



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

ПЕРЕНАСТРОЙКА СИСТЕМЫ ГОСКОНТРОЛЯ В РОССИИ: ПРАВИЛА ДЛЯ «РЕГУЛЯТОРНОЙ ГИЛЬОТИНЫ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ НИУ ВШЭ

СЕРГЕЙ ПЛАКСИН, АЛЕКСАНДР КНУТОВ, АЛЕКСАНДР ЧАПЛИНСКИЙ
SPLAKSIN@HSE.RU

Рукотворный хаос текущего регулирования

Распределение по уровням власти



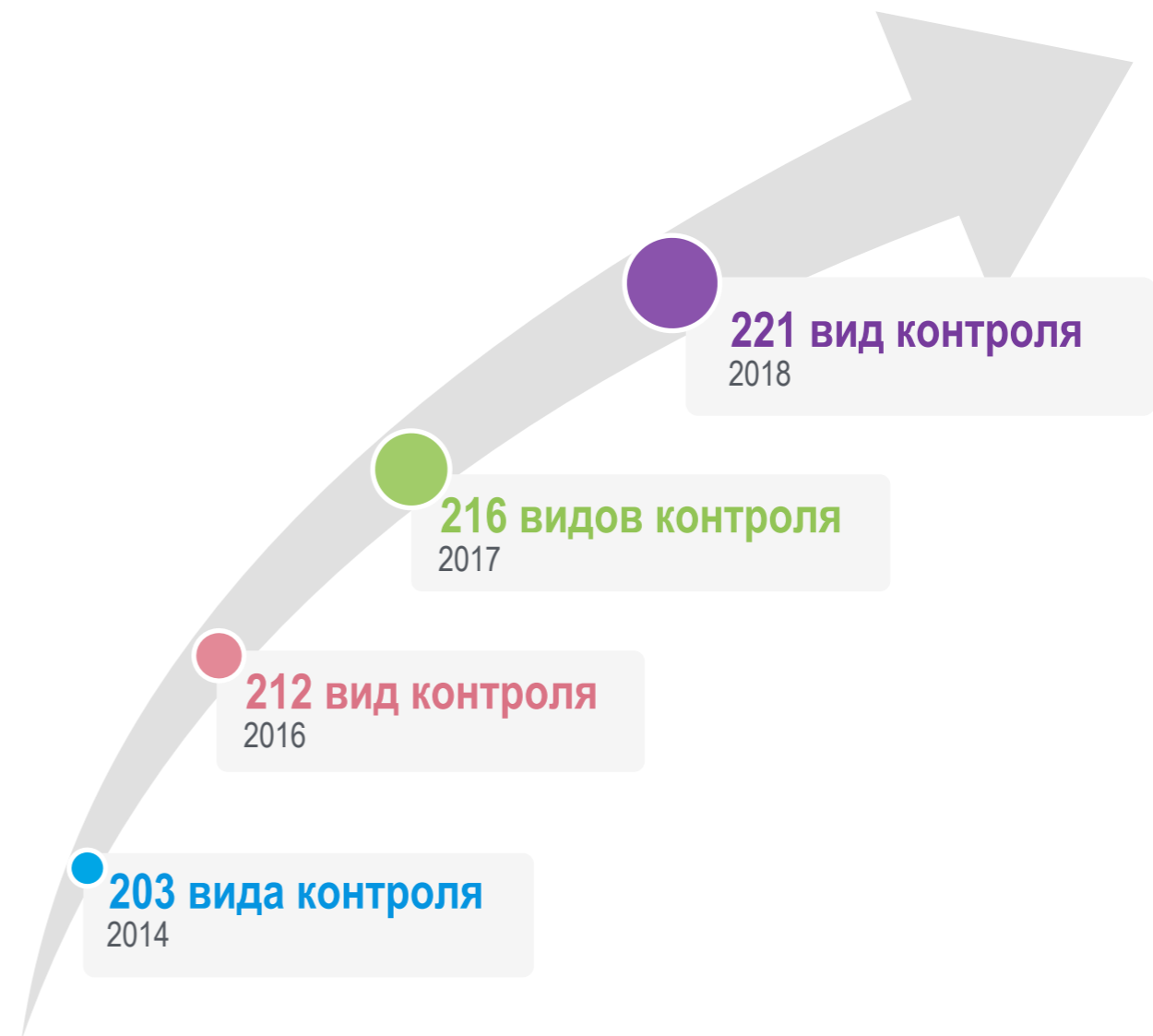
7
надвидов госконтроля

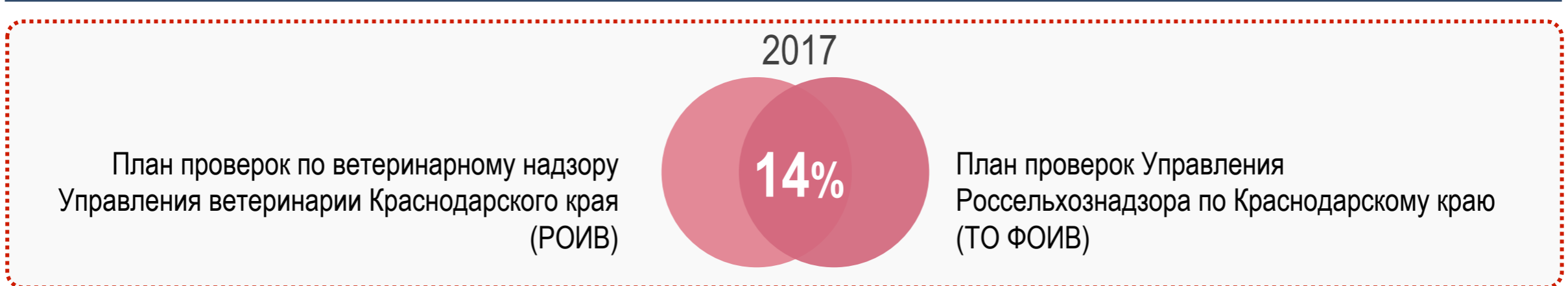
164
видов госконтроля

47
подвида госконтроля

10
подвидов нескольких видов госконтроля

Количество видов госконтроля





Вывод: Необходим реестр видов госконтроля на законодательном уровне.
Появление нового вида – экстраординарное и тщательно просчитанное событие



ОБЩЕСТВО

Защита от рисков

- ✓ КПЭ: число случаев причинения вреда и ущерб
- ✓ **1 проверка подконтрольного субъекта в среднем раз в 15 лет**



БИЗНЕС

Соразмерная административная нагрузка

- ✓ средняя доля нарушителей: 60 % (по некоторым ведомствам: 80/90 %)
- ✓ среднее количество нарушений: 6,5 (по некоторым ведомствам: > 20)
- ✓ **но! из них только у 13 %** «нарушителей» выявлены нарушения, связанные с угрозой или фактами причинения вреда



ГОСУДАРСТВО

Надлежащее качество администрирования

- ✓ расходы федерального бюджета на 1 штатную должность контролера: 50 тыс. руб. в мес.
- ✓ индекс качества администрирования за 2017 г.: 345 баллов из 1000



Ключевые показатели эффективности (КПЭ) (1)

1

**Правило для «гильотины» № 1:
Нет КПЭ – нет контроля**

2

**КПЭ - минимизация вреда
(ущерба) охраняемым ценностям**

Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (распоряжением Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р).

Перечень ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти (распоряжение Правительства РФ от 27 апреля 2018 г. № 788-р).

Утверждены КПЭ 14 ФОИВ по 28 видам госконтроля

Оценка за 2018 г. по 16 массовым видам госконтроля (из доклада ВШЭ-РСПП):

Наличие системы
регистрации случаев
причинения вреда

53%

Наличие утвержденного перечня
показателей результативности и
эффективности

59%

Качество утвержденного перечня
показателей результативности и
эффективности

34%



Ключевые показатели эффективности (КПЭ) (2)

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА

(ноябрь 2017 г.)

25 тыс инспекторов

12 ФОИВ-участников программы «Реформа кнд»

По каким показателям оценивается Ваша деятельность как государственного служащего?
(неограниченное количество ответов)





Ключевые показатели эффективности (КПЭ) (3). Учет вреда жизни и здоровью



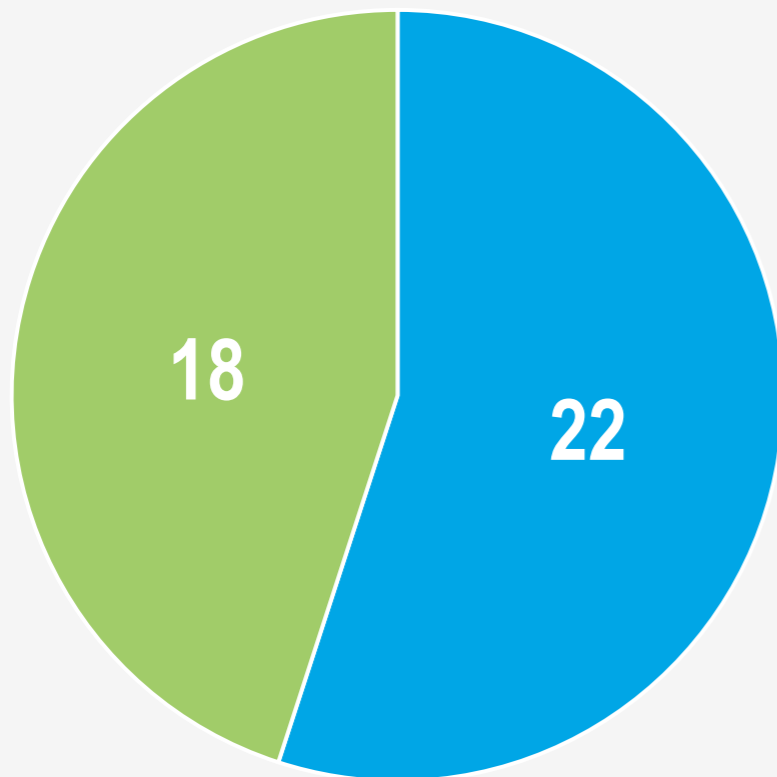
АНАЛИЗ

(2019 г.)

40 видов
госконтроля

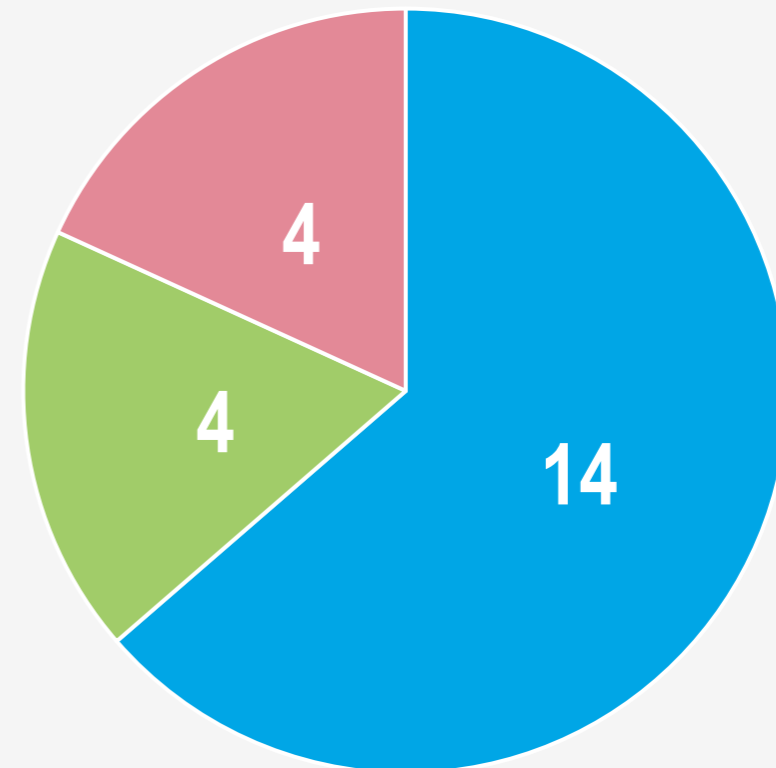
96% федеральных
проверок

Наличие вреда жизни
и здоровью



- Есть вред жизни и здоровью
- Нет вреда жизни и здоровью

Готовность к внедрению



■ высокая ■ средняя ■ низкая

1. **Низкая** (нет нормативного регулирования, сбор данных отсутствует, либо не полный)
2. **Средняя** (выполнение 1 из 2 условий «Высокой» оценки)
3. **Высокая** (подробное нормативное регулирование и оперативный сбор данных, преимущественно в электронном виде)



Ключевые показатели эффективности (КПЭ) (4). Учет материального ущерба

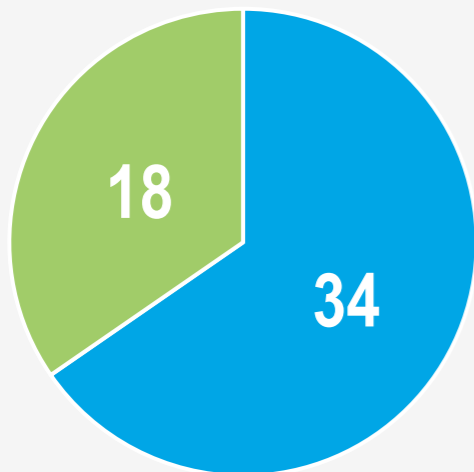


АНАЛИЗ
(2018 г.)

52 видов
госконтроля

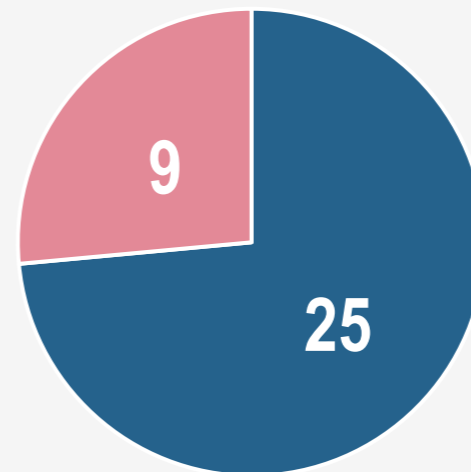
по

17 ФОИВ-участников
программы «Реформа кнд»



**Наличие
материального
ущерба**

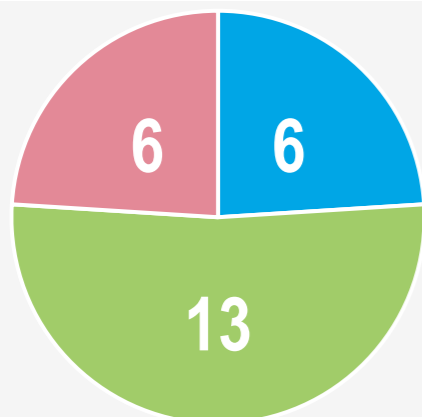
- Есть материальный ущерб
- Нет материального ущерба



**Виды
материального
ущерба:**

- Имущественный ущерб («потери ценности»)
- Фискальный ущерб («перераспределение ценности»)

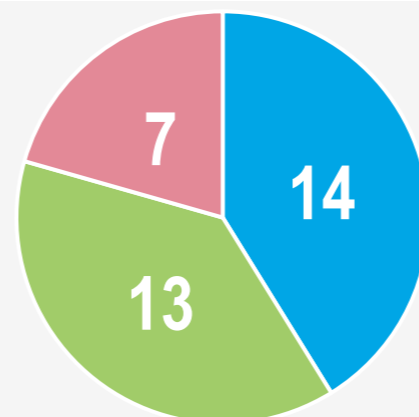
Готовность к внедрению



**«Имущественный
ущерб»**

- Высокая
- Средняя
- Низкая

Всего 25



«Всего»

- Высокая
- Средняя
- Низкая

Всего 34

1. **Низкая** (нет учета натуральных показателей)
2. **Средняя** (есть учет натуральных показателей, но нет финансовой оценки)
3. **Высокая** (есть учет натуральных показателей, есть финансовая оценка, смогут ее переконфигурировать по методике)



Ключевые показатели эффективности (КПЭ) (5).

Проблемы

Правила для «гильотины»

Орган контроля не влияет на источник риска причинения вреда	Переориентация госконтроля или ликвидация
Причинение вреда не связано с фактами нарушения обязательных требований	Отмена требований как избыточных
Является ли защита имущества (в т.ч. нарушителя обязательных требований – причинителя вреда) целью государственного контроля?	Ликвидация госконтроля
Латентность вреда	<i>Исключение из системы КПЭ ведомства. Использование показателей матущерба как индикативных</i>
Манипулируемость показателя	<i>Создание независимых систем регистрации и учета случаев причинения вреда</i>

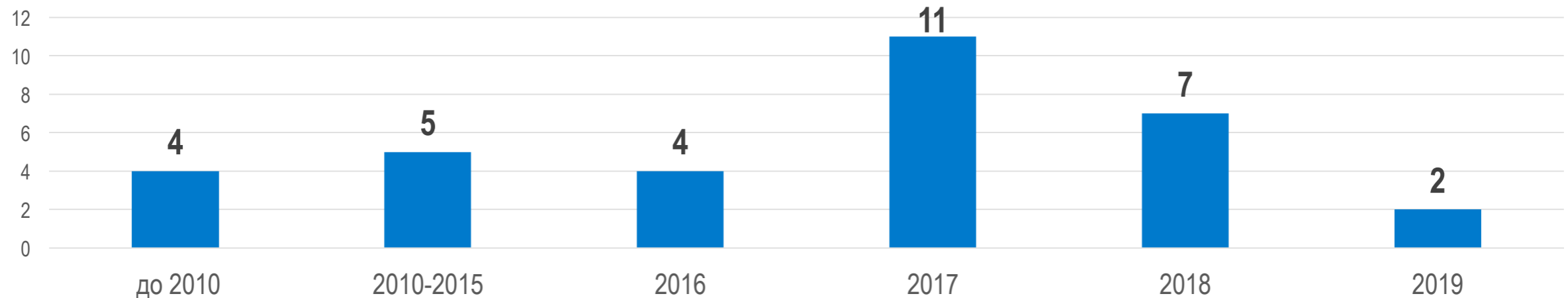
Общие рекомендации

1. Основные показатели – мало и простые
2. Сильные системы методического обеспечения и сбора данных
3. Контроль достоверности данных
4. Развитие ведомственных информационных систем
5. Унификация подходов по всем контрольным органам
6. Гармонизация подходов с коммерческим сектором



Риск-ориентированный подход (1). Область распространения

Динамика внедрения риск-ориентированного подхода

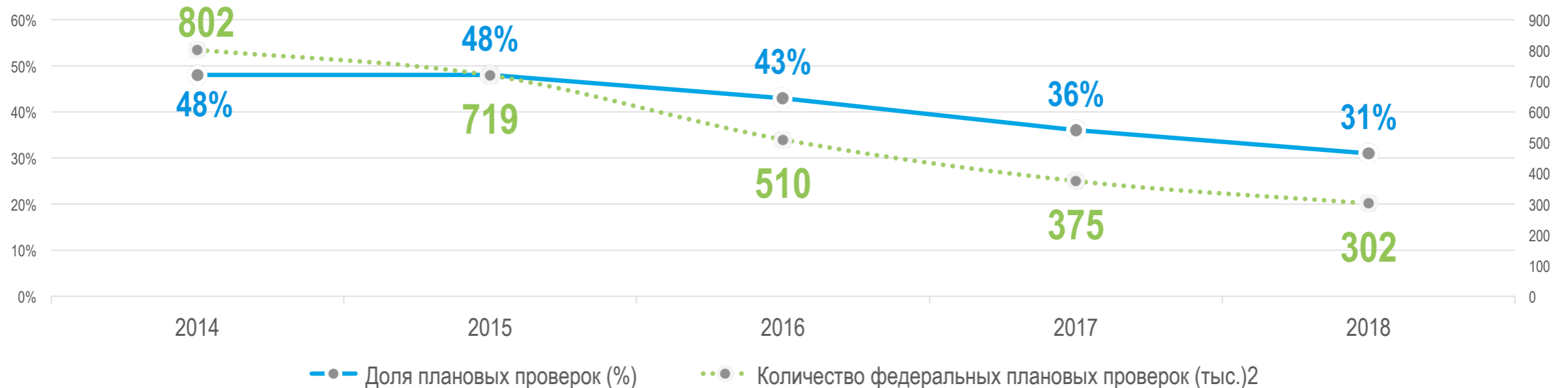


Всего **28 видов** госконтроля

Последствия внедрения:

только частота плановых проверок: **20 видов** госконтроля

Показатели плановых проверок



Риск-ориентированный подход (2). Последствия





Разрешительная деятельность

Всего **541 вид** разрешительной деятельности (оценка ВШЭ, 2016 г.)



Необходим выбор модели регулирования: Разрешения «на входе» и Контроль «в процессе» (Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор), Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор))



«Регуляторная гильотина» (1). Предшественники

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА

(ноябрь 2017 г.)

25 тыс инспекторов

12 ФОИВ-участников программы «Реформа кнд»

Содержание обязательных требований можно толковать по-разному	52 %
Обязательные требования, находящиеся в сфере ответственности Вашего органа контроля, противоречат друг другу	27 %
Обязательные требования, находящиеся в сфере ответственности Вашего органа контроля, часто дублируют или противоречат обязательным требованиям других органов	36 %

Приоритетный проект «Реформа КНД»

2017 г.

19 экспертных рабочих групп Общественно-делового совета с сопредседателями из бизнеса и органов власти

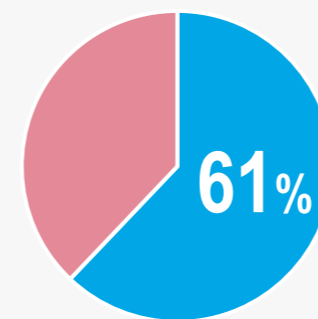
400 предложений **22** дорожные карты

87 мероприятий Выполнено: **26%** мероприятий

Сокращение избыточного государственного регулирования по сферам (В.В. Путин, С.С. Собянин)

2010-2012 гг.

26 ведомств **52** плана мероприятий



Всего: **354** мероприятия, из них выполнено **216** мероприятий

Локальный характер предложений и последовательное рассмотрение «норма за нормой» делают работу по пересмотру бесконечной. Готовить «с нуля»

Правило «гильотины» № 2

Прямая доказанная связь правила (группы правил) с риском причинения вреда



Постановление Правительства РФ от 17.11.1994 N 1264 "Об утверждении Правил по киновидеообслуживанию населения"

- 10. Киновидеозрелищные предприятия обязаны иметь вывеску с указанием наименования, режима работы, а также юридического адреса (адреса местонахождения собственника киновидеозрелищного предприятия).
- 19. Вход в киновидеозрелищное предприятие на очередной сеанс начинается за 30 минут до начала сеанса.



Санитарные правила для предприятий по производству быстрозамороженных готовых блюд (утв. Главным государственным санитарным врачом СССР 30.03.1984 N 2982-84)

- 1.3. Территория должна быть разделена на производственную и хозяйственную зоны, расстояние между которыми шириной не менее 3 м засаживается деревьями и кустарниками. Озеленяются также свободные участки территории. Не допускается посадка деревьев и кустарников с опушенными или ворсистыми семенами, которые переносятся по воздуху и могут засорять продукцию и оборудование. На территории предприятия необходимо предусматривать зоны отдыха для рабочих.



Приказ Минтранса России от 18.09.2008 N 152 "Об утверждении обязательных реквизитов и порядка заполнения путевых листов"

- 16. Путевой лист должен содержать показания одометра (полные км пробега) при выезде транспортного средства с парковки.
- 17. Собственники (владельцы) транспортных средств обязаны регистрировать оформленные путевые листы в журнале регистрации путевых листов.
- 18. Оформленные путевые листы должны храниться не менее пяти лет



Правило «гильотины» № 3 Запрет процессных требований (перевод на рекомендательный характер)

Организации торговли пищевыми продуктами. Процессные требования

СП 2.3.6.1066-01. 2.3.5. Предприятия торговли. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила"

6.2. Все холодильные установки в организациях торговли оснащаются термометрами для контроля температурного режима хранения пищевых продуктов. Использование ртутных термометров для контроля работы холодильного оборудования не допускается.

8.5. При отпуске покупателям нефасованных пищевых продуктов продавец использует инвентарь (щипцы, лопатки, совки, ложки и др.). Для каждого вида продуктов выделяются отдельные разделочные доски и ножи с четкой маркировкой, которые хранятся в соответствующих помещениях, отделах на специально отведенных местах.

Непроцессные требования (требования к результату)

"СанПиН 2.3.2.1078-01. 2.3.2. Продовольственное сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы", утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2001)

Индекс, группа продуктов	Показатели	Допустимые уровни, мг/кг, не более
1	2	3
1.1.1. Мясо, в том числе полуфабрикаты парные, охлажденные, замороженные, подмороженные замороженные (все виды убойных, промысловых и диких животных), т.ч.:	Токсичные элементы: свинец, мышьяк, кадмий, ртуть, левомицетин (хлорамфеникол)	0,5 0,1 0,05 0,03 0,01 0,0003



«Регуляторная гильотина» (4)

Организации общественного питания. Процессные требования

СП 2.3.6.1079-01. 2.3.6. Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья. Санитарно-эпидемиологические правила", утв. Главным государственным санитарным врачом РФ 06.11.2001

5.5. Стены производственных помещений на высоту не менее 1,7 м отделяются облицовочной плиткой или другими материалами, выдерживающими влажную уборку и дезинфекцию.

6.18. Чистые кухонную посуду и инвентарь хранят на стеллажах на высоте не менее 0,5 м от пола.

Чистую столовую посуду хранят в закрытых шкафах или на решетках. Чистые столовые приборы хранят в зале в специальных ящиках-кассетах, ручками вверх. Хранение их на подносах россыпью не разрешается. Кассеты для столовых приборов ежедневно подвергают санитарной обработке.

8.11. Салаты, винегреты и нарезанные компоненты в незаправленном виде хранят при температуре 4 +/- 2 град. С не более 6 ч.

Заправлять салаты и винегреты и нарезанные компоненты следует непосредственно перед отпуском.

9.2. Горячие блюда (супы, соусы, напитки) при раздаче должны иметь температуру не ниже 75 град. С, вторые блюда и гарниры - не ниже 65 град. С, холодные супы, напитки - не выше 14 град. С.

Непроцессные требования (требования к результату)

Микробиологические нормативы продукции, вырабатываемой организациями общественного питания (приложение 8 к данному СП; справочное!; на регистрацию в Минюст России не предоставлялось)

Наименование продукта	Общее количество мезофильных фэробных и факультивно-анаэробных микроорганизмов, КОЕ/г, не более	Масса продукта (г/см3), в которой не допускаются					Дрожжи, КОЕ/г	Плесени, КОЕ/Г
		БГКП (колиформные бактерии)	E. coli	Коагулазоположительные стафи-лококки (S.Au-reus)	Бактерии рода Proteus	Патогенные микроорганизмы, в т.ч. сальмонеллы		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ХОЛОДНЫЕ БЛЮДА								
Салаты из сырых овощей и фруктов (без заправки)	1 x 10	0,1	1,0	1,0	-	25		
Салаты из сырых овощей с добавлением яиц, консервированных овощей, плодов и т.д. (без заправки и без добавления соленых овощей)	1 x 1	0,01	0,1	0,1	0,1	25		
Салаты из маринованных, квашеных, соленых овощей и фруктов		0,01	0,1	0,1	0,1	25		



Правило «гильотины» № 4. Гибкое нормирование

Относительно дешевые и быстрые способы доказательного исключения на основе расчета рисков подконтрольного субъекта из-под действия обязательных требований, замещение их собственными техническими решения

(Пример: обоснование безопасности ОПО (ст.3 Федерального закона № 116-ФЗ) или специальные технические условия, ...пожарной безопасности ... содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению пожарной безопасности (ст.78 Федеральный закон № 123-ФЗ)

Правило «гильотины» № 5 Признание добровольных систем оценки соответствия

Правило «гильотины» № 6 Связь с ответственностью

> 80 составов сформулировано с использованием отсылочных норм

ст. 6.3

Нарушение действующих санитарных правил и гигиенических нормативов



более 350 различных актов,
в том числе более 50 актов СССР

ст. 9.1

Нарушение требований промышленной безопасности



более 150 различных актов

ст. 10.6

Нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил



более 50 различных актов

ст. 20.4

Нарушение требований пожарной безопасности



более 25 различных актов

Перечень актов, которые можно нарушить – открытый!

Правило «гильотины» № 7 Наглядность и понятность.

Представление требований одновременно в нескольких вариантах:

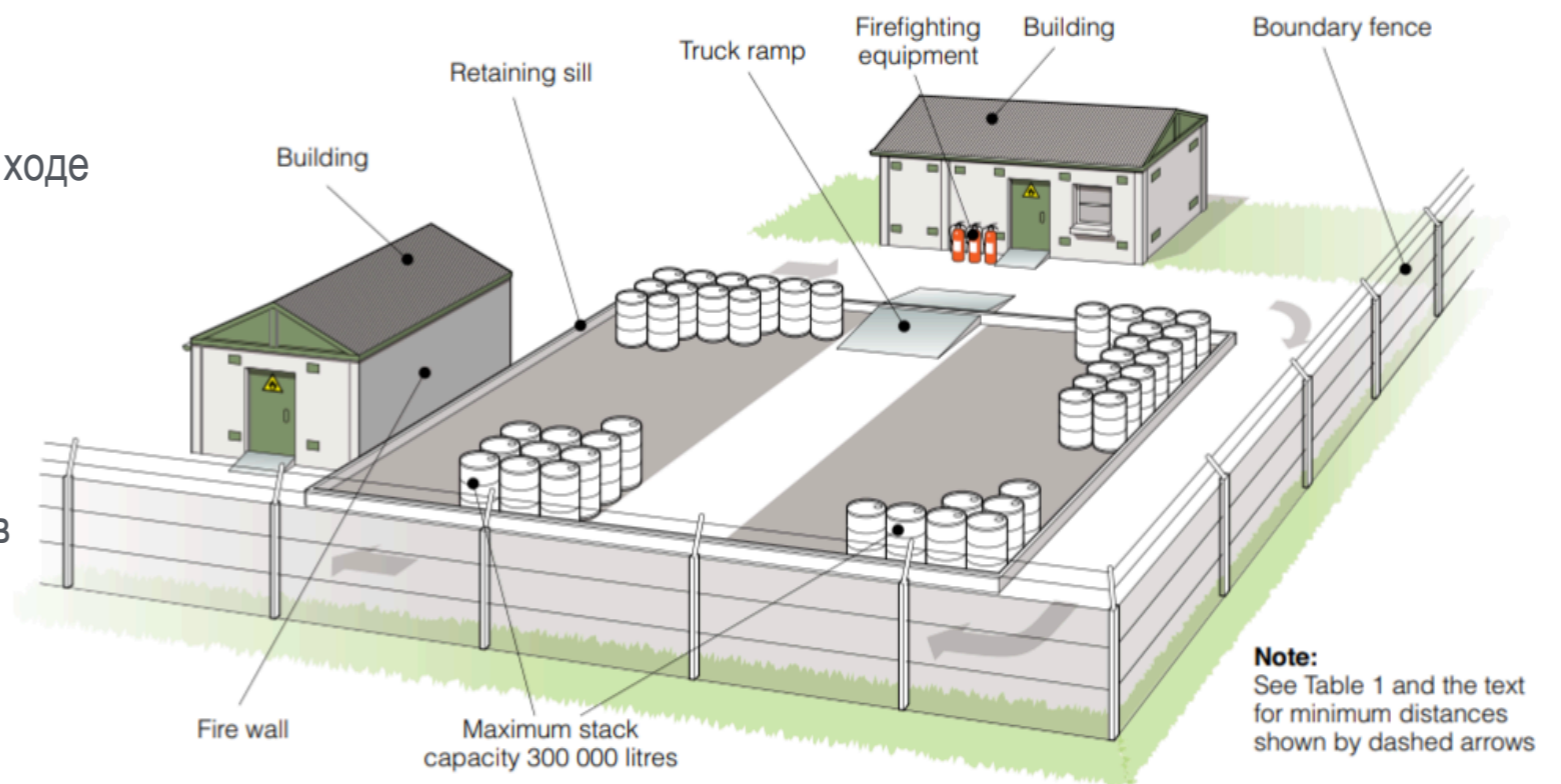
- непосредственно **нормативно-правовой акт** или нормативно-технический документ, четко структурированный по атомарным требованиям;
- **проверочные листы** для заполнения в ходе проведения мероприятий по контролю;
- **руководство по соблюдению новых обязательных требований** (описание требований в формате, удобном для подконтрольных субъектов в наглядной форме с компоновкой по видам объектов (брошюра, буклет, памятка).

Все материалы размещаются в свободном доступе в сети Интернет

- публикация перечней НПА, содержащих обязательные требования
- **исчерпывающий характер данных перечней**

Outdoor storage

145 Outdoor storage areas should be in a well-ventilated area and away from sources of ignition (see Figure 6).



<http://www.hse.gov.uk/pubnS/priced/hsg51.pdf>

Руководство Управления по охране труда в Великобритании HSE
"Хранение легковоспламеняющихся жидкостей в контейнеры"
Раздел "Типовые складские помещения" (стр. 27), Тип "Открытый склад".



Правило «гильотины» № 8
Сопоставление с международными практиками

Правило «гильотины» № 9
Мораторий на какие-либо изменения обязательных требований вне данного проекта

Правило «гильотины» № 10
Система стимулов для госслужащих



Требования к системе нормирования

- 1 Систематизация деятельности органов власти по установлению обязательных требований, в т.ч. технического характера (техническое регулирование, отраслевые системы, национальная система стандартизации)
- 2 Обязательные требования **устанавливаются только НПА**. Остальные акты – рекомендательный характер. Регистрация актов нормирования в Минюсте и в отраслевой системе нормирования
- 3 Четкое разделение **обязательных актов и рекомендательных**
- 4 Четкое **определение полномочий государственных органов** по принятию обязательных требований (один орган – одна сфера регулирования)
- 5 **Установление предельного срока действий** актов нормирования
- 6 Механизм отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке **с предпринимательским сообществом**
- 7 **Мониторинг** применения обязательных требований и обобщение **правоприменительной практики**
- 8 **Формирование центров нормирования**



Качество обязательных требований – это их

- доступность и понятность для бизнеса;
- непротиворечивость между собой;
- соразмерность существующим рискам возникновения вреда;
- научно-техническая обоснованность;
- актуальность.

Принципы оптимального состояния системы обязательных требований:

1. соразмерность жесткости предъявляемых требований степени риска причинения вреда и его потенциальному размеру;
2. техническая и экономическая обоснованность обязательных требований;
3. актуальность обязательных требований технического характера доступным современным технологиям;
4. конкурентоспособность национальных систем обязательных требований технического характера с аналогичными зарубежными системами;
5. непротиворечивость обязательных требований между собой;
6. доступность и понятность предъявляемых требований для бизнеса.

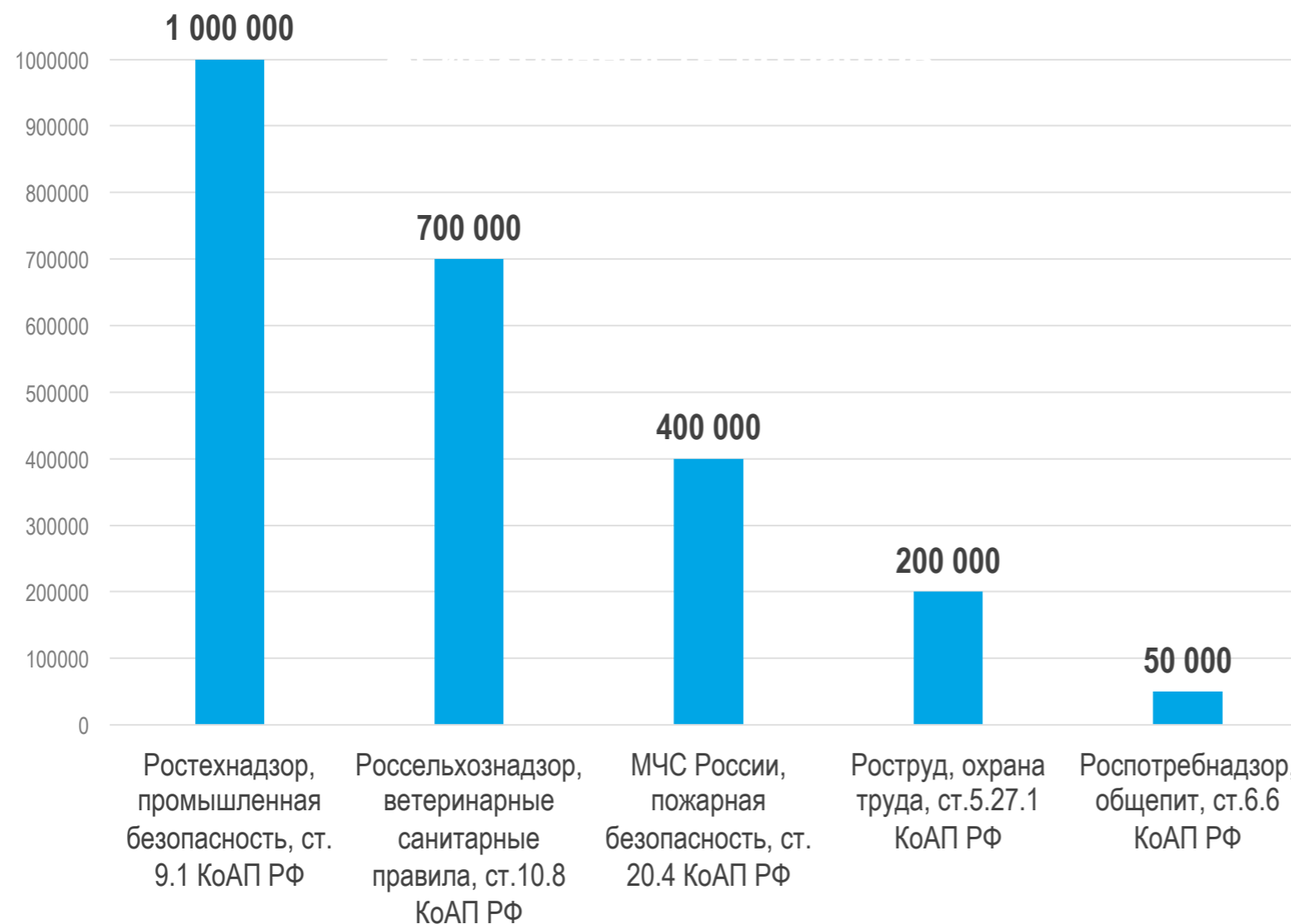
Рост числа составов административных правонарушений



1. Потеря системности и механическое объединение составов
2. Несоразмерность санкций между собою, а также степени общественной опасности соответствующих деяний.
3. Отсутствие единых принципов определения размера наказаний независимо от сферы, в т.ч. процедуры ОВР в части обоснования размера наказания и процедуры ОФВ.
4. Размывается грань между уголовной и административной ответственностью граждан и должностных лиц, учитывая (административный арест, дополнение перечня административных наказаний обязательными работами, высокий размер административных штрафов).
...
... и др.



Асинхронность штрафов



■ Мах нормативный штраф (ЮЛ)

Четко связать меры административной ответственности и конкретные обязательные требования, нарушение которых влечет применение этих мер.

Проблема 1. Кого наказать?

Выбор - юридическое лицо, должностное лицо, работник – полностью на усмотрение инспектора

Нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст.6.3 КоАП РФ)

На должностных лиц - штраф до 1 тысячи рублей

На юридических лиц - штраф до 20 тыс. руб. или административное приостановление деятельности до 90 суток

Нарушение установленных федеральным законом требований к условиям заключения договора поставки продовольственных товаров при осуществлении торговой деятельности (ч.1 ст.14.42 КоАП РФ)

На должностных лиц - штраф до 40 тысяч рублей

На юридических лиц – штраф до 5 млн. рублей

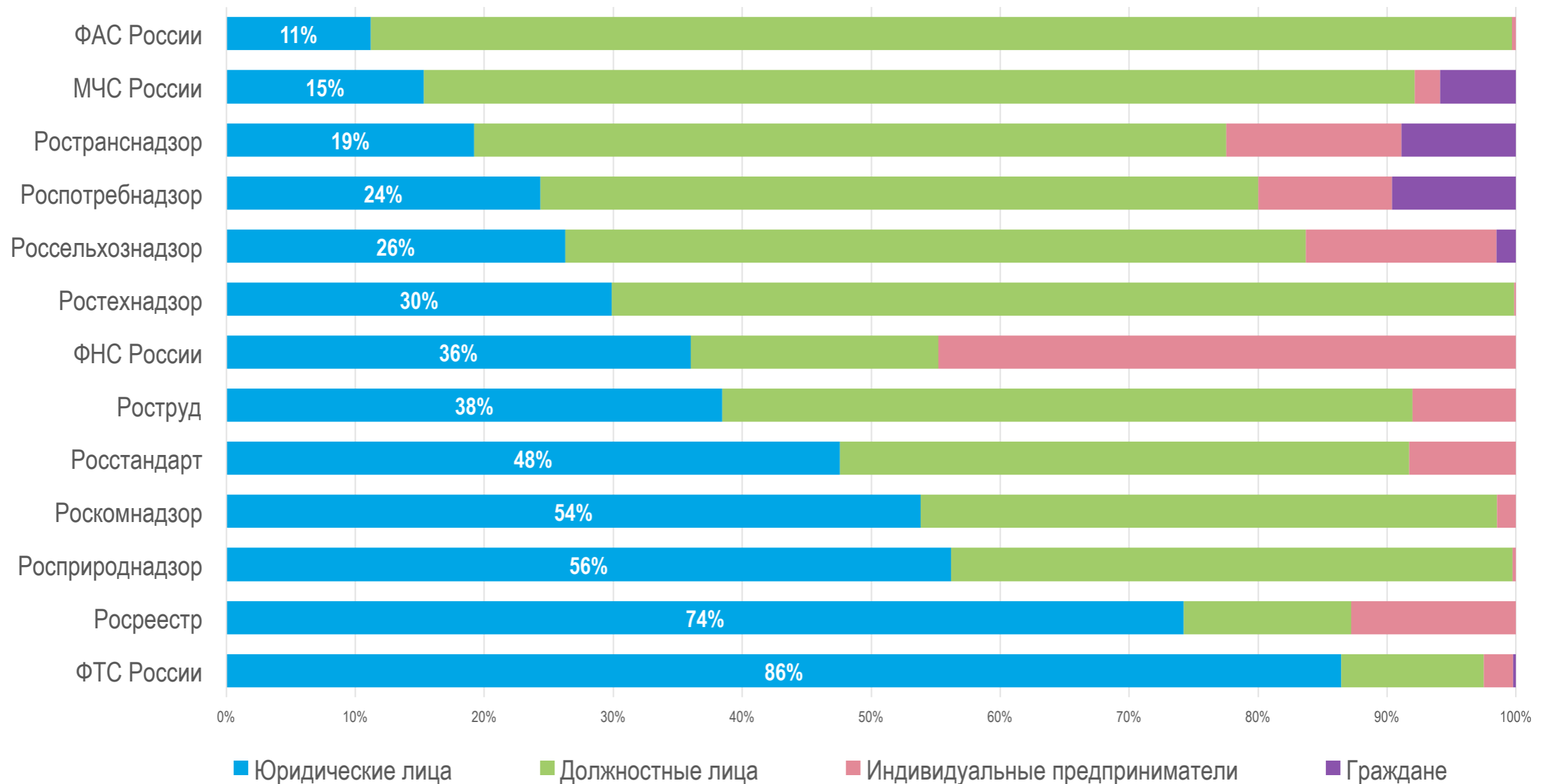
Продажа несовершеннолетнему табачной продукции или табачных изделий (ч.1 ч.3 ст. 14.53 КоАП РФ)

На граждан (продавец) - штраф до 5 тысяч рублей

На юридических лиц – штраф до 150 тыс. рублей

Назначение административного штрафа по типам лиц

Назначение административного штрафа по типам лиц в 2017 году





Проблема 2. Проблема совокупности нарушений

Наказывать за каждое из однотипных нарушений или за всю совокупность однотипных нарушений – полностью на усмотрение инспектора. Верхняя границы суммы штрафов отсутствует

ст.5.27.1 КоАП РФ

ч.4 ответственность за необеспечение работников средствами индивидуальной защиты - штраф на юридических лиц до 150 т.р.

ч. 3 ответственность за допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения обучения (проверки знаний, обязательных медицинских осмотров и т.д.) – штраф на юридических лиц до 130 т.р.
(за каждого работника!)

19.08.2016 при проведении проверки ООО Детский оздоровительный центр «Орленок» сотрудниками УФСБ по Ростовской области и УВМ ГУ МВД по Ростовской области выявлено, что при заселении отдыхающих, информация о регистрации детей по месту пребывания в детском оздоровительном центре в Управление по вопросам миграции ГУ МВД России по Ростовской области не направлялась.

Данная обязанность не была исполнена в отношении **11 групп отдыхающих**, прибывших в оздоровительный центр на летние смены (**всего в отношении 844 ребенка**).

В связи с этим нарушением было возбуждено 11 дел об административных правонарушениях, наложено административных штрафов в размере 250 000 рублей по каждому постановлению (2 млн. 750 тыс. рублей).

Суд признал данные правонарушения малозначительными

Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 02.03.2017 по делу № А53-27161/2016

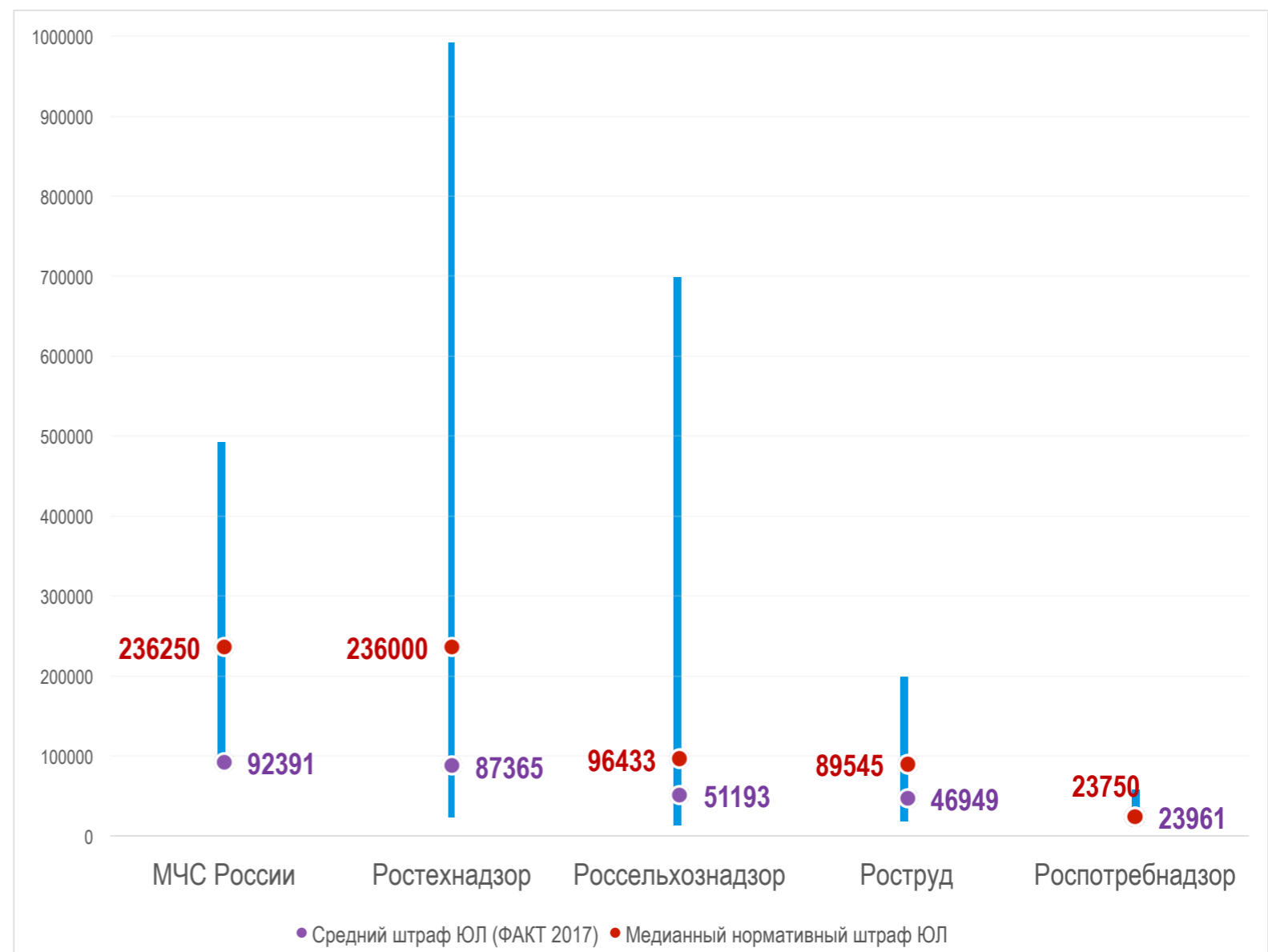
Проблема 3. Несогласованность мер по смягчению наказаний:

ИНСТРУМЕНТЫ:

- 1 смягчающие обстоятельства
- 2 малозначительность деяния
- 3 замена штрафа предупреждением
- 4 штраф ниже низшего предела (что такое «впервые совершенное?»)

Как применять в совокупности?

Нормативные и фактические значения размеров штрафов на юридических лиц





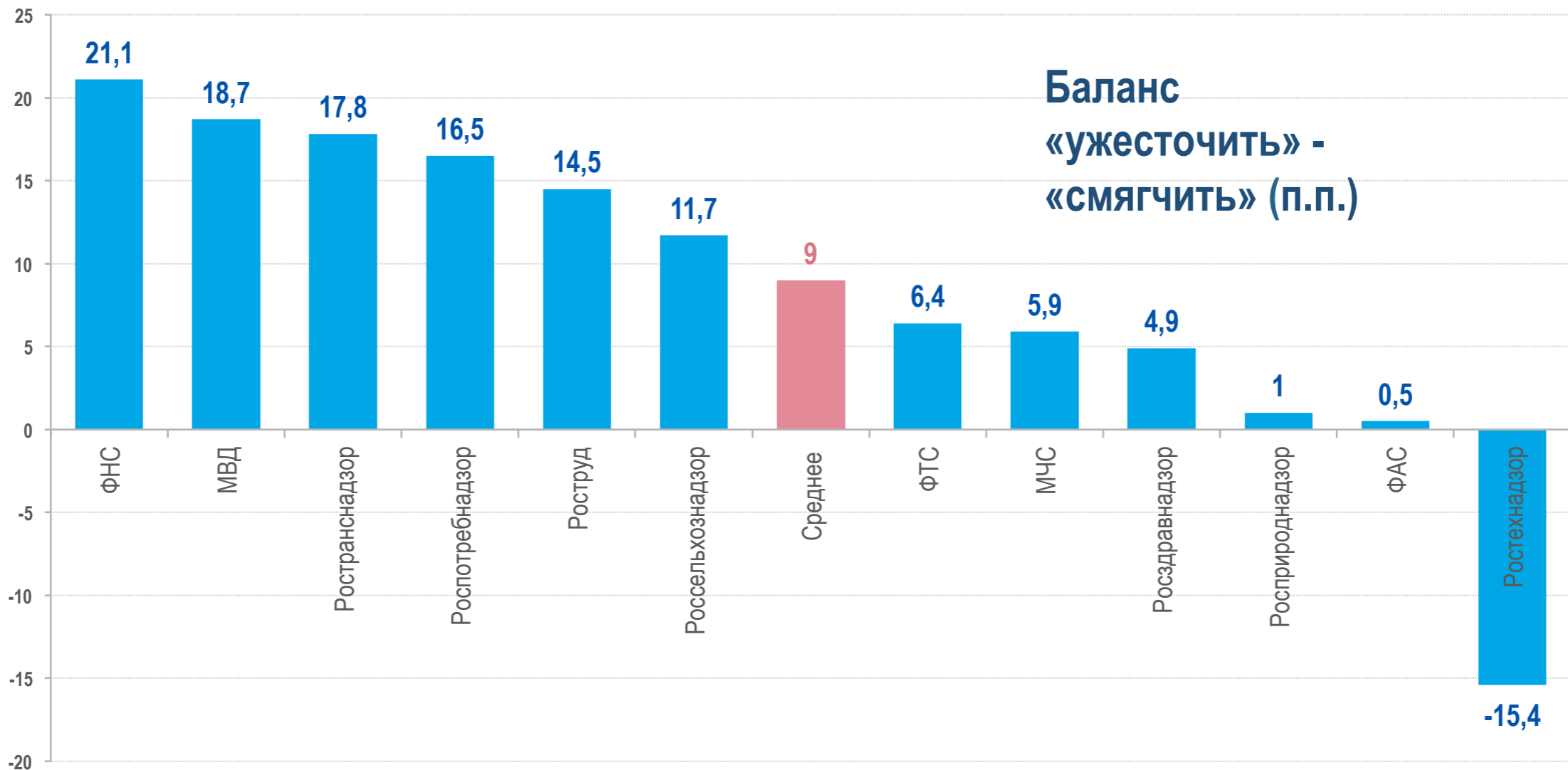
Административная ответственность (7)

РЕЗУЛЬТАТЫ ОПРОСА

(ноябрь 2017 г.)

25 тыс инспекторов

12 ФОИВ-участников программы «Реформа кнд»

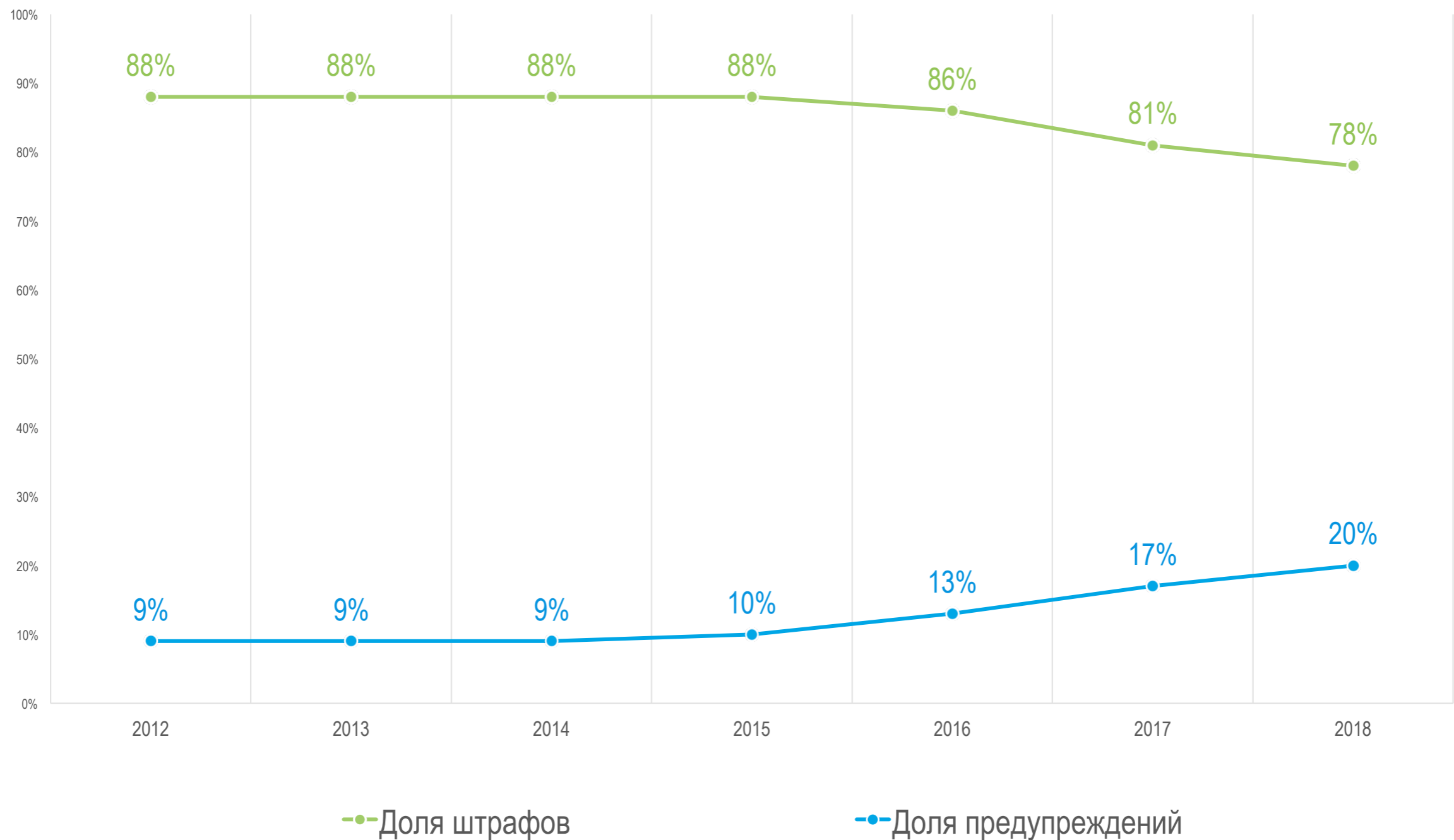


Если говорить о возможности применения мер воздействия на подконтрольных лиц (наказания, предписания, предупреждения и т.п.), с каким высказыванием Вы согласны в большей степени? (следует ужесточить санкции, следует смягчить санкции, санкции адекватны)



Административная ответственность (8)

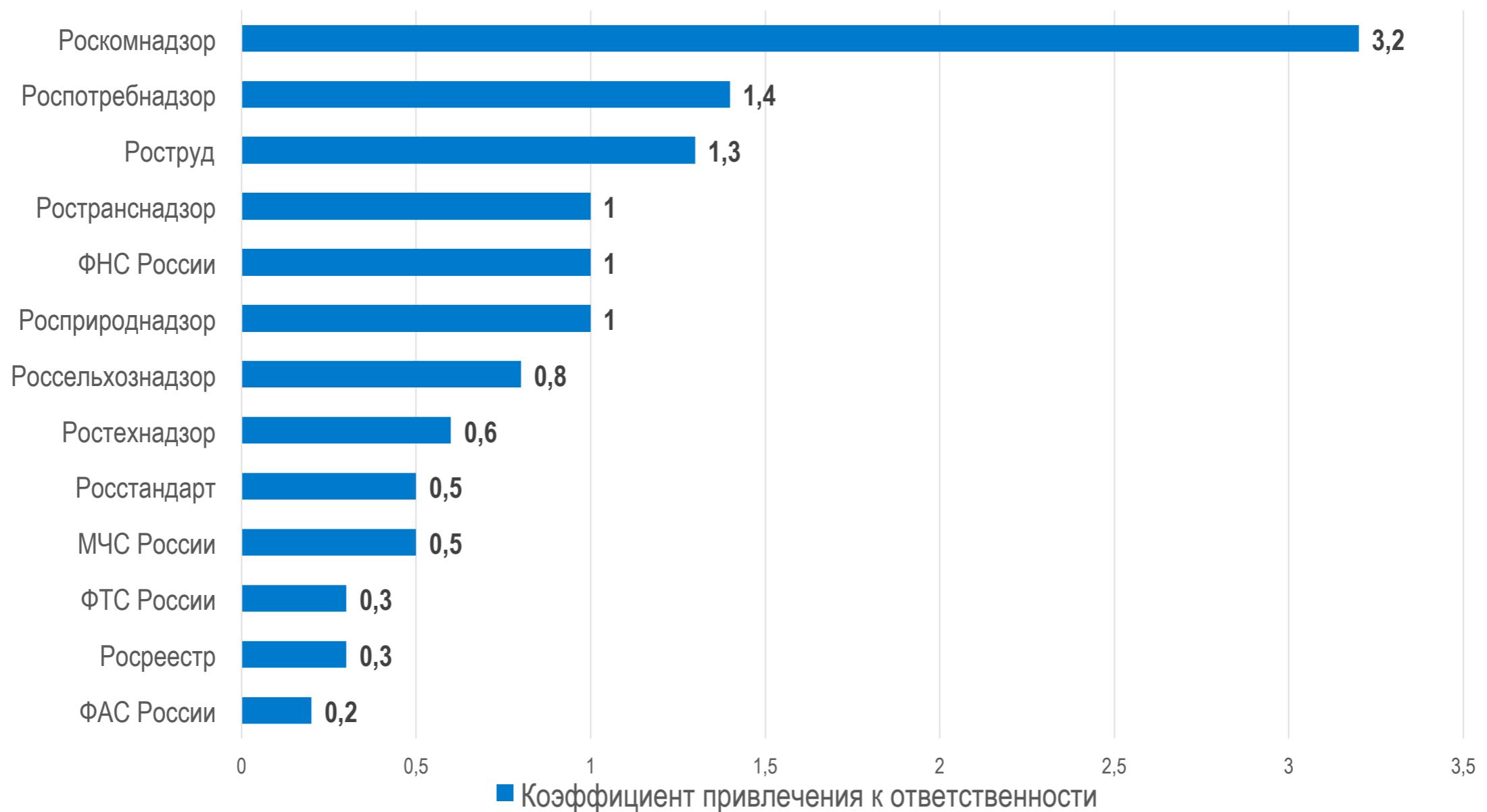
Виды административных наказаний





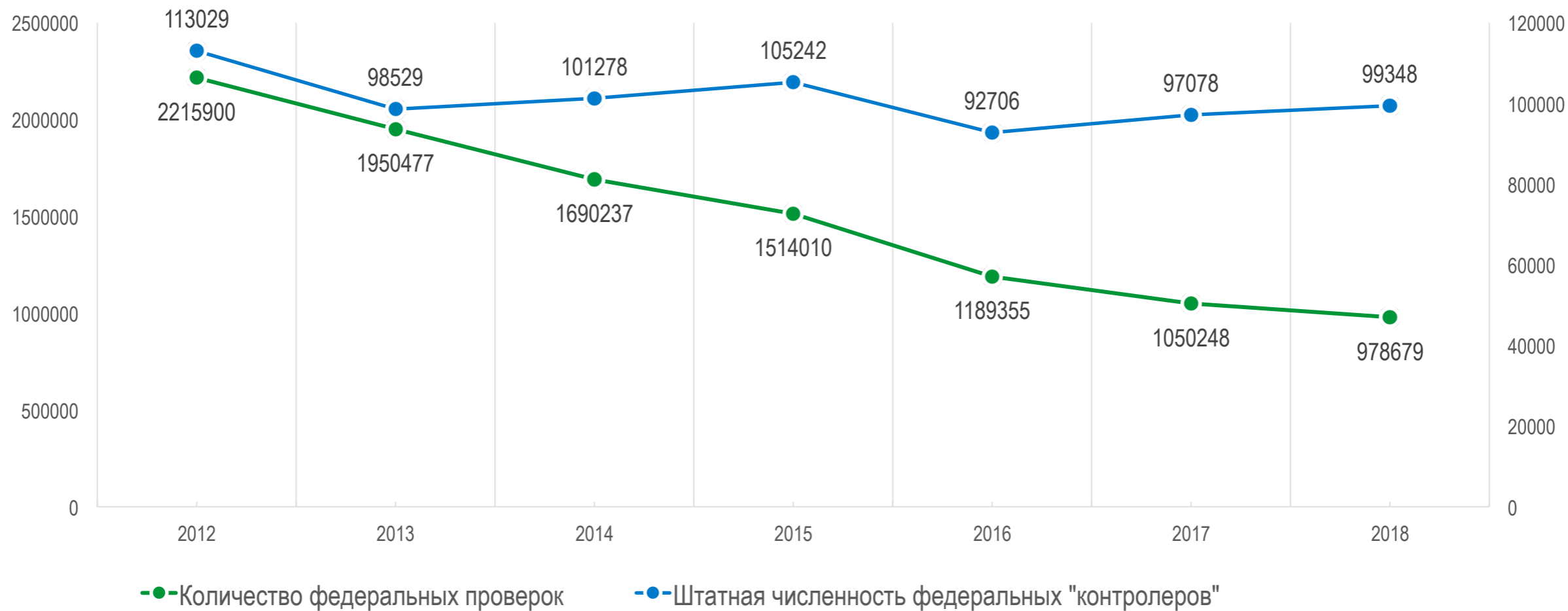
Проблема 4. привлечение к ответственности без проведения проверки

Коэффициент привлечения к ответственности = Количество наложенных административных наказаний /
Количество проверок (по данным за 2017 г.)

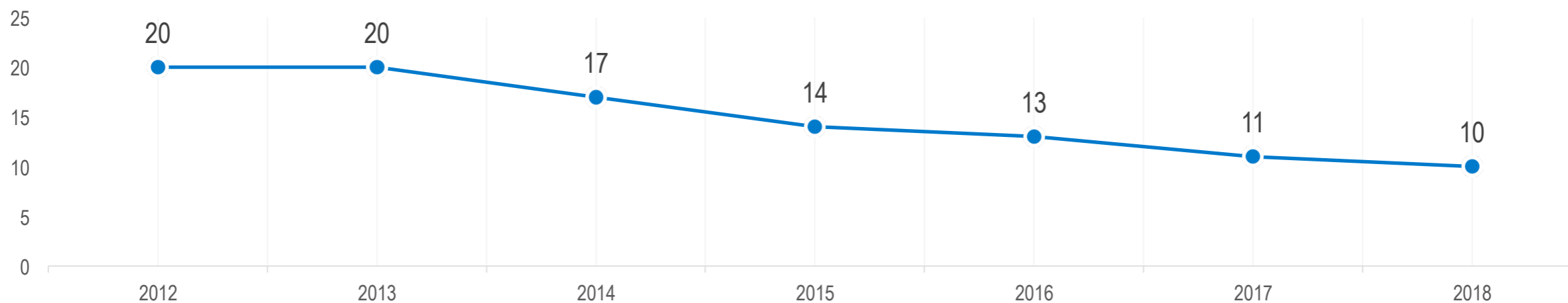




«Простое» решение – сократить количество инспекторов ... (1)

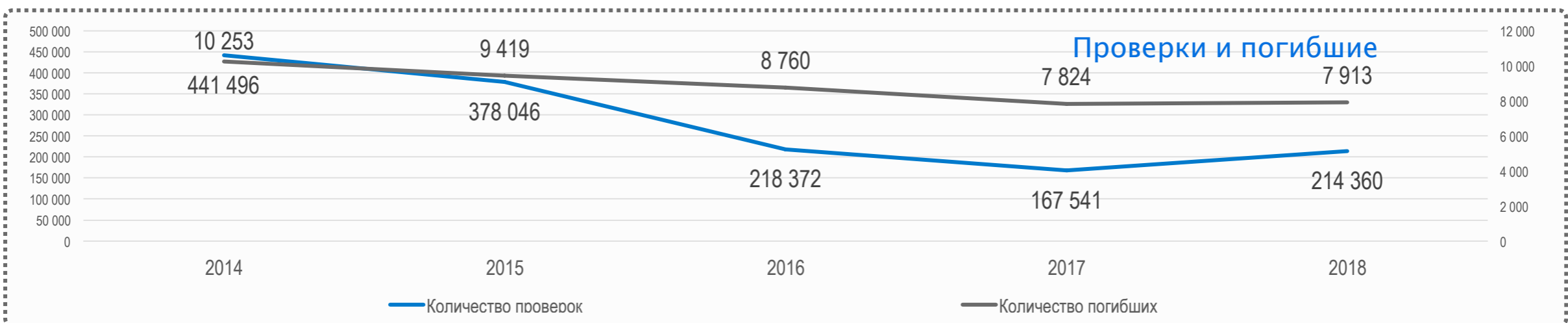
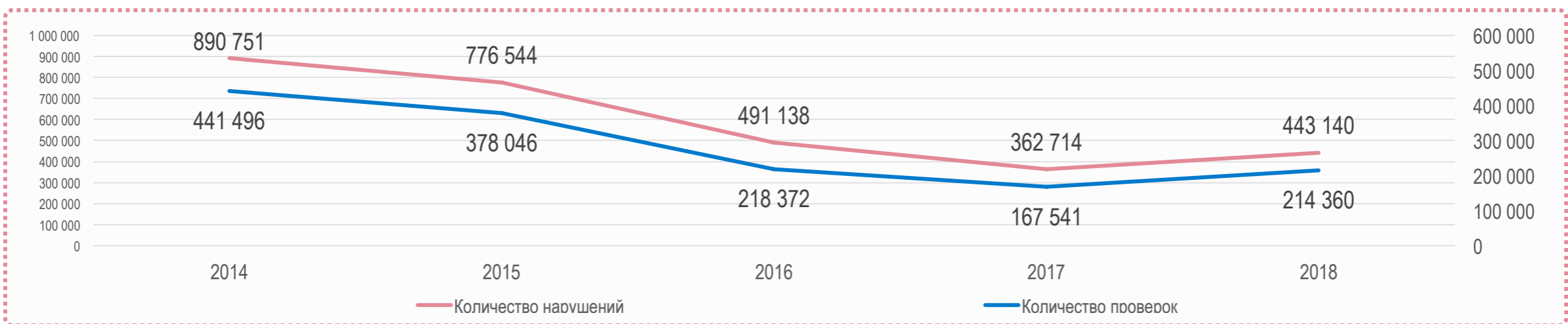
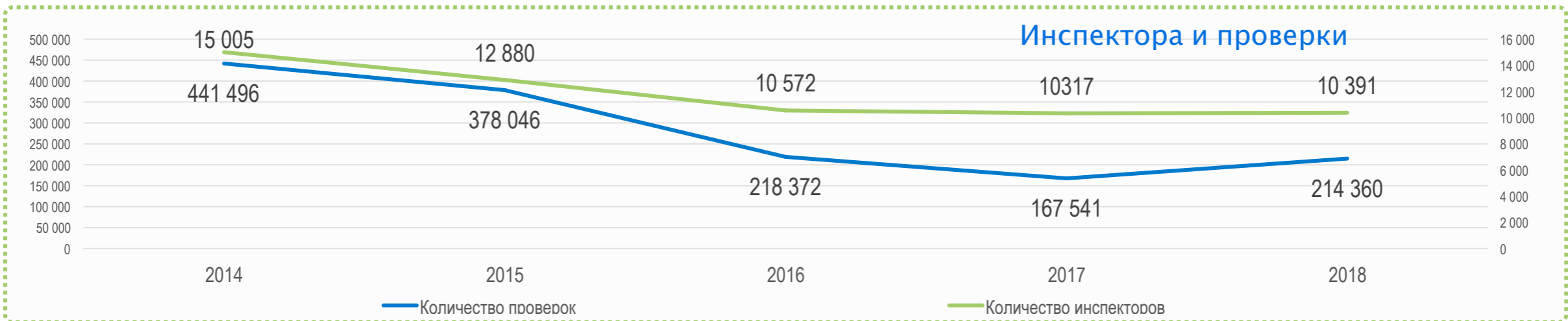


Количество проверок на 1 сотрудника в год





«Простое» решение. Пример пожарного надзора ... (2)







НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

**СПАСИБО ЗА
ВНИМАНИЕ**

**[HTTP://GOS.HSE.RU/
LIBRARY](http://gos.hse.ru/library)**