проводимых в соответствии с требованиями законодательства о государственном контроле.

Перечень статей Особенной части КоАП Российской Федерации, в отношении которых закреплен такой повод возбуждения дела, должен носить закрытый и исчерпывающий характер. При этом возбуждение дела об административном правонарушении по указанному основанию должно исключать возможность проведения административного расследования.

2) Для решения проблем неоднородности административной практики, связанных с активным использованием отсылочных норм в составах административных правонарушений и широкими рамками допустимых наказаний, будет проведена детализация составов административных правонарушений.

Указанная детализация будет реализована в два этапа: на первом этапе внедряется дифференциация по группе потенциального риска субъекта-нарушителя, на втором этапе - посредством конкретизации статей КоАП Российской Федерации с установлением отдельных размеров наказаний за грубые, значительные и незначительные нарушения. Перечни нарушений с указанной трехуровневой классификацией должны устанавливаться постановлениями Правительства Российской Федерации, которыми утверждены положения о порядке осуществления конкретного вида государственного надзора.

6. Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности

I. Общие положения

Существующие проблемы

1. Реализация одного из основных принципов государственного и муниципального контроля – его специализация в зависимости от сферы экономической и профессиональной деятельности, в которой уполномоченными органами осуществляется конкретный вид контроля, невозможна без наличия в этих органах необходимого количества специалистов, обладающих высоким уровнем специальных профессиональных знаний, умений и навыков, как в соответствующих сферах деятельности, так и в области организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В сфере обеспечения контрольно-надзорной деятельности трудовыми ресурсами следует выделить следующие основные проблемы:

1) устойчивая тенденция сокращения численности должностей, осуществляющих государственный и муниципальный контроль, которая за последние три года уменьшилась более чем на 31 %, а в федеральных органах исполнительной власти - более чем на 36 %.

2) не соответствующий задачам совершенствования государственного управления уровень профессиональной подготовки кадров органов государственного и муниципального контроля.

При подготовке специалистов в большинстве сфер экономической деятельности системой высшего профессионального образования не предусматривается их образование по вопросам государственного контроля.

Существующие государственные стандарты и программы додипломной и последипломной подготовки кадров инспекторского состава не предусматривают приобретение знаний, умений и навыков по нормативному регулированию и процессуальным вопросам организации и осуществления государственного контроля. Не обеспечивается уровень повышения квалификации инспекторского состава с учетом знаний, технических и технологических решений современного производственного процесса во многих контролируемых сферах деятельности.

Отсутствуют единые квалификационные требования к должностям инспекторского состава,

а также требования к квалификации и стажу работы с учетом специфики конкретных видов государственного контроля.

3) существенно более низкий уровень оплаты труда должностных лиц большинства органов государственного контроля по сравнению с размерами денежного содержания государственных служащих других органов исполнительной власти, а также уровнем заработной платы во многих сферах контролируемой хозяйственной деятельности, вследствие чего материальный стимул повышения качества и эффективности исполнения контрольных функций отсутствует;

4) отсутствие унифицированного набора законодательно закрепленных прав, обязанностей и видов ответственности должностных лиц органов контроля, порядка применения ими своих полномочий;

5) имеющаяся неопределенность с правовым статусом должностных лиц осуществляющих функции по контролю в соответствующих сферах деятельности органов исполнительной власти, в которых не введены должности инспекторского состава, что ставит под сомнение правомерность реализации этими лицами своих полномочий при осуществлении контрольных функций.

2. К важнейшим принципам организации и осуществления государственного и муниципального контроля относятся независимость и самостоятельность органов, осуществляющих указанные виды контроля, в финансовом отношении, а также экономическая эффективность контроля.

Эти принципы реализуются в настоящее время посредством финансирования исполнения всех административных процедур, связанных с контролем, исключительно за счет средств бюджетов всех уровней, получением и расходованием этих средств непосредственно органами государственного и муниципального контроля самостоятельно, а также запрещением привлечения и использования этими органами внебюджетных источников финансирования, в том числе взимания платы за проведение мероприятий по контролю с хозяйствующих субъектов.

Вместе с тем в сфере обеспечения контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами следует выделить следующие основные проблемы:

1) ресурсное обеспечение контрольно-надзорных функций не увязывается с необходимостью решения поставленных задач, объемами контрольно-надзорной деятельности, ее результатами, необходимыми и имеющимися финансовыми затратами на их достижение;

2) в бюджетной системе средства на исполнение контрольно-надзорных функций не выделяются целевым назначением и поэтому их расходование не контролируется с точки зрения обоснованности и эффективности;

3) основной объем бюджетных расходов приходится на суммы, выделяемые на денежное содержание штатной численности персонала органов исполнительной власти, выполняющего также и иные, помимо контрольных, функции;

4) оценка экономической эффективности контрольно-надзорной деятельности с расчетом соотношения затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций в настоящее время не осуществляется. Ее проведение требует модернизации системы бюджетного финансирования посредством перевода его на целевое финансирование функций, а не штатной численности государственных служащих органов исполнительной власти;

5) финансирование исполнения отдельных форм государственного контроля разрешительного характера, связанного с проведением государственных экспертиз, государственной аккредитации, сертификации, осуществляется за счет взимания платы с хозяйствующих субъектов.

Цель изменений

Целями предлагаемых изменений являются:

1) повышение уровня обеспеченности органов государственного и муниципального контроля высококвалифицированными специалистами, укрепление и повышение статуса, уровня профессиональной подготовки и социальной защиты должностных лиц контрольных органов;

2) унификация административно-властных полномочий должностных лиц органов

государственного и муниципального контроля и их ответственности за исполнение своих функций;

3) повышение эффективности расходов государства и органов местного самоуправления, направляемых на исполнение контрольно-надзорных функций.

Логика преобразований

Решение задач формирования эффективной системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации требует осуществления ряда мероприятий в области ресурсного обеспечения контрольно-надзорных функций государства и органов местного самоуправления:

- установление специальных требований к уровню квалификации, профессиональной подготовке и переподготовке персонала органов государственного и муниципального контроля;
- внесение в государственные стандарты высшего профессионального образования, программы повышения квалификации требований к освоению обучающимися общих вопросов организации и осуществления в области контроля, в том числе государственного контроля, в соответствующей сфере деятельности;
- установление общих для всех видов и форм государственного и муниципального контроля перечней прав, обязанностей и ответственности должностных лиц контрольных органов;
- внедрение методик расчета необходимой штатной численности в зависимости от масштабов контрольной деятельности при переходе на риск-ориентированную методологию организации этой деятельности и результатов оценки эффективности контрольной деятельности;
- внесение в нормативные правовые акты изменений, регламентирующих вопросы наименования, оплаты труда, социальной защиты, правового статуса государственных служащих, осуществляющих государственный контроль, формирование системы института государственных (муниципальных) инспекторов;
- перехода на целевое финансирование исполнения контрольных функций на основании расчетов фактического и необходимого объема контрольной деятельности, достигнутых результатов и оценки экономической эффективности контрольных функций.

II. Обоснование и варианты предлагаемых изменений

1. В сфере обеспечения контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами:

1) в соответствии с законодательством Российской Федерации должностные лица органов, осуществляющие контрольные функции, наделены широкими административно-властными полномочиями, перечень которых значительно превосходит полномочия других должностных лиц государственной гражданской и муниципальной служб.

Для закрепления особого статуса инспекторского состава федеральных органов государственного контроля в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2005 г. № 1474 «О реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» **могут быть введены** должности главного государственного инспектора, старшего государственного инспектора и государственного инспектора, а также установлено, что в наименовании должностей руководителей (их заместителей) федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, на которые возложены функции государственного контроля и надзора, **может указываться** наименование их функциональной должности (главный (заместитель главного) государственный инспектор Российской Федерации, главный (заместитель главного) государственный инспектор по субъекту Российской Федерации).

Однако данное положение в силу своей необязательности реализуется по усмотрению исполнительных органов и поэтому должности инспекторского состава введены не во всех органах государственного контроля.

В этой связи представляется необходимым законодательно закрепить положение об исполнении функций государственного и муниципального контроля только лицами, замещающими должности государственных (муниципальных) инспекторов. Соответствующие

изменения необходимо внести во все нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы кадров;

2) в целях предотвращения негативных последствий формализации исполнения и снижения эффективности контрольно-надзорных функций государства, связанной с сокращением численности персонала контрольных органов, не основанном на реальных потребностях и фактически выполняемых объемах функций, и дальнейшего развития кадрового потенциала органов государственного и муниципального контроля с учетом предлагаемой модернизацией системы государственного и муниципального контроля, представляется необходимым:

- принятие решения о введении моратория до 2018 г. на сокращение штатной численности персонала территориальных органов государственного контроля на переходный период внедрения системы риск-ориентированной модели государственного и муниципального контроля;

- законодательное закрепление принципа, в соответствии с которым определение потребности в штатной численности должностей инспекторского состава осуществляется на основании единой методики расчета численности штатных должностей, необходимой для осуществления контрольно-надзорной деятельности и достижения установленных показателей ее эффективности;

3) для достижения целей, поставленных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления», привлечения в органы государственного и муниципального контроля квалифицированных специалистов и повышения их материальной заинтересованности предлагается осуществить следующие мероприятия:

- повышение уровня денежного содержания по должностям инспекторского состава в органах государственного контроля, установив размер денежного содержания руководителей органов государственного контроля, их территориальных органов и их заместителей на уровне руководителей и их заместителей соответственно федеральных министерств, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а должностных лиц органов государственного и муниципального контроля на уровне не менее 80% от уровня размера денежного содержания руководителей указанных органов;

- установление специальных требований к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы, муниципальной службы, уполномоченным на осуществление государственного и муниципального контроля, в частности требований:

- к наличию обязательного высшего профессионального образования по специальности, соответствующей профилю государственного и муниципального контроля, стажа работы по специальности не менее 3-х лет и аттестации специалиста или наличие высшего профессионального образования по любой специальности, общего стажа работы не менее 5-х лет, подготовки (переподготовки, стажировки) по специальности, соответствующей профилю государственного и муниципального контроля и аттестации специалиста;

- к наличию высшего профессионального образования по любой специальности, общего стажа работы не менее 5 лет, подготовки (переподготовки, стажировки) по специальности, соответствующей профилю государственного контроля, в том числе по правовым вопросам организации и осуществления государственного контроля, и аттестации специалиста для руководителей (заместителей руководителей) государственных учреждений, уполномоченных в соответствии с законом на осуществление государственного контроля в соответствующих сферах деятельности;

- к прохождению испытания сроком от трех месяцев до одного года для лиц, впервые замещающих должности инспекторского состава;

- разработать и утвердить «кодекс добросовестной практики» для должностных лиц органов государственного и муниципального контроля;

- установить мораторий на сокращение финансирования исполнения контрольно-надзорных полномочий на 3 года с возможностью контрольного органа самостоятельно определять свою численность с учетом принятой модели управления рисками

4) в целях повышения уровня профессиональной компетенции должностных лиц

инспекторского состава органов государственного и муниципального контроля предлагается законодательно закрепить:

- недопустимость занятия должностей инспекторского состава лицами, не имеющими высшего профессионального образования и стажа работы по соответствующей специальности в сфере деятельности, в которой осуществляется конкретный вид государственного контроля;

- установление единых требований по правовым вопросам организации и осуществления государственного и муниципального контроля, учитываемых в государственных стандартах высшего профессионального образования и программах последипломного образования должностных лиц органов, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций;

- формирование системы непрерывного повышения квалификации инспекторского состава контролирующих органов по соответствующим специальностям, в том числе по правовым вопросам организации и осуществления государственного муниципального контроля (переквалификации) и аттестации не реже одного раза в пять лет.

- разработку и утверждение единых квалификационных справочников для должностей инспекторского состава и определение квалификационных требований к указанным должностям по соответствующим сферам контрольно-надзорной деятельности;

5) в самостоятельной статье законопроекта предлагается изложить положения, устанавливающие единые перечни прав и обязанностей должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля, и их ответственность, которыми должны руководствоваться указанные лица вне зависимости от вида и форм исполнения контрольно-надзорных функций.

Указанные положения представляют собой **сводные и унифицированные** составы прав и обязанностей, перечни, **содержащиеся в настоящее время в разрозненных нормативных правовых актах**, которые доработаны с учетом задач повышения эффективности государственного и муниципального контроля и сокращения избыточности административного вмешательства в деятельность физических и юридических лиц.

2. В сфере обеспечения контрольно-надзорных функций финансовыми и материальными ресурсами:

1) предполагается законодательно закрепить положения, определяющие источники и порядок финансирования деятельности по осуществлению государственного и муниципального контроля, устанавливающие, что финансовое обеспечение органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль, является расходным обязательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

При этом взимание платы с граждан и хозяйствующих субъектов за проведение в отношении них любых мероприятий по контролю при осуществлении различных видов и форм государственного и муниципального контроля должно осуществляться по следующим правилам:

- взимание платы в рамках осуществления разрешительной деятельности, проведения государственной экспертизы, формирования государственных информационных ресурсов возможно только в формах, предусмотренных в настоящее время Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (реформирование сферы государственного и муниципального контроля не должно приводить к возникновению новых форм и видов платы, взимаемой в рамках исполнения разрешительных, экспертных и учетных функций);

- взимание платы за проведение любых мероприятий в рамках осуществления государственного надзора не допускается;

- взимание платы за осуществление органами государственного и муниципального контроля расчета уровня потенциального риска и присвоение подконтрольным субъектам группы риска не допускается.

2) предлагается внесение изменений в систему бюджетного планирования и финансирования контрольно-надзорной деятельности, заключающихся:

- в переходе от финансирования содержания контрольных органов на программно-целевое

финансирование исполняемых ими функций;

- в установлении порядка расчета затрат на исполнение конкретных контрольно-надзорных функций, в том числе на проведение мероприятий по контролю, по унифицированной методике расчета таких затрат, основанной на определении трудозатрат и стоимости выполнения конкретных административных процедур с учетом масштабов контрольной деятельности, оценки ее результативности и эффективности, внедрения более совершенных форм и методов осуществления этой деятельности;

- в целевом выделении в бюджетной классификации расходов на обеспечение функций государственного и муниципального контроля в рамках финансирования государственных программ развития отраслей экономики и социальной сферы;

- во включении в общий объем планируемых средств затрат на оплату привлекаемых экспертов, экспертных организаций, аналитическое и информационное обеспечение, осуществление организационно-методической, консультативной работы, мероприятий, связанных с локализацией и ликвидацией последствий причинения вреда;

- во внедрении унифицированной методики расчета субсидий, выделяемых из федерального, региональных бюджетов на исполнение передаваемых (делегируемых) полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля, основанной на нормативах затрат, необходимых для исполнения делегированных полномочий;

- в повышении экономической эффективности контроля за исполнением субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления делегированных полномочий по осуществлению государственного контроля, а также расходованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на эти цели.

3) в законопроекте предлагается закрепить положения, касающиеся обеспечения органов государственного контроля и органов муниципального контроля зданиями, помещениями, оборудованием, средствами связи и телекоммуникации, транспортом, необходимыми для обеспечения исполнения возложенных на них функций.

3. Оптимизация структуры контрольно-надзорных органов.

Также следует рассмотреть возможность сопровождения внедрения новой модели контрольно-надзорной деятельности пересмотром структуры контрольно-надзорных органов. В частности, возможно:

1. Выделение контрольно-надзорных органов, осуществляющих полномочия исключительно в конкретных сферах экономической деятельности («отраслевой надзор»), которые могут быть подчинены как Правительству Российской Федерации, так и министерствам

2. Выделение контрольно-надзорных органов, осуществляющих полномочия в сферах межотраслевого значения («межотраслевой надзор»), например, антимонопольный, налоговый, таможенный, в области промышленной безопасности, экологический надзор и др. с подчинением Правительству Российской Федерации;

3. Выделение контрольно-надзорных органов, осуществляющих полномочия в сферах обеспечения безопасности государства (например, пограничный контроль, контроль в области обращения с оружием, экспортный контроль и др.) с подчинением Президенту Российской Федерации;

4. Обеспечение независимости контрольно-надзорных органов, т.е. освобождение от контрольно-надзорных функций министерств и агентств

III. Положения концепции

На основании проведенного анализа представляется необходимым включение в проект концепции Закона «О ГМК» следующих положений.

1. По вопросам обеспечения контрольно-надзорной деятельности трудовыми ресурсами:

1) закрепление в законе положения о двойном наименовании должностей государственной гражданской, муниципальной службы в органах, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля, с указанием в наименовании должностей функциональных наименований должностей органов контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности (государственных, муниципальных инспекторов).

2) установление специальных требований к лицам, замещающим должности государственной гражданской службы, муниципальной службы, уполномоченным на осуществление государственного и муниципального контроля, предусматривающих:

наличие высшего профессионального образования по специальности, соответствующей профилю государственного и муниципального контроля, стажа работы по специальности не менее 3-х лет и аттестации специалиста;

наличие высшего профессионального образования по любой специальности, общего стажа работы не менее 5-х лет, подготовки (переподготовки, стажировки) по специальности, соответствующей профилю государственного и муниципального контроля и аттестации специалиста;

прохождение испытания сроком от трех месяцев до одного года для лиц, впервые замещающих должности инспекторского состава;

наличие высшего профессионального образования по любой специальности, общего стажа работы не менее 5-х лет, подготовки (переподготовки, стажировки) по специальности, соответствующей профилю государственного контроля, в том числе по правовым вопросам организации и осуществления государственного контроля, и аттестации специалиста для руководителей (заместителей руководителей) государственных учреждений, уполномоченных в соответствии с законом на осуществление государственного контроля в соответствующих сферах деятельности;

3) установление единых требований по правовым вопросам организации и осуществления государственного и муниципального контроля, учитываемых в государственных стандартах высшего профессионального образования и программах последипломного образования (повышения квалификации, переподготовки, специализации, стажировки) должностных лиц органов государственного контроля (надзора);

4) установление моратория на сокращение финансирования исполнения контрольно-надзорных полномочий на 3 года с возможностью контрольного органа самостоятельно определять свою численность, с учетом принятой модели управления рисками.

5) формирование системы непрерывного повышения квалификации инспекторского состава контролирующих органов по соответствующим специальностям, в том числе по правовым вопросам организации и осуществления государственного муниципального контроля (переквалификации) и аттестации не реже одного раза в пять лет.

6) разработка и утверждение единых квалификационных справочников для должностей инспекторского состава и определение квалификационных требований к указанным должностям по соответствующим сферам контрольно-надзорной деятельности.

7) сохранение кадрового потенциала органов госнадзора посредством принятия решения о введении моратория до 2018 г. на сокращение штатной численности персонала территориальных органов государственного контроля на переходный период внедрения системы риск-ориентированной модели государственного контроля.

8) развитие кадрового потенциала органов государственного и муниципального контроля, имея в виду:

определение потребности в штатной численности должностей инспекторского состава на основании единой методики расчета численности штатных должностей, необходимой для осуществления контрольно-надзорной деятельности и достижения установленных показателей ее эффективности;

определение размера денежного содержания руководителей органов государственного контроля (надзора) и их заместителей на уровне руководителей и их заместителей федеральных

министерств, соответствующих органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на уровне не менее 80% от уровня размера денежного содержания руководителей указанных органов;

разработку «кодекса добросовестной практики» для должностных лиц органов государственного и муниципального контроля.

9) в самостоятельной статье законопроекта предлагается изложить положения, устанавливающие права и обязанности должностных лиц, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля и их ответственность.

- должностные лица органа государственного, муниципального контроля в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют следующие права:

запрашивать и получать на основании мотивированных письменных запросов от органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан информацию и документы, необходимые для осуществления государственного и муниципального контроля и проведения мероприятий по контролю в случае невозможности их получения в рамках межведомственного взаимодействия в органах государственной власти и органах местного самоуправления;

беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного или муниципального контроля о назначении проверки посещать территорию, здания, помещения и сооружения, используемые проверяемыми лицами при осуществлении своей деятельности, в целях проведения мероприятий по контролю;

проводить отбор проб и образцов товаров, предназначенных для реализации и реализуемых потребителям, для проведения их исследований, испытаний;

выдавать проверяемым лицам предписания о прекращении выявленных нарушений обязательных требований, о прекращении совершения и устранении нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда и ликвидации последствий причинения такого вреда;

составлять протоколы об административных правонарушениях, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

в случае выявления нарушений обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда или причиняющих вред незамедлительно принять меры по недопущению причинения вреда или прекращению его причинения вплоть до временного запрета деятельности юридического лица, его филиала, представительства, структурного подразделения, индивидуального предпринимателя в порядке, установленном КоАП Российской Федерации, отзыва продукции, представляющей опасность для жизни, здоровья граждан и для окружающей среды, из оборота и довести до сведения граждан, а также других юридических лиц, индивидуальных предпринимателей любым доступным способом информацию о наличии угрозы причинения вреда и способах его предотвращения;

направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

обращаться в суд с заявлениями в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц, а также с заявлениями о ликвидации юридических лиц либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя за неоднократное (два и более раза в течение одного календарного года) или грубое (повлекшее смерть или массовые заболевания, отравления людей) нарушение обязательных требований, а также об аннулировании лицензий, разрешений и иных документов, удостоверяющих право осуществления юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами юридически значимых действий.

Помимо прав, предусмотренных Законом «О ГМК», должностные лица органа государственного контроля федеральным законом могут быть наделены дополнительными правами.

- должностные лица органа государственного контроля, органа муниципального контроля при проведении проверки несут следующие обязанности:

своевременно и в полной мере исполнять предоставленные в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочия по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами;

соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы юридического лица, индивидуального предпринимателя, проверка которых проводится;

проводить проверку на основании распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о ее проведении в соответствии с ее назначением;

проводить проверку только во время исполнения служебных обязанностей, выездную проверку только при предъявлении служебных удостоверений, копии распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля и в случае, предусмотренном статьей Закона «О ГМК», копии документа о согласовании проведения проверки;

не препятствовать руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю присутствовать при проведении проверки и давать разъяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки;

предоставлять руководителю, иному должностному лицу или уполномоченному представителю юридического лица, индивидуальному предпринимателю, его уполномоченному представителю, присутствующим при проведении проверки, информацию и документы, относящиеся к предмету проверки;

знакомить руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя с результатами проверки;

учитывать при определении мер, принимаемых по фактам выявленных нарушений, соответствие указанных мер тяжести нарушений, их потенциальной опасности для жизни, здоровья людей, для животных, растений, окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, для возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также не допускать необоснованное ограничение прав и законных интересов граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц;

доказывать обоснованность своих действий при их обжаловании юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

соблюдать сроки проведения проверки, установленные Законом «О ГМК»;

не требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя документы и иные сведения, представление которых не предусмотрено законодательством Российской Федерации;

перед началом проведения выездной проверки по просьбе руководителя, иного должностного лица или уполномоченного представителя юридического лица, индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя ознакомить их с положениями административного регламента (при его наличии), в соответствии с которым проводится проверка;

осуществлять запись о проведенной проверке в журнале учета проверок.

Должностные лица при осуществлении государственного и муниципального контроля также обязаны:

рассматривать обращения граждан и юридических лиц по вопросам, отнесенным к компетенции соответствующего органа контроля, принимать соответствующие меры по результатам рассмотрения обращений и сообщать об указанных результатах заявителям;

информировать органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованных граждан и юридических лиц, их общественные объединения о результатах государственного и муниципального контроля, о состоянии соблюдения обязательных требований и принимаемых органами контроля мерах по предотвращению и пресечению их нарушений;

осуществлять свою деятельность по государственному и муниципальному контролю во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями;

соблюдать государственную и иную охраняемую законом тайну в отношении информации, ставшей им известной при выполнении своих служебных обязанностей;

оказывать содействие общественным организациям в вопросах обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности;

проводить мероприятия, направленные на повышение уровня знаний обязательных требований в соответствующей сфере государственного и муниципального контроля среди руководителей, ответственных должностных лиц и персонала хозяйствующих субъектов, проведение консультаций по вопросам реализации указанных требований, обеспечение взаимодействия с гражданами и их общественными объединениями;

- орган государственного и муниципального контроля, их должностные лица в случае ненадлежащего исполнения соответственно функций, служебных обязанностей, совершения противоправных действий (бездействия) при проведении государственного и муниципального контроля несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

- орган государственного и муниципального контроля осуществляет контроль за исполнением должностными лицами соответствующих органов служебных обязанностей, ведет учет случаев ненадлежащего исполнения должностными лицами служебных обязанностей, проводит соответствующие служебные расследования и принимает в соответствии с законодательством Российской Федерации меры в отношении таких должностных лиц.

О мерах, принятых в отношении виновных в нарушении законодательства Российской Федерации должностных лиц, в течение десяти дней со дня принятия таких мер орган государственного контроля, орган муниципального контроля обязаны сообщить в письменной форме юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, права и (или) законные интересы которых нарушены.

2. По вопросам обеспечения контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами предлагается предусмотреть положения:

1) определяющие источники и порядок финансирования деятельности по осуществлению государственного и муниципального контроля, в том числе устанавливающие, что финансовое обеспечение органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль, является расходным обязательством Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Взимание платы с хозяйствующих субъектов за проведение в отношении них мероприятий по контролю при осуществлении государственного и муниципального контроля должно осуществляться по следующим правилам:

- взимание платы в рамках осуществления разрешительной деятельности, проведения государственной экспертизы, формирования государственных информационных ресурсов возможно только в формах, предусмотренных в настоящее время Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (реформирование сферы государственного и муниципального контроля не должно приводить к возникновению новых форм и видов платы, взимаемой в рамках исполнения разрешительных, экспертных и учетных функций);

- взимание платы за проведение любых мероприятий в рамках осуществления государственного надзора не допускается;

- взимание платы за осуществление органами государственного и муниципального контроля расчета уровня потенциального риска и присвоение субъекту группы риска не допускается.

2) предусматривающие изменение системы бюджетного финансирования контрольно-надзорной деятельности, заключающееся в переходе от финансирования содержания осуществляющих ее органов на программно-целевое финансирование исполняемых ими функций;

3) устанавливающие обязательность внедрение унифицированной методики расчета затрат на исполнение конкретных контрольно-надзорных функций, в том числе на проведение мероприятий по контролю, основанной на определении трудозатрат и стоимости выполнения конкретных административных процедур (рассмотрение документов, обследований, осмотров, исследований, экспертиз и других) с учетом масштабов контрольной деятельности, оценки ее результативности и эффективности, внедрения более совершенных форм и методов осуществления этой деятельности;

4) о выделении в бюджетной классификации расходов на обеспечение функций государственного и муниципального контроля в рамках финансирования государственных программ развития отраслей экономики и социальной сферы, предусматривающих выделение бюджетных средств на финансирование этих функций по разделу «Обеспечение государственного контроля и повышение его эффективности». Включение в общий объем планируемых средств затраты на оплату привлекаемых экспертов, экспертных организаций, аналитическое и информационное обеспечение, осуществление организационно-методической, консультативной работы, мероприятий, связанных с локализацией и ликвидацией последствий причинения вреда;

5) о внедрении унифицированной методики расчета субсидий, выделяемых из федерального, региональных бюджетов на исполнение передаваемых (делегированных) полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации по осуществлению государственного контроля, основанной на нормативах затрат, необходимых для исполнения делегированных полномочий.

6) предусматривающие повышение экономической эффективности контроля за исполнением субъектами Российской Федерации делегированных полномочий по осуществлению федерального государственного контроля и отдельных видов разрешительных функций, а также расходованием средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели.

7. Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности

1. Общие положения

Существующие проблемы

В настоящее время в Российской Федерации оценка эффективности государственного контроля производится только по т.н. показателям «непосредственного результата» («палочная система»), например, доля внеплановых проверок, доля отказов прокуратуры в согласовании внеплановых выездных проверок²⁰ и др.. В результате принимаемые решения в контрольно-надзорной деятельности (об увеличении или сокращении выделяемых ресурсов, о степени административного бремени для хозяйствующих субъектов, о режиме и методах государственного контроля, о периодичности проверок и прочее) основываются на субъективном подходе, что приводит к неэффективности государственной политики в анализируемой сфере.

Закон № 294-ФЗ предусматривает в качестве одного из элементов государственного

²⁰ Такие показатели установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

контроля необходимость проведения систематического наблюдения за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Однако реальное содержание такого систематического наблюдения в законе не раскрыто. В итоге органы контроля по-разному подходят к его проведению. В некоторых случаях его понимают как наблюдение за хозяйствующими субъектами, однако, практически никогда как наблюдение за своей деятельностью и ее результатами.

Таким образом, ощущается острая нехватка информации об эффективности государственного и муниципального контроля.

Цель изменений

Целью преобразований является создание полноценной системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности, позволяющей получать объективную информацию, характеризующую эффективность деятельности органов контроля.

При этом эффективность деятельности органов контроля должна оцениваться не только на основании показателей непосредственного результата работы таких органов, но и на основании данных о состоянии отрасли регулирования, в том числе данных о динамике случаев причинения вреда и размере ущерба в контролируемой сфере.

Логика преобразований

Необходимо законодательно определить все элементы системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности. При этом в отличие от действующего регулирования необходимо не только обозначить такие элементы, но и наполнить каждый элемент информационно-аналитического обеспечения конкретным содержанием.

На органы контроля должна быть возложена обязанность по сбору информации при ведении наблюдения по каждому элементу системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности в соответствии с установленными требованиями, а также обязанности по анализу собранной информации и подготовке прогноза состояния отрасли регулирования.

II. Обоснование и варианты предлагаемых изменений

1. Проектирование системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности

Информационно-аналитическое обеспечение надзорной деятельности должно состоять из трех основных элементов: учет, анализ и прогнозирование.

1) Учет (мониторинг) включает в себя сбор, проверку, систематизацию и хранение информации.

Учет (мониторинг) должен вестись:

- за хозяйствующими субъектами и объектами;
- за нормативным регулированием и состоянием обязательных требований;
- за собственной деятельностью органа контроля.

Учет (мониторинг) должен осуществляться с использованием следующих существующих и создаваемых инструментов сбора информации:

- ведение статистического наблюдения в установленном порядке;
- ведение реестра плановых и внеплановых проверок и их результатов;
- ведение учета хозяйствующих субъектов по уровням риска и истории взаимодействия с ними;
- ведение системы регистрации случаев причинения вреда;
- ведение показателей, характеризующих эффективность контрольно-надзорной деятельности.

2) Анализ заключается в выявлении основных тенденций, имеющих место в отношении состояния соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, и результатов

осуществления государственного надзора, а также в определении причин и последствий наличия указанных тенденций.

3) Прогнозирование представляет собой оценку состояния соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, объемов и результатов осуществления государственного надзора в течение определенного периода времени в будущем.

Результаты анализа и прогноза должны фиксироваться в ежегодных докладах об осуществлении государственного надзора в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого надзора.

Закон «О ГМК» в отличие от действующего регулирования должен предусматривать конкретные обязанности органов контроля по информационно-аналитическому обеспечению надзорной деятельности.

В частности, обязанности по:

- учету и мониторингу в подконтрольной сфере:

- ведение системы регистрации случаев причинения вреда и оценке размера ущерба, причиненного в подконтрольной сфере;
- ведение учета хозяйствующих субъектов по уровням риска и истории взаимодействия с ними;
- ведение показателей, характеризующих эффективность контрольно-надзорной деятельности;

- анализу состояния нормативного регулирования в подконтрольной сфере:

- подготовку периодических обзоров спорных ситуаций, в отношении которых отсутствует регулирование, или регулирование которых носит спорный характер;
- подготовку рекомендаций по порядку исполнения обязательных требований с разбором наиболее типовых (массовых) нарушений обязательных требований;
- обзор судебной практики;

- анализу собственной деятельности органа контроля:

- обобщение практики контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата и территориальных органов органа контроля;
- обзор административной практики (с приведением статистических данных о размере наказаний, количестве вынесенных и вступивших в силу постановлений о рассмотрении дела об административном правонарушении, причинах удовлетворения жалоб и представлений на такие постановления, обзор типовых нарушений, признаваемых малозначительными и т.д.);
- обзор жалоб на действия (бездействие) должностных лиц органа контроля и решения такого органа.

Закон «О ГМК» должен предусматривать регулирование всех компонентов учета (мониторинга) контрольно-надзорной сферы. В виде отдельной статьи в Законе «О ГМК» должны быть закреплены принципы и основное содержание каждого компонента, предусмотрены формы фиксации и раскрытия данных мониторинга.

В частности, сведения о случаях причинения вреда в подконтрольной сфере и размере ущерба должны размещаться в формате открытых данных на официальном сайте органа контроля в виде выгрузки ключевых сведений из информационной системы, предназначенной для ведения системы регистрации случаев причинения вреда.

Результаты анализа состояния нормативного регулирования в подконтрольной сфере, а также анализа собственной деятельности органа контроля должны раскрываться на официальных сайтах органов контроля в специально созданных разделах, а также в виде пресс-релизов, информационных писем органов контроля и его аналитических записок (справок), публикуемых для всеобщего доступа.

Ниже более детально будут рассмотрены основные элементы системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности.

2. Создание системы регистрации случаев причинения вреда

Создание системы регистрации случаев причинения вреда уже в настоящее время предусматривается отдельными отраслевыми законодательными актами. Согласно статье 7 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», должен быть организован постоянный учет и анализ всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов.

Однако учет случаев причинения вреда в органах контроля на сегодняшний день имеет следующие недостатки:

- учет случаев причинения вреда охватывает лишь небольшую часть отраслей контроля;
- случаи причинения вреда учитываются лишь по отдельным вопросам государственного регулирования, чаще всего в целях исполнения иных функций (для наказания виновных и в фискальных целях);
- такой учет не имеет систематического характера и не позволяет формировать динамику состояния отрасли контроля;
- данные ведомственных учетов невозможно агрегировать и использовать для мониторинга соблюдения законодательства в контролируемой сфере, а также оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Закон «О ГМК» должен распространить необходимость учета и регистрации случаев причинения вреда на все сферы государственного контроля и предусмотреть комплексный характер такого учета.

Система регистрации случаев причинения вреда должна позволять:

- фиксировать динамику случаев причинения вреда и их характер;
- использовать полученные данные для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- корректировать меры государственного регулирования в зависимости от динамики случаев причинения вреда;
- проектировать и внедрить систему риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в части более обоснованного распределения подконтрольных лиц и объектов по группам риска;
- оперативно реагировать на угрозы распространения последствий случаев причинения вреда посредством своевременного назначения внеплановых проверок смежных субъектов и объектов по отношению к лицам, в отношении которых зарегистрированы случаи причинения вреда. При этом под смежными субъектами и объектами понимаются субъекты и объекты, деятельность которых связана с существенным риском наступления аналогичных последствий, если возможность наступления таких последствий каким-либо образом обусловлена ранее зарегистрированным случаем причинения вреда;
- эффективно планировать деятельность органа контроля (в том числе по определению состава лиц, подлежащих плановой проверке в будущем периоде).

Для внедрения системы регистрации случаев причинения вреда Закон «О ГМК» должен решить следующие задачи:

- I. Определить информационный ресурс, предназначенный для регистрации случаев причинения вреда;
- II. Закрепить принципы ведения учета случаев причинения вреда органами контроля;
- III. Определить порядок регламентации ведения учета случаев причинения вреда.

I. При проектировании системы регистрации случаев причинения вреда возможно два варианта построения системы:

- 1) **единая система** для всех органов контроля (централизованная система);
- 2) **самостоятельные ведомственные системы** (децентрализованная система).

В Таблице 8 представлены преимущества и недостатки централизованной и децентрализованной системы регистрации случаев причинения вреда.

Таблица 8. Способы организации регистрации случаев причинения вреда

	Преимущества	Недостатки
Единая система	1. Минимизация рисков неисполнения 2. Обеспечение необходимых стандартов качества 3. Всеобщая доступность сведений, возможность сквозного поиска и агрегации данных 4. Удобство учета в сферах ответственности нескольких ведомств или уровней власти	1. Организационные и технологические сложности создания 2. Сложность учета специфики 3. Невозможность детализации данных
Децентрализованная система	1. Возможность учета специфики, включая содержание рисков, масштабы деятельности и уровень методической подготовки 2. Возможность детализации данных о случаях причинения вреда 3. Простота внедрения	1. Риски неисполнения 2. Отсутствие единых стандартов 3. Сложность агрегации данных

На основании проведенного анализа предлагается создание децентрализованной **ведомственной системы регистрации** случаев причинения вреда, функционирующей на основе единых законодательно определенных принципов.

При этом системы регистрации случаев причинения вреда должны формироваться не в рамках каждого отдельного органа контроля, а по каждому виду государственного контроля, муниципального контроля²¹.

II. Закон «О ГМК» должен предусматривать следующие **принципы ведения учета** случаев причинения вреда органами контроля:

- данные о случаях причинения вреда должны учитываться в структурированном виде с возможностью их сортировки по виду нарушений обязательных требований, по характеру наступившего вреда, по периоду (год, квартал, месяц);
- данные о случаях причинения вреда должны иметь геопривязку с возможностью визуализации в геоинформационных системах;
- в системе должен регистрироваться максимально широкий круг возможных случаев причинения вреда с максимальной степенью охвата всей соответствующей сферы контрольно-надзорной деятельности;
- в отношении каждого зарегистрированного случая причинения вреда должны вноситься сведения о мерах, принятых органом контроля для сокращения негативных последствий такого

²¹ Например, в системе государственного контроля за качеством и безопасностью медицинской деятельности должна быть создана общая система регистрации случаев причинения вреда, рассчитанная для ведения всеми органами контроля, осуществляющими контроль в этой сфере (Росздравнадзор и все региональные органы контроля).

вреда и наказания виновных лиц.

В системах регистрации случаев причинения вреда должен учитываться только наступивший вред. **Угрозы наступления вреда**, в том числе непосредственные, не должны регистрироваться в системе. Такие данные не являются верифицируемыми, и установление обязанности для органов контроля вести учет угроз наступления вреда в подконтрольной им сфере чревато преувеличением и широкой интерпретацией рисков причинения вреда из-за нарушения любого обязательного требования²².

III. Детализация требований к системам регистрации случаев причинения вреда должна устанавливаться в положениях об осуществлении контроля в соответствующей сфере Правительством Российской Федерации.

В положениях **должно определяться** следующее.

1) Виды случаев причинения вреда, подлежащих регистрации

Органами контроля должны учитываться только те случаи, когда вред наступил в результате хозяйственной деятельности.

Не должен учитываться вред, причиненный в результате стихийных бедствий или наступивший в связи с правомерной обычной для хозяйствующего субъекта деятельностью (например, правомерное размещение отходов, выбросы загрязняющих веществ в пределах утвержденных лимитов).

Иными словами, наступивший вред должен учитываться, только если он обусловлен нарушением обязательных требований (например, сверхлимитное размещение отходов), и (или) он наступил из-за какого-то экстраординарного события (пожар, взрыв, авария, катастрофа, иной инцидент).

2) Состав учитываемой информации по каждому случаю причинения вреда

Положения об осуществлении контроля должны предусматривать, что органы контроля в отношении каждого случая причинения вреда указывают следующие данные:

- ✓ характеристика происшествия - указание на событие (взрыв, заражение, утечка нефтепродуктов и прочее) - согласно рубриктору;
- ✓ характеристика наступившего вреда с указанием *объектов воздействия* (люди, животные, растения (дерево, кустарник), водоем, почва, имущество) и *объемов воздействия* в установленных *единицах измерения* применительно к каждому объекту воздействия (количество единиц смертей, случаев причинения тяжкого вреда здоровью, средней тяжести, легкого вреда здоровью, пораженная площадь (м², га), имущественный ущерб (рубли) - согласно рубриктору;
- ✓ предварительные выводы о лице, действия (бездействие) которого привели к причинению вреда;
- ✓ указание на место причинения вреда (адрес, географические координаты, определяемые на основе данных GPRS/ГЛОНАСС);
- ✓ предварительное указание на обязательные требования, нарушение которых привело к причинению вреда;
- ✓ иные сведения, определяемые положением об осуществлении контроля, учет которых целесообразен в зависимости от отраслевой специфики.

3) Субъекты, на которых возложена обязанность по представлению информации о случаях причинения вреда, к которым могут относиться: должностные лица органа контроля, его подведомственные учреждения, лечебно-профилактические учреждения, подконтрольные субъекты, органы внутренних дел и прочее.

²² В настоящее время в рамках мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов в соответствии с постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 1443 ведется наблюдение за результатами проверок органов контроля, в том числе в части количества проверенных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых были выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда. Существующего статистического наблюдения за количеством выявленных угроз причинения вреда достаточно, и учет каждого выявленного случая наличия угрозы причинения вреда не требуется.

- 4) Регламент и сроки регистрации сообщения о случае причинения вреда.
- 5) Определение органа контроля, ответственного за ведение информационной системы.
- 6) Последствия регистрации случая причинения вреда (проведение расследования, назначение внеплановой проверки, возбуждение дела об административном правонарушении (в зависимости от специфики отраслевого регулирования).
- 7) Порядок актуализации данных в системе.

3. Ведение наблюдения за размером причиненного вреда в стоимостном выражении

Существующая ведомственная практика определения ущерба, причиненного в той или иной отрасли контроля, носит сегментарный характер. Такой подсчет осуществляется только в отношении отдельных нарушений, не претендуя на мониторинг всей подконтрольной для того или иного ведомства сферы. Это приводит к невозможности использования данных о размере причиненного ущерба для целей оценки эффективности деятельности органа контроля.

Закон «О ГМК» должен устранить данные недостатки и закрепить обязательное для органов контроля требование по наблюдению за ущербом, причиненным в результате нарушения обязательных требований, являющихся предметом контроля.

Для этого в создаваемой системе регистрации случаев причинения вреда необходимо предусмотреть, что в отношении каждого регистрируемого случая должен рассчитываться примерный ущерб от такого случая в стоимостном выражении.

Законом «О ГМК» должна быть предусмотрена разработка модельных рекомендаций по исчислению ущерба в результате нарушения обязательных требований, являющихся предметом контроля (надзора), при регистрации случая причинения вреда в ведомственных системах учета. На основе таких рекомендаций органы контроля должны самостоятельно утверждать собственные методики определения ущерба.

В модельных рекомендациях должно быть установлено, что:

- органы контроля вправе разработать одну единую методику или несколько методик исчисления ущерба в зависимости от специфики регулирования отрасли;
- перечень возможных случаев причинения вреда, ущерб от которого должен исчисляться на основании соответствующей методики.

При этом ущерб должен подлежать исчислению только в случае, когда вред наступил в результате хозяйственной деятельности. Не должен учитываться ущерб, причиненный в результате стихийных бедствий или наступивший в связи с правомерной обычной для хозяйствующего субъекта деятельностью (например, правомерное размещение отходов, выбросы загрязняющих веществ в пределах утвержденных лимитов).

Иными словами, ущерб должен учитываться, только если он обусловлен нарушением обязательных требований (например, сверхлимитное размещение отходов), и (или) он наступил из-за какого-то экстраординарного события (пожар, взрыв, авария, катастрофа, иной инцидент).

- при определении размера вреда должен учитываться только реальный ущерб;
- рекомендации должны определять способы исчисления ущерба, принципы оценки и формулы расчета в зависимости от специфики различных объектов (жизнь и здоровье, имущество и имущественные интересы), методы расчета стоимости. Например, при определении размера вреда, причиненного имуществу или имущественным интересам, ущерб целесообразно рассчитывать, исходя из затрат, необходимых для восстановления уязвленного объекта до состояния, предшествующего нарушению обязательных требований (компенсационный принцип оценки).

Ведение **учета размера предотвращенного** в результате контрольной деятельности ущерба²³ нецелесообразно по следующим причинам:

- категория предотвращенного ущерба умозрительна (в реальности никакого ущерба не

²³ В настоящее время отдельные органы контроля, обосновывая эффективность осуществляемых ими контрольно-надзорных функций, рассчитывают примерный размер предотвращенного благодаря деятельности такого органа ущерба.

наступило, поэтому оценить его можно только гипотетически, что делает соответствующие выводы малоинтересными);

- данные о предотвращенном ущербе не являются верифицируемыми (обоснованность определенного размера предотвращенного ущерба практически невозможно проверить);
- определение размера причиненного ущерба сложно администрируемый процесс.

4. Оптимизация показателей, характеризующих эффективность контрольно-надзорной деятельности

Закон «О ГМК» должен предусматривать **развитие существующей и создание новой** системы показателей эффективности деятельности по осуществлению контроля. Центральным звеном новой системы должны быть показатели «конечного эффекта», связанные с учетом количества случаев причинения вреда.

В настоящее время в Российской Федерации действует система показателей эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля²⁴, которая достаточно разнообразно и многосторонне характеризует деятельность органа контроля. Однако все используемые индикаторы являются показателями непосредственного результата (например, выполнение плана проведения проверок, доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения).

Такие показатели также должны иметь место при анализе эффективности деятельности органа контроля, однако параллельно следует оценивать также хотя и менее верифицируемые, но непосредственно касающиеся эффективности параметры.

К таким показателям должны быть отнесены²⁵:

1. Количество случаев причинения вреда в поднадзорной сфере.
2. Размер вреда в поднадзорной сфере в стоимостном выражении.
3. Экономическая эффективность проведения проверок.
4. Доля проверок, проведение которых было осуществлено при применении риск-ориентированного подхода.
5. Объем ресурсов, выделенных на проведение профилактики и предоставление консультационной помощи.
6. Оценка работы контрольного органа со стороны предпринимателей.
7. Оценка издержек предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий.

Также существующие показатели должны быть дополнены оценкой объемов разъяснительной работы органа контроля между подконтрольными лицами, а также оценкой результатов работы органа контроля по актуализации и систематизации обязательных требований.

По каждому из показателей конечного эффекта должна быть разработана прозрачная методика расчета.

5. Развитие системы ИС «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов»

Изменение системы организации контрольно-надзорной деятельности и перечня показателей, используемых для оценки ее эффективности, потребует модернизации статистического инструментария наблюдения за деятельностью контрольно-надзорных органов, системы ежегодных докладов об осуществлении государственного контроля и его эффективности, а также соответствующего дальнейшего развития информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов (ИС «Мониторинг»).

ИС Мониторинг в настоящий момент представляет собой систему сбора, анализа и единую точку раскрытия отчетности о деятельности всех контрольно-надзорных органов (в том

²⁴ Показатели эффективности предусмотрены постановлением Правительства РФ от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)».

²⁵ Отдельные из приведенных показателей рекомендуются к применению при оценке деятельности контрольно-надзорной деятельности Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>).

числе в части опубликования ежегодных докладов ведомств), включая муниципальные, а также на портале ИС «Мониторинг» осуществляется методическое консультирование и опубликование обновлений нормативно-правовой базы в сфере контроля. Указанные функции ИС «Мониторинг» должны получить соответствующее развитие.

III. Положения концепции

В Законе «О ГМК» необходимо предусмотреть создание полноценной системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности. В состав такой системы должны быть включены как уже существующие или разрабатываемые к настоящему моменту информационные ресурсы органов контроля (например, система статистического наблюдения, планы проведения проверок, реестр результатов плановых и внеплановых проверок), так и предлагаемые настоящей концепцией новые элементы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности.

Такая система необходима для объективной оценки эффективности государственного и муниципального контроля, а также для управления государственной политикой по осуществлению государственного контроля в различных отраслях.

Создаваемая система информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности должна обеспечивать выполнение органами контроля функций по учету (мониторингу) в подконтрольной сфере, а также функций по анализу данных учета (мониторинга) и прогнозированию.

Закон «О ГМК» в отличие от действующего регулирования должен предусматривать конкретные обязанности органов контроля по информационно-аналитическому обеспечению надзорной деятельности. В частности, на органы контроля должны быть возложены обязанности по:

- учету и мониторингу в подконтрольной сфере:
 - ведение системы регистрации случаев причинения вреда и оценке размера ущерба, причиненного в подконтрольной сфере;
 - ведение показателей, характеризующих эффективность контрольно-надзорной деятельности;
- анализу состояния нормативного регулирования в подконтрольной сфере:
 - подготовку периодических обзоров спорных ситуаций, в отношении которых отсутствует регулирование, или регулирование которых носит спорный характер;
 - подготовку рекомендаций по порядку исполнения обязательных требований с разбором наиболее типовых (массовых) нарушений обязательных требований;
 - обзор судебной практики;
- анализу собственной деятельности органа контроля:
 - обобщение практики контрольно-надзорной деятельности центрального аппарата и территориальных органов органа контроля;
 - обзор административной практики органа контроля;
 - обзор жалоб на действия (бездействие) должностных лиц органа контроля и решения такого органа.

В виде отдельной статьи в Законе «О ГМК» должны быть закреплены принципы и основное содержание каждого компонента, предусмотрены формы фиксации и раскрытия данных системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности.

Самостоятельная статья Закона «О ГМК» должна быть посвящена вопросам создания и ведения системы регистрации случаев причинения вреда в органе контроля.

Закон «О ГМК» должен распространить необходимость регистрации случаев причинения вреда на все сферы государственного контроля и предусмотреть комплексный характер такого учета.

Системы регистрации случаев причинения вреда должны вестись в рамках каждого вида государственного контроля.

Закон «О ГМК» должен установить принципы ведения учета случаев причинения вреда

органами контроля. Такими принципами должны являться:

- данные о случаях причинения вреда должны учитываться в структурированном виде с возможностью их сортировки по виду нарушений обязательных требований, по характеру наступившего вреда, по периоду (год, квартал, месяц);
- данные о случаях причинения вреда должны иметь геопривязку с возможностью визуализации в геоинформационных системах;
- в системе должен регистрироваться максимально широкий круг возможных случаев причинения вреда с максимальной степенью охвата всей соответствующей сферы контрольно-надзорной деятельности;
- в отношении каждого зарегистрированного случая причинения вреда должны вноситься сведения о мерах, принятых органом контроля для сокращения негативных последствий такого вреда и наказания виновных лиц.

Детализация требований к системам регистрации случаев причинения вреда должна устанавливаться в положениях об осуществлении контроля (надзора) в соответствующей сфере Правительством Российской Федерации.

Положения должны предусматривать:

- виды случаев причинения вреда, подлежащие регистрации. При этом в системе регистрации случаев причинения вреда должны учитываться только случаи, когда вред наступил в результате хозяйственной деятельности с нарушениями обязательных требований и (или) в результате экстраординарного события (пожар, взрыв, авария, катастрофа, иной инцидент);
- состав учитываемой информации по каждому случаю причинения вреда:
 - характеристика происшествия;
 - характеристика наступившего вреда и размера причиненного ущерба;
 - предварительные выводы о лице, действия (бездействие) которого привели к причинению вреда;
 - указание на место причинения вреда;
 - предварительное указание на обязательные требования, нарушение которых привело к причинению вреда;
 - иные сведения, учет которых целесообразен в зависимости от отраслевой специфики;
- субъекты, на которые возложена обязанность по представлению информации о случаях причинения вреда для ее регистрации в системе (должностные лица органа контроля, его подведомственные учреждения, лечебно-профилактические учреждения, подконтрольные объекты, органы внутренних дел и прочее);
- регламент и сроки регистрации сообщения о случае причинения вреда;
- определение органа контроля, ответственного за ведение информационной системы;
- последствия регистрации случая причинения вреда (проведение расследования, назначение внеплановой проверки, возбуждение дела об административном правонарушении (в зависимости от специфики отраслевого регулирования).

В целях объективного подсчета причиненного ущерба при внесении сведений в систему регистрации случаев причинения вреда Закон «О ГМК» должен предусмотреть, что уполномоченный федеральный орган исполнительной власти утверждает модельные рекомендации по исчислению ущерба в результате нарушения обязательных требований. На основе таких рекомендаций органы контроля должны самостоятельно утверждать собственные методики определения размера причиненного вреда.

Методики должны определять способы исчисления вреда, принципы оценки и формулы расчета в зависимости от специфики различных объектов (жизнь и здоровье, имущество и имущественные интересы), методы расчета стоимости.

Законом «О ГМК» должны предусматриваться отдельные положения об оценке эффективности деятельности органов контроля.

Закон «О ГМК» должен предусматривать создание новой системы показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности. Центральным звеном новой системы

должны быть показатели «конечного эффекта», связанные с учетом количества случаев причинения вреда, ущерба.

Среди последних должны использоваться такие показатели, как:

- количество случаев причинения вреда в поднадзорной сфере;
- размер вреда в поднадзорной сфере в стоимостном выражении;
- экономическая эффективность проведения проверок;
- доля проверок, проведение которых было осуществлено при применении риск-ориентированного подхода;
- объем ресурсов, выделенных на проведение профилактики и предоставление консультационной помощи;
- оценка работы контрольного органа со стороны предпринимателей;
- оценка издержек предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий;
- удовлетворенность субъектами контроля качеством информации, предоставленной в ходе проведения проверки;
- результаты работы по актуализации и систематизации обязательных требований.

Для реализации Концепции необходимо дальнейшее развитие системы ИС «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов».

8. Юридическое оформление и механизм реализации федерального закона

Внедрение Закона «О ГМК» предполагает кардинальные изменения в системе организации контрольно-надзорной деятельности, реализация которых в том числе налагает на контрольно-надзорные органы дополнительные издержки, связанные с проработкой новых элементов системы на уровне ведомств, а также на уровне системы регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в целом. Очевидно, что подобные преобразования невозможны в режиме рутинной бюрократической деятельности.

Необходимо предусмотреть:

- **механизм управления изменениями** с оперативным сопровождением процесса на уровне Правительственной комиссии по административной реформе и принятием «политических» решений на уровне Председателя Правительства и Президента страны;

- **механизм финансирования изменений**, который может базироваться на двух источниках: во-первых, конкурсное распределение бюджетных средств на проработку преобразований среди контрольно-надзорных органов и субъектов Российской Федерации по аналогии с опытом проведения административной реформы и, во-вторых, мораторий на сокращение финансирования исполнения контрольно-надзорных полномочий на 3 года с возможностью контрольного органа самостоятельно определять свою численность с учетом принятой модели управления рисками;

- **механизм экспертного сопровождения** с участием общественных советов ведомств, предпринимательских объединений, экспертных организаций и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

Можно выделить два уровня компонентов новой системы контрольно-надзорной деятельности – общесистемные новеллы правового регулирования и организационные мероприятия, связанные с регулированием деятельности всех контрольно-надзорных органов и ведомственные новеллы правового регулирования и организационные мероприятия, связанные с организацией деятельности конкретного контрольно-надзорного органа.

Компоненты новой системы контрольно-надзорной деятельности (новеллы правового регулирования и организационные мероприятия) можно разделить на следующие направления:

1. Общесистемные компоненты

- 1) Общесистемные компоненты новой системы контрольно-надзорной деятельности
- 2) Система оценки рисков и управления ими: общесистемные компоненты
- 3) Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле: общесистемные компоненты
- 4) Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора: общесистемные компоненты
- 5) Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности: общесистемные компоненты
- 6) Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности: общесистемные компоненты
- 7) Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности: общесистемные компоненты

2. Ведомственные компоненты

- 1) Система управления риском: ведомственные компоненты
- 2) Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле: ведомственные компоненты
- 3) Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора: ведомственные компоненты
- 4) Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности: ведомственные компоненты
- 5) Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности: ведомственные компоненты
- 6) Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности: ведомственные компоненты

Полный перечень компонентов новой системы (новелл правового регулирования и организационных мероприятий) приведен в Таблицах 9-11

В Таблице 9 приведен перечень новелл правового регулирования, предусмотренных Концепцией и необходимых для формирования новой системы контрольно-надзорной деятельности в целом, т.е. на общесистемном уровне.

Таким образом, очерчен круг действующих законодательных и подзаконных актов, подлежащих изменению и перечень новых нормативно-правовых актов, подлежащих разработке в связи с принятием Закона «О ГМК».

В Таблице 10 приведен перечень новелл правового регулирования, реализация которых необходима для построения новой модели контрольно-надзорной деятельности на уровне ведомства, т.е. для реализации общесистемных новелл, предусмотренных Концепцией.

В Таблице 11 приводится перечень основных мероприятий по построению новой системы контрольно-надзорной деятельности, необходимых для реализации новелл правового регулирования, предусмотренных Концепцией.

Таблица 9. Новеллы нормативно-правового регулирования, предлагаемые Концепцией для формирования новой системы контрольно-надзорной деятельности

	Новеллы нормативно-правового регулирования	НПА
1.	Общесистемные компоненты новой системы контрольно-надзорной деятельности	
1)	Определение базовых понятий ²⁶	Закон «О ГМК»
2)	Принципы государственного и муниципального контроля	Закон «О ГМК»
3)	Порядок передачи / делегирования полномочий по	Закон «О ГМК»

²⁶ «Государственный контроль», «государственный надзор», «муниципальный контроль», «мероприятия по контролю», «проверка», «риск», «уровень риска», «система оценки рисков и управления ими», понятия «дистанционных надзорных мероприятий», их видов и сферы осуществления, процедуры реализации и мн. др.

	осуществлению государственного контроля, включая - Критерии передачи полномочий - Общие требования к порядку передачи/делегирования контроля на региональный уровень - Общие требования к порядку взаимодействия федеральных и региональных органов - Полномочия и ответственность федерального органа, в том числе по контролю деятельности региональных органов - Общие требования к показателям эффективности деятельности региональных органов по оценке исполнения переданных контрольных полномочий - Порядок отчетности региональных контрольных органов	
4)	Полномочия органов исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области государственного и муниципального контроля	Закон «О ГМК»
5)	Исчерпывающий перечень форм государственного контроля, в том числе государственного надзора, содержание и порядок осуществления каждой из форм государственного контроля	Закон «О ГМК»
6)	Этапы и методы государственного и муниципального контроля	Закон «О ГМК»
7)	Общий для всех видов и форм государственного и муниципального контроля порядок осуществления проверок	Закон «О ГМК»
8)	Порядок взаимодействия органов государственного и муниципального контроля при организации и проведении проверок в процессе осуществления деятельности хозяйствующих субъектов	Закон «О ГМК»
9)	Корректировка содержания ежегодных докладов об осуществлении государственного контроля	Акт Правительства Российской Федерации
10)	Новая форма статистического учета	Приказ Росстата
11)	Механизм реализации федерального закона, включая требования к срокам внедрения, порядок участия субъектов Российской Федерации и муниципалитетов в переходе на новую модель	Закон «О ГМК» Указ Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации
2.	Создание системы оценки рисков и управления ими	
12)	Закрепление перечня уровней риска (4 уровня)	Закон «О ГМК»
13)	Определение понятий «статическая система оценки риска», «динамическая система оценки риска», порядка перехода субъектов из одной категории риска в другую	Закон «О ГМК»
14)	Закрепление процедуры первоначального присвоения каждому хозяйствующему субъекту соответствующего уровня риска	Закон «О ГМК»
15)	Общие варианты изменения формы регулирования в зависимости от уровня риска, включая - Сокращение сферы лицензионно-разрешительных режимов (в отношении низко- и среднерисковых субъектов) - Ликвидации государственного надзора в отношении низкорисковых субъектов - Замещение отдельных видов государственного контроля (надзора) иными механизмами регулирования - Требования к контролю стороны федерального контрольного ведомства за реализацией контрольных полномочий в рамках	Закон «О ГМК»

	осуществления иных вариантов контроля	
16)	Общие варианты изменения режимов осуществления государственного надзора, включая: - Дифференциация проверяемых требований - Дифференциация периодичности и срока проведения плановой проверки, формы проверки - Дифференциация размера административного наказания за выявленные нарушения (исходя из группы риска, к которой относится нарушитель)	Закон «О ГМК» КоАП Российской Федерации
17)	Ранжирование обязательных требований по уровню важности, их нарушений по уровню грубости: общие требования	Закон «О ГМК» КоАП Российской Федерации
18)	Описание требований к АИС, обеспечивающих ведение системы оценки риска и управления ими	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
19)	Определение порядка раскрытия информации о рисках и путях их устранения	Закон «О ГМК»
3.	Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле	
20)	Установление требования о том, что размещенные на Едином портале обязательные требования не могут быть предметом проверки при осуществлении государственного контроля	Закон «О ГМК»
21)	Установление технических требований к Единому portalу	Акт Правительства Российской Федерации
22)	Описание принципов и порядка работы с Единым порталом, включая требования к структуре данных и процедуре раскрытия, актуализации размещенных данных	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
23)	Определение процедуры обжалования размещения требований на Едином портале, а также наделение органов прокуратуры полномочием по надзору за размещением на Едином портале обязательных требований с правом вынесения обязательных для исполнения предписаний об исключении сведений о конкретных обязательных требованиях из Единого портал	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
24)	Признание факта отсутствия сведений об обязательных требованиях на Едином портале, в отношении соблюдения которых проводилась проверка, грубым нарушением законодательства о государственном и муниципальном контроле и самостоятельным основанием для признания судом результатов проверки недействительной	Закон «О ГМК»
25)	Уточнение требований к содержанию акта проверки	Закон «О ГМК»
26)	Законодательное закрепление принципов работы органов власти по систематизации и актуализации обязательных требований	Закон «О ГМК»
27)	Введение моратория на проверку обязательных требования, принятых органами и организациями СССР и РСФСР	Закон «О ГМК»
28)	Установление 15-летнего предельного срока действия нормативных правовых актов и нормативных документов, содержащих обязательные требования	Закон «О ГМК»
29)	Установление принципов и форм систематической разъяснительной работы о существе обязательных требований, подлежащих проверке	Закон «О ГМК»
30)	Определение перечня ответственных за размещение сведений	Акт Правительства

	контрольных органов	Российской Федерации
4.	Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора	
31)	Определение статуса и состава проверочных листов	Закон «О ГМК»
32)	Упорядочивание института «запроса сведений» у субъектов предпринимательской деятельности	Закон «О ГМК»
33)	Определение понятия «профилактика» (как элемента государственного надзора), форм ее осуществления	Закон «О ГМК»
34)	Определение понятия «информирование хозяйствующих субъектов», особенностей его осуществления, включая предоставление информации по запросу и размещение информации в сети Интернет	Закон «О ГМК»
5.	Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к ответственности	
35)	Детализация оснований привлечения к административной ответственности	КоАП Российской Федерации
36)	Описание механизма учета возражений проверяемого лица на акт проверки или предписание, выданное по результатам проверки	Закон «О ГМК»
37)	Закрепление специального порядка досудебного (внесудебного) обжалования результатов проверки	Закон «О ГМК»
6.	Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности	
38)	Установление двойного наименования должностей в органах, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля	Закон «О ГМК» КоАП Российской Федерации Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации
39)	Установление специальных требований к лицам, замещающим должности, уполномоченным на осуществление контроля	Закон «О ГМК»
40)	Формирование системы непрерывного повышения квалификации инспекторского состава контролирующих органов	Закон «О ГМК»
41)	Разработка и утверждение единых квалификационных справочников для должностей инспекторского состава и определение квалификационных требований к указанным должностям	Закон «О ГМК»
42)	Введение моратория до 2018 г. на сокращение штатной численности персонала территориальных органов государственного контроля на переходный период внедрения системы риск-ориентированной модели государственного контроля	Закон «О ГМК»
43)	Определение потребности в штатной численности должностей инспекторского состава на основании единой методики расчета численности штатных должностей, необходимой для осуществления контрольно-надзорной деятельности и достижения установленных показателей ее эффективности	Закон «О ГМК»
44)	Повышение размера денежного содержания должностных лиц органов государственного контроля	Закон «О ГМК»
45)	Разработка и внедрение «кодекса добросовестной практики» для должностных лиц органов государственного и муниципального	Закон «О ГМК»

	контроля	
46)	Распространение на должностных лиц инспекторского состава положений законодательства о защите судей, работников правоохранительных и других органов	Закон «О ГМК»
47)	Положения, устанавливающие права и обязанности должностных лиц, уполномоченных на осуществление контроля и их ответственность	Закон «О ГМК»
48)	Положения, определяющие источники и порядок финансирования деятельности по осуществлению государственного и муниципального контроля, в том числе запрещение взимания платы с хозяйствующих субъектов за проведение в отношении них мероприятий по контролю	Закон «О ГМК» Бюджетный кодекс Российской Федерации
49)	Изменение системы бюджетного финансирования контрольно-надзорной деятельности, заключающееся в переходе от финансирования содержания осуществляющих ее органов на программно-целевое финансирование исполняемых ими функций	Закон «О ГМК» Бюджетный кодекс Российской Федерации
50)	Установление обязательности внедрения унифицированной методики расчета затрат на исполнение конкретных контрольно-надзорных функций	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
51)	Выделение в бюджетной классификации расходов на обеспечение функций государственного и муниципального контроля в рамках финансирования государственных программ развития отраслей экономики и социальной сферы	Закон «О ГМК» Бюджетный кодекс Российской Федерации
52)	Внедрение унифицированной методики расчета субсидий, выделяемых из федерального, региональных бюджетов на исполнение передаваемых (делегируемых) полномочий	Закон «О ГМК» Бюджетный кодекс Российской Федерации
53)	Повышение эффективности финансового контроля за исполнением субъектами Российской Федерации делегированных полномочий, а также расходованием средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
54)	Положения, касающиеся материально-технического обеспечения органов контроля зданиями, помещениями, оборудованием, средствами связи и телекоммуникации, транспортом	Закон «О ГМК»
7.	Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности	
55)	Определение общих принципов и элементов системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности	Закон «О ГМК»
56)	Установление обязанности по ведению системы регистрации случаев причинения вреда каждым органом контроля и определение требований к такой системе, включая модельные перечни сведений и методики расчета размера ущерба	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации
57)	Создание новой системы показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности	Закон «О ГМК»
58)	Установление обязанности по подготовке обзоров практики осуществления контрольной деятельности органом контроля по определенному перечню вопросов	Закон «О ГМК»
59)	Установление требований по раскрытию данных системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности, включая требования к АИС учета случаев причинения вреда	Закон «О ГМК» Акт Правительства Российской Федерации

Таблица 10. Новеллы нормативно-правового регулирования, необходимые для построения новой системы контрольно-надзорной деятельности на уровне ведомства

1.	Создание системы оценки рисков и управления ими: ведомственные компоненты	
1)	Определение системы оценки уровня риска для конкретного вида государственного надзора (статическая/динамическая), порядка перехода подконтрольных субъектов из одной категории риска в другую	Отраслевое законодательство
2)	Закрепление критериев отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска	Отраслевое законодательство
3)	Конкретные варианты изменения формы регулирования в зависимости от уровня риска, допустимые в рамках конкретного вида контроля, условия и порядок изменения формы контроля, порядок контроля со стороны федерального контрольного ведомства за реализацией контрольных полномочий в рамках осуществления иных вариантов контроля	Отраслевое законодательство Акт Правительства Российской Федерации, Ведомственный акт
4)	Ведомственный порядок сопровождения делегированных/пережданных полномочий: - Ведомственный порядок взаимодействия федеральных и региональных органов контроля - Ведомственная методика осуществления передаваемого/делегируемого контроля - Ведомственные показатели эффективности деятельности региональных контрольных органов	Отраслевое законодательство
5)	Варианты изменения режимов осуществления государственного надзора, допустимые в рамках конкретного вида контроля	Отраслевое законодательство, КоАП Российской Федерации
6)	Ранжирование обязательных требований по уровню важности, их нарушений по уровню грубости применительно к конкретному виду контроля	Отраслевое законодательство Акт Правительства Российской Федерации, КоАП Российской Федерации
7)	Порядок проведения проверок в связи с внедрением риск-ориентированного подхода	Ведомственный акт
2.	Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле: ведомственные компоненты	
8)	Введение новой формы акта проверки	Ведомственный акт
3.	Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора: ведомственные компоненты	
9)	Разработка проверочных листов	Ведомственный акт
10)	Разработка регламентов проведения дистанционных мероприятий по контролю, запросов сведений	Ведомственный акт
11)	Разработка планов по профилактике	Ведомственный акт
4.	Совершенствование механизмов обжалования и привлечения к	

	ответственности: ведомственные компоненты	
12)	Детализация составов административных правонарушений и дифференциация тяжести административных наказаний (исходя из грубости нарушения) по конкретному виду надзора	КоАП Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации
13)	Корректировка регламентов проведения проверок с учетом механизма учета возражений проверяемого лица, досудебного обжалования	Ведомственный акт
5.	Совершенствование системы ресурсного обеспечение контрольно-надзорной деятельности: ведомственные компоненты	
14)	Установление двойного наименования должностей в органах, уполномоченных на осуществление государственного и муниципального контроля	КоАП Российской Федерации Отраслевое законодательство Ведомственный акт
15)	Установление специальных требований к лицам, замещающим должности, уполномоченным на осуществление контроля	Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации Ведомственный акт
16)	Формирование системы непрерывного повышения квалификации инспекторского состава контролирующих органов	Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации Ведомственный акт
17)	Разработка и утверждение единых квалификационных справочников для должностей инспекторского состава и определение квалификационных требований к указанным должностям	Ведомственный акт
18)	Определение потребности в штатной численности должностей инспекторского состава на основании единой методики расчета численности штатных должностей, необходимой для осуществления контрольно-надзорной деятельности и достижения установленных показателей ее эффективности	Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации Ведомственный акт
19)	Повышение размера денежного содержания должностных лиц органов государственного контроля	Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации Ведомственный акт
20)	Разработка и внедрение «кодекса добросовестной практики» для должностных лиц органов государственного и муниципального	Акт Правительства Российской Федерации

	контроля	Федерации Ведомственный акт
21)	Распространение на должностных лиц инспекторского состава положений законодательства о защите судей, работников правоохранительных и других органов	Отраслевое законодательство Акт Правительства Российской Федерации
22)	Положения, устанавливающие права и обязанности должностных лиц, уполномоченных на осуществление контроля и их ответственность	КоАП Российской Федерации Отраслевое законодательство Акт Президента Российской Федерации Акт Правительства Российской Федерации Ведомственный акт
23)	Установление обязательности внедрения унифицированной методики расчета затрат на исполнение конкретных контрольно-надзорных функций	Акт Правительства Российской Федерации
6.	Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности: ведомственные компоненты	
24)	Система регистрации случаев причинения вреда и его стоимостной оценки, включая - перечень случаев причинения вреда, подлежащих учету; - состав учитываемой информации; - перечень ответственных за предоставление информации субъектов; - порядок и сроки регистрации сообщений; - последствия внесения записи; - ведомственные методики расчета причиненного вреда.	Акт Правительства Российской Федерации

Таблица 11. Основные организационные мероприятия

	Общесистемный уровень
1)	Модернизация информационной системы «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности» (ИС «Мониторинг»)
2)	Разработка типовой АИС, обеспечивающей ведение системы оценки риска и управления ими
3)	Создание Единого портала по раскрытию сведений об обязательных требованиях и определение требований к такому portalу
4)	Типовая АИС учета случаев причинения вреда
	Ведомственный уровень
5)	Распределение хозяйствующих субъектов по уровням риска
6)	Разработка ведомственной АИС, обеспечивающей ведение системы оценки риска и управления ими
7)	Раскрытие информации о рисках и путях их устранения
8)	Формирование реестра хозяйствующих субъектов с распределением по уровню риска и историей взаимодействия

9)	Раскрытие обязательных требований на Едином портале, их систематизация и актуализация с ориентацией на безопасность
10)	Создание специальных материалов, раскрывающих требования в доступной и понятной форме («памятки»)
11)	Размещение информации в сети Интернет в соответствии с новыми требованиями
12)	Внедрение ведомственной АИС учета случаев причинения вреда

Всего Концепцией предусмотрено 63 новеллы нормативно-правового регулирования, существенно изменяющих (см. соответствующий столбец) как базовое законодательство в сфере контрольно-надзорной деятельности, так и отраслевые законодательные и подзаконные акты. В соответствии с Концепцией Закон «О ГМК» - это отражение новой идеологии контрольной деятельности в отношении всех форм государственного контроля и видов государственного надзора.

В связи с этим возникает вопрос о соотношении Закона «О ГМК» и Закона № 294-ФЗ. Предлагаемые Концепцией новеллы в Законе «О ГМК» должны найти свое отражение в Законе № 294-ФЗ. Так, представляется необходимым:

1) изложение наименования Закона № 294-ФЗ в следующей редакции: «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении в отношении них проверок при осуществлении государственного контроля и муниципального контроля»;

2) внесение изменений в статьи 1, 2, 15, 20, 27, исключив положения, касающиеся проверок, которые переносятся в новый Закон «О ГМК»;

3) признание утратившими силу статей 4 – 14, 16, **сохранив положения, устанавливающие собственно права и защиту прав хозяйствующих субъектов, ограничения для контролирующих органов.**

Фактически, Закон № 294-ФЗ после принятия Закона «О ГМК» будет представлять собой федеральный закон, сфокусированный непосредственно на защите прав хозяйствующих субъектов при осуществлении контроля. Также в нем сохранятся положения относительно уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности.

Внедрение в практику работы обозначенных выше компонентов предполагает прохождение нескольких этапов – от разработки до мониторинга исполнения.

В Таблице 12 обозначено возможное участие различных структур системы государственного управления в разработке и внедрении новых элементов системы контрольно-надзорной деятельности.

Таблица 14. Участие различных структур системы государственного управления в разработке и внедрении новых элементов системы контрольно-надзорной деятельности

Этап	Ответственные структуры
Общесистемные компоненты	
Разработка	?
Экспертиза и одобрение	Правительственная комиссия по проведению административной реформы Уполномоченный по защите прав предпринимателей, РСПП, Деловая Россия, ОПОРА России
Утверждение	Президент Российской Федерации
Мониторинг внедрения	Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации
Мониторинг функционирования	Правительство Российской Федерации, Президент Российской Федерации
Ведомственные компоненты	
Разработка	Ведомство
Экспертиза и	Курирующее министерство или курирующий вице-премьер,

одобрение	Общественные советы, Уполномоченный по защите прав предпринимателей, РСПП, Деловая Россия, ОПОРА России
Утверждение	Этап 1: Правительственная комиссия по проведению административной реформы Этап 2: Правительство Российской Федерации
Мониторинг внедрения	Курирующее министерство или курирующий вице-премьер, Правительственная комиссия по проведению административной реформы
Мониторинг функционирования	Генеральная прокуратура Российской Федерации, Правительственная комиссия по проведению административной реформы

Внедрение новой системы организации контрольно-надзорной деятельности должно быть распределено по времени. Для этого необходимо установить срок, когда использование компонентов новой системы должно стать обязательным для различных субъектов, исчисляемый с момента принятия Закона «О ГМК».

Разработка общесистемных компонентов новой системы контрольно-надзорной деятельности должна быть полностью завершена в течение 10 месяцев с момента вступления в силу федерального закона.

Этапность внедрения новой системы в ведомствах приведена в Таблице 13.

Таблица 13. Период, когда использование компонентов новой системы должно стать обязательным для различных субъектов, исчисляемый с момента принятия Закона «О ГМК»

Субъекты контроля	Срок
Контрольные органы, осуществляющие наиболее массовые виды надзора по наиболее массовым видам надзора ²⁷	1 год
Остальные федеральные контрольные органы, по иным видам федерального надзора	2 года
Контрольные органы субъектов Российской Федерации	2 года
Муниципальные контрольные органы	3 года

При этом необходимо стимулировать досрочное внедрение новой системы контрольно-надзорной деятельности отдельными ведомствами для чего необходимо использовать конкурсное распределение бюджетных средств на проработку преобразований среди контрольно-надзорных органов и субъектов Российской Федерации по аналогии с опытом проведения административной реформы.

Для предотвращения отклонений от внедрения новой модели организации системы контрольно-надзорной деятельности необходимо с момента, когда ее введение станет обязательным до момента реального внедрения, установить для ведомств мораторий на введение новых процедур контрольно-надзорной деятельности.

Для оценки эффективности внедрения новой системы организации контрольно-надзорной деятельности целесообразно использовать следующие показатели:

1. Показатели конечного эффекта внедрения новой системы:
 - 1) Количество случаев причинения вреда, ущерба в поднадзорной сфере;
 - 2) Размер вреда, ущерба в поднадзорной сфере в стоимостном выражении;
 - 3) Экономическая эффективность проведения проверок;

²⁷ На федеральные органы исполнительной власти приходится 78 % всех проведенных проверок из которых почти 89 % приходится на 7 ведомств: МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Ростехнадзор, Роструд, МВД России, Россельхознадзор.

- 4) Оценка работы контрольного органа со стороны предпринимателей;
- 5) Оценка издержек предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий;

2. Показатели непосредственного результата внедрения новой системы:

- 1) Доля проверок, проведение которых было осуществлено при применении риск-ориентированного подхода.
- 2) Показатели внедрения отдельных компонентов новой системы контрольно-надзорной деятельности

Целесообразно по каждому из обозначенных показателей в начале преобразований путем сбора административной статистики или проведения дополнительных исследований определить «стартовое значение» каждого из обозначенных показателей.