

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО
И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации

Аналитический доклад



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2014

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)12
М74

Авторский коллектив экспертов НИУ ВШЭ:

*А.Б. Жулин, Л.Д. Завьялова, А.В. Кнутов, С.М. Плаксин,
С.В. Семенов, А.В. Чаплинский*

М74 Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации : анализ. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 89, [1] с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-1240-1 (в обл.).

Доклад подготовлен в качестве позиции НИУ ВШЭ в широкой дискуссии, развернувшейся в экспертном сообществе, бизнес-среде и органах власти по вопросам развития регулирования в контрольно-надзорной сфере. Доклад содержит две части: краткую позицию НИУ ВШЭ, содержащую основные идеи преобразований, а также проект Концепции федерального закона о государственном контроле в Российской Федерации, рассматривающий как новый базовый закон в данной сфере регулирования. Проект концепции содержит описание основных направлений реформирования, возникающих при проектировании изменений проблемных вопросов, и сравнительный анализ вариантов их решения.

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)12

Доклад продолжает серию публикаций НИУ ВШЭ по вопросам регулирования контрольно-надзорной деятельности:

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: анализ. докл. — 2013. 1-е и 2-е изд., испр. и доп. М.: МАКС Пресс, 2014; Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: анализ. докл. — 2012. 1-е и 2-е изд., испр. и доп. М.: МАКС Пресс, 2013; Региональный и муниципальный контроль в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, А.В. Чаплинский, А.В. Кнутов и др. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012; Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: анализ. докл. — 2011. М.: МАКС Пресс, 2011; Осуществление контроля (надзора) государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями: анализ. докл. / Е.В. Ковтун, А.В. Кнутов, А.В. Чаплинский. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011; Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации / Е.В. Ковтун, С.М. Плаксин, А.В. Кнутов и др. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010.

ISBN 978-5-7598-1240-1

- © Жулин А.Б., Завьялова Л.Д., Кнутов А.В., Плаксин С.М., Семенов С.В., Чаплинский А.В., 2014
- © Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014
- © Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2014

Содержание

I. ИДЕЯ МОДЕРНИЗАЦИИ	4
II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ	10
II.1. Правовые основы системы государственного и муниципального контроля в Российской Федерации и разграничение базовых понятий федерального закона	10
II.2. Создание системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного и муниципального контроля	18
II.3. Совершенствование применения обязательных требований, соблюдение которых подлежит проверке при контроле	37
II.4. Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора.....	53
II.5. Совершенствование механизмов привлечения к ответственности по результатам осуществления контрольной деятельности	64
II.6. Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности	68
II.7. Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности.....	76

I. ИДЕЯ МОДЕРНИЗАЦИИ

1. На протяжении последних 10 лет вопрос оптимизации государственного участия в экономике поднимался многократно, с разными, но в большей части скромными результатами. В текущих социально-политических и социально-экономических условиях один из немногих резервов роста экономики — это кардинальное сокращение административного давления на бизнес. Контрольно-надзорная деятельность государства со всеми сопутствующими разрешительными процедурами, экспертизами, лицензированием, сетью подведомственных организаций — это наиболее затратная в терминах формальных и неформальных издержек часть взаимодействия бизнеса с государством.

Непосредственно в исполнении надзорных функций занято до 30% федеральных государственных служащих, а если учитывать также деятельность по выдаче многочисленных разрешений и согласований, то эта оценка возрастает до 80–90% от общего числа федеральных гражданских (т.е. не занятых обеспечением безопасности и обороны) служащих.

2. Текущая система контрольно-надзорной деятельности, по разным оценкам, **«стоит» российской экономике** в терминах непосредственных издержек бизнеса от **1,5** (по оценкам НИУ ВШЭ, 2011) **до 7,5% ВВП** (по оценкам «ОПОРЫ России», 2013). Еще год назад этим было можно пренебречь. Сейчас багаж крайне неэффективной, во многом искусственно созданной системы государственного регулирования должен быть кардинально пересмотрен для быстрого оживления экономики, прежде всего малого и среднего бизнеса.

3. Несмотря на ряд существенных улучшений в сфере государственного контроля (связанных прежде всего с принятием Закона № 294-ФЗ¹),

¹ Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

что позволило сократить в 3 раза количество внеплановых проверок и время фактической приостановки работы организации в среднем с 4 до 1 недели в год, система государственного контроля в России остается архаичной, использует правила и нормативы XX в.

4. Сегодня невозможно без коррупционных рисков заниматься производством любой, не говоря уже о высокотехнологичной, продукции. Мы живем в ситуации, когда действует более 3 тыс. нормативных технических документов, изданных до 1990 г., — изданных, по сути, в другой стране. До сих пор продолжают действовать требования, акты, принятые органами или организациями СССР и РСФСР, которые никогда официально не публиковались, издавались в виде книг и не переизданы. С точки зрения процедур контроля главной проблемой является отсутствие связи между рисками нанесения вреда в результате деятельности хозяйствующего субъекта и режимом контроля. Одинаково проверяются как ларек, так и завод. Возникает либо избыточный контроль в отношении одних субъектов, либо неполноценный — в отношении других. В результате не обеспечивается реальная защита граждан, а бюджетные средства тратятся неэффективно.

Пример. Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. органом исполнительной власти не утверждались и не вводились в действие, а текст правил опубликован в кн.: Сборник важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам: в 7 т. / под общ. ред. к.м.н. В.М. Подольского. Т. IV: Санитарные правила и нормы (СанПин), гигиенические нормативы и перечень методических указаний и рекомендаций по гигиене питания. М.: МП «Рарог», 1992.

Все это создает ситуацию, при которой нет стимулов обеспечивать безопасность населения, предупреждать нарушения и проводить профилактику в отношении бизнеса; идет раздувание аппарата государственного контроля, предприниматель постоянно находится в ситуации неопределенности при проверках контролирующих органов.

5. По официальным данным самих ведомств, доля подконтрольных субъектов, охваченных ежегодными проверками, даже у лидеров (МЧС России, Роспотребнадзор и др.) составляет **15–18%**, т.е. проверка **одним ведомством одной организации** проводится примерно **раз в 5–6 лет**, а в

целом в среднем по федеральным контрольным органам этот показатель равен **лишь 4%, т.е. одна проверка организации проводится в среднем раз в 25 лет. Фактически это означает почти полное отсутствие государственного контроля.**

В то же время в рамках существующей системы правил контролеры имеют и часто пользуются возможностью создать избыточное и неадекватное давление на выбранные ими компании.

***Пример 1.** Ателье по ремонту одежды, Костромская область, три работника, полуподвальное помещение, выручка — 40 тыс. руб. в месяц: оштрафовано Росприроднадзором на 150 тыс. руб. по статье «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства...» за отсутствие учета хлопковой пыли, образующейся в результате ремонта одежды.*

***Пример 2.** Микропредприятие лечебной помощи домашним животным (ветклиника), Московская область: при проверке выявлены биоотходы массой 300 г, что формально нарушает правила убоя животных и заготовки продуктов животноводства; по нарушениям, квалифицированным Россельхознадзором, сумма штрафов составит до 700 тыс. руб. Данное наказание сравнимо с санкциями, применяемыми к крупному мясокомбинату, закопавшему в землю несколько тонн испорченного мяса.*

6. За последние 10 лет не реализовано кардинальных решений в части снижения требований к деятельности предпринимателей несмотря на работу Правительственной комиссии по проведению административной реформы, утверждение в 2010–2011 гг. 19 распоряжений Правительства Российской Федерации с детальными планами мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций в отдельных сферах.

Так, по данным формального мониторинга, проводимого Минэкономразвития России, данные планы выполнены только на 60%, а в некоторых сферах (сельское хозяйство, связь, рыболовство) — всего на 25–30%. Мониторинг сосредоточен на оценке формального исполнения планов — принят документ или нет, при этом не оценивается, соответствует ли материал целям реформы и применяется ли утвержденный документ на практике.

Например, вместо сокращения административного давления в сфере регулирования оборота сельскохозяйственной продукции Минсельхозом России было принято и претворено в жизнь обратное решение, обязывающее получать сопроводительные ветеринарные документы не только на сырье, но и на готовую продукцию. По новым правилам, которые вступят в силу в марте 2015 г., на каждом этапе производства, перемещения сырья и готовой продукции и передачи прав собственности на них надо получать дополнительные сертификаты, за которые необходимо заплатить. По данным предпринимательских объединений, рыбопромысловым компаниям Дальнего Востока придется ежегодно направлять на эти цели примерно 36 млрд руб., для молочников затраты могут достичь 24 млрд руб. в год, а только одна розничная группа (Х5) оценивает свои потенциальные затраты на выпуск и оформление ветеринарных документов в сумму около 3 млрд руб. в год.

7. Одной из причин такого положения дел является отсутствие адекватного целеполагания и показателей оценки работы ведомств. Для планирования и оценки деятельности используются показатели объема выполненной контрольно-надзорной работы (количество проверок, выявленных нарушений, контролеров и проч.). При этом **полностью отсутствует учет, характеризующий реальный эффект контрольной деятельности государства, — например, регистрация случаев причинения вреда (ущерба) в подконтрольной сфере.** Контролирующие органы на местах в основном заботятся о выполнении «палочных» показателей, несут риски неформального заработка, но не стремятся к профилактике и предотвращению потенциального ущерба. По данным НИУ ВШЭ, в России на текущий момент существует **133** самостоятельных вида контроля, при этом **единый перечень видов контроля отсутствует.** Мы можем оперировать только официальной статистикой, собранной самими ведомствами, это единственный источник информации. В соответствии с ней в 2013 г. было проведено **2,6 млн проверок.** В исполнении контрольных функций задействовано как минимум **123 тыс. контролеров** (на всех уровнях власти), что требует порядка **117 млрд руб.** бюджетных расходов.

8. Контрольно-надзорные ведомства (особенно в части территориальных органов) остаются относительно малооплачиваемыми — бюджетное финансирование в расчете на одну должность «контролера» составляет в федеральных органах **в среднем 56 тыс. руб. в месяц,** включая

налоговые отчисления, расходы на содержание зданий, транспорта, привлечение экспертов.

9. Ключевое предложение по текущей модернизации контрольных полномочий — радикальное решение по ликвидации, упрощению, замещению иными (в том числе негосударственными) механизмами **контрольно-надзорных функций (полномочий)**. Мы живем в ситуации, когда контрольные функции на протяжении многих лет накапливались, возникали ситуативно либо сохранялись с советского времени, появлялись в результате реакции на разовые чрезвычайные происшествия. У каждого «солидного» контролирующего органа есть в запасе сотни фотографий, кейсов, описаний глобальных разрушений, аварий, катастроф для доказательства безусловной необходимости сохранения контроля. **Необходима совершенно другая система целей контрольно-надзорной деятельности, сбалансированная с точки зрения общества, государства и бизнеса.**

10. Принципиальное направление, которое поддерживается бизнесом и ключевыми органами власти, — **это переход к риск-ориентированному подходу в осуществлении контрольно-надзорной деятельности.** «Плотность» контроля должна зависеть от риска причинения вреда жизни, здоровью, окружающей среде, имуществу, безопасности в результате деятельности хозяйствующих субъектов. **Чем больше риск — тем больше внимания контролирующих органов.** Для сравнения: по данным 2013 г., нарушения, связанные с непосредственной угрозой причинения вреда или со случаями причинения вреда, выявлены **лишь у 10% проверенных** хозяйствующих субъектов. То есть в остальных 90% случаев проверяющие органы шли «вслепую», на объекты, где не было нарушений.

Проверять необходимо тех, кто действительно опасен или в силу высокой вероятности нанесения ущерба, или в силу масштабов деятельности. Причем для особо опасных объектов можно ужесточить регулирование по сравнению с действующим режимом. И наоборот, для подконтрольных объектов низкого или в некоторых случаях среднего уровня риска **режим контроля должен быть существенно упрощен.** Поскольку такие объекты доминируют количественно, реализация данного принципа приведет к сокращению масштабов контрольно-надзорной деятельности.

Целесообразно предусмотреть для хозяйствующих субъектов возможность изменять категорию риска конкретных компаний **в зависимости от истории работы с контрольными органами.** Для добросовестных предпринимателей, не допускающих грубых нарушений, уровень риска

может быть снижен, а для «рецидивистов», наоборот, повышен. Такой подход стимулирует хозяйствующих субъектов к исполнению правил, как снижение стоимости страхового полиса за безаварийную езду для автолюбителей стимулирует к аккуратному вождению.

Фактически мы переходим *от работы с контролем как с государственной функцией, применяемой для всех единообразно, к управлению объектами в зависимости от уровня рисков причинения вреда от их деятельности.*

В чем же может проявляться такой дифференцированный режим контроля? По нашему мнению, мы должны выделять типы подконтрольных объектов высокого или особого риска (например, атомные станции, нефтеперерабатывающие или химические заводы), которые должны находиться полностью под контролем Федерации.

Именно на них должны быть сосредоточены основные усилия по контролю. Есть типы объектов среднего и низкого уровня риска, контроль которых можно упростить, например, *проверять реже, отменить плановые мероприятия, проверки проводить быстрее, вместо выездных проводить документарные, облегчить предъявляемые требования* и т.д. Кроме того, контроль в отношении объектов низкого и среднего риска можно распределять между Федерацией и регионами, часть объектов можно передать под негосударственные формы контроля. *Контроль в отношении объектов низкого уровня риска в ряде случаев необходимо ликвидировать.*

Согласно взвешенной экспертной оценке, переход к оценке рисков при определении параметров контроля примерно позволит *снизить на 40% количество проверок, на 30% количество контролеров, на 20% расходы государства.* При этом ущерб от деятельности экономических субъектов как минимум не увеличится. Оценку снижения издержек бизнеса должны оценить сами предприниматели.

11. Поскольку переход к риск-ориентированному подходу предполагает значительные изменения в режиме регулирования, следует обратить внимание на необходимость разработки четких показателей эффективности как самих преобразований, так и контрольно-надзорной деятельности в целом. Считаем, что такие показатели должны быть *связаны с количеством случаев причинения вреда и размером нанесенного в подконтрольной сфере ущерба*, оценкой предпринимателями издержек взаимодействия с контрольными органами, экономической эффективностью контроля и рядом других.

II. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ

Базовые положения Концепции федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

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

II. 1. 1. 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 авторами² 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 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-ФЗ³.

В научной литературе единого понимания существа и содержания «разрешительной системы» и «разрешительных функций государства» также не имеется. Специалисты, как и в случае с разграничением понятий «контроль» и «надзор», высказывают широкий диапазон мнений⁴.

² См., например: *Овсянко Д.М.* Административное право: учеб. пособие. М.: Юристъ, 1997. С. 169; *Совенко О.Е.* Контрольная функция государственных органов: дис. ... 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 (теоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006; *Шалунов М.С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // *Государство и право.* 1999. № 1. С. 79–85; *Басков В.И., Коробейников Б.В.* Курс прокурорского надзора: учебник. М.: Зерцало, 2001. С. 6; *Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М.* Административное право Российской Федерации: учебник. М.: ИКД «Зерцало-М», 2003; *Кочерин Е.А., Полуденный Н.Н.* Система государственного контроля в Российской Федерации: теория и практика. М.: РАГС, 2003.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

⁴ См., например: *Субанова Н.В.* Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. М.: Юриспруденция, 2012; *Краснов В.И.* О разрешительных нормах и разрешительной системе по российскому праву // *Юрид. зап.*

Обобщая подходы нормативного регулирования и высказанные в литературе точки зрения, можно резюмировать, что разрешительная система — это урегулированная административно-правовыми нормами совокупность общественных отношений между наделенными публично-властными полномочиями субъектами, с одной стороны, и 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 как с реализацией разрешительных функций государства, так и с государственным надзором. Такими признаками являются:

а) проведение на стадии предоставления разрешения (согласования) **оценки соответствия** фактического состояния документов, имеющих материальных, финансовых ресурсов и подготовленных кадров, транспортных средств, продукции и других проверяемых объектов установленным государством нормам (обязательным требованиям) посредством **проверки**, 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** со-

Вып. 4: Право и рынок / под ред. Е.И. Носыревой. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1996. С. 23; *Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В.* Понятие разрешительной системы в науке административного права // Проблемы науки конституц. и адм. права: сб. науч. тр. Екатеринбург: Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2007. С. 140; *Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2007. С. 451.

ответствия 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 скоординированно. 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 позволят также составить исчерпывающий перечень форм государственного контроля, а также исчерпывающий перечень видов государственного надзора (сфер деятельности, в которых осуществляется государственный надзор).

II.1.2. Предлагаемые изменения

1. В соответствии с основными положениями теории управления **контроль** — важнейшая функция любой организации, выполнение которой позволяет обеспечить достижение поставленной цели⁵.

Контроль является составным элементом (подфункцией) системы управления и, в свою очередь, включает 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.

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.

2. Государственный контроль 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 исполнения делегированных полномочий по осуществлению соответственно федерального или регионального государственного контроля, осуществляемый уполномоченными государственными органами исполнительной власти в отношении органов государственной

⁵ В кн.: Управление — это наука и искусство / Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г. М.: Республика, 1992. С. 351.

- 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 исполнения 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.

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 в таких нарушениях, 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 последующий контроль соблюдения 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 др.). 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 фактического 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 др.

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 государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон «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 этом законе. 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 субъектами Российской Федерации (или муниципальными образованиями) контрольно-надзорных полномочий Российской Федерации (субъектов Российской Федерации), а также требований к осуществлению государственного контроля качества осуществления таких полномочий.

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

а) критерии, определяющие возможность передачи контрольно-надзорных полномочий для их 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.

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

II.2.1. 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) неоптимальные 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

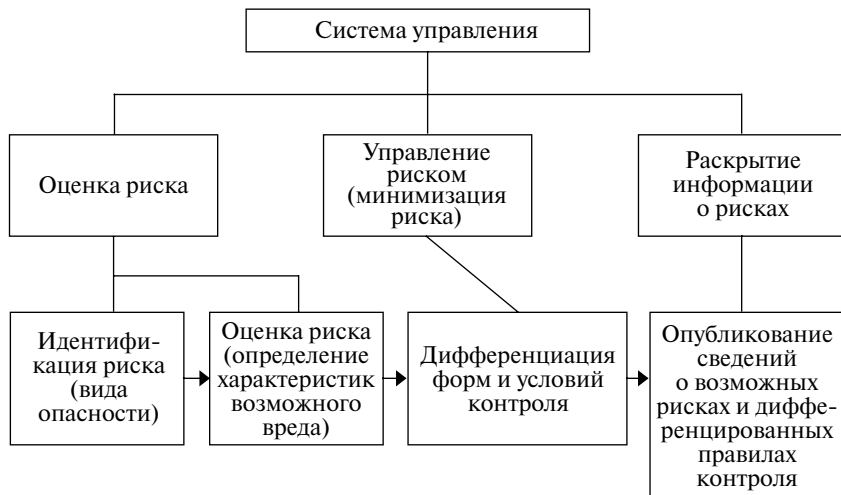


Рис. 1. Система управления риском при осуществлении государственного контроля

издержек уровню опасности, которую несет деятельность проверяемых субъектов.

Логика преобразований

Для внедрения риск-ориентированного подхода должны быть сформированы следующие правовые и организационные инструменты (рис. 1):

- 1) *система оценки уровня риска;*
- 2) *система управления риском;*
- 3) *система информирования о рисках и путях их устранения.*

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 контро-**

ля в отношении низкорисковых или среднерисковых объектов *на региональный и муниципальный уровень*.

II.2.2. Предлагаемые изменения

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 литературе⁶ и российском законодательстве⁷ представлен довольно широкий набор определений риска. Обобщая определения, содержащиеся в указанных источниках, можно 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*.

⁶ Например: *Альгин А.П.* Риск и его роль в общественной жизни. М.: Мысль, 1989; *Марцынковский Д.* Обзор основных аспектов риск-менеджмента // Das Management. 2011. 19 апр.; *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2006.

⁷ 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).

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.

Создание системы оценки рисков

Для создания системы оценки риска необходимо решение ряда перечисленных ниже вопросов.

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 двух до шести. Чаще всего используется трех- и четырехуровневое деление объектов. Подробнее опыт различных стран изложен в табл. 1.

С учетом российского и зарубежного опыта предлагается использовать трехуровневое 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 четырех категорий:

— группа особого риска;

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
Два уровня	Таможенный контроль	Нет данных
Три уровня	Портовый контроль	1. Контроль качества продуктов питания и контроль санитарно-эпидемиологической безопасности в Канаде 2. Все виды государственного контроля (надзора) в Беларуси, Казахстане, на Украине
Четыре 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
Пять уровней	Контроль в области обращения с отходами производства и потребления	Нет данных
Шесть уровней	Нет данных	Контроль безопасности лекарственных средств и изделий медицинского назначения в Великобритании

- группа высокого риска;
- группа среднего риска;
- группа 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 (рис. 2 на с. 24).

Статическая система оценки уровня риска включает 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 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 табл. 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 для хозяйствующих субъектов стимулирования 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 в течение строго ограниченного периода **на промежуточном этапе** организации динамич-

ческой системы в зависимости от уровня организационной готовности контрольно-надзорного органа.

В. Критерии оценки риска

Для функционирования динамической системы оценки риска (рис. 2) 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.

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

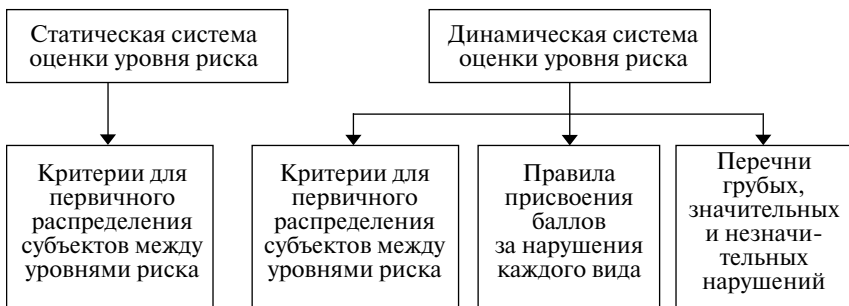


Рис. 2. Элементы системы оценки уровня риска

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 присвоения указанной категории может быть организован двумя основными способами (табл. 3).

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 исчерпывающий перечень субъектов, относящихся к группе особого риска (в случае наличия такой группы в соответствующем виде контроля), а само ведомство — в течение шести месяцев — подготовить перечни субъектов, относящихся к другим группам, насколько это возможно 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.

Целесообразно также предусмотреть возможность для 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).

С учетом изложенных преимуществ и недостатков (табл. 4) более предпочтительной представляется *создание ведомственных АИС*, недостатки которых могут быть уменьшены за счет создания организаци-

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

Тип системы	Преимущества	Недостатки
Ведомственная	<ol style="list-style-type: none">1. Возможность органа контроля создать АИС, максимально учитывающую особенности осуществления того или иного вида контроля2. Меньшие затраты на создание и наладку отдельной ведомственной АИС	<ol style="list-style-type: none">1. Сложности получения информации о фактах нарушений обязательных требований, выявленных различными контрольно-надзорными органами
Единая (межведомственная)	<ol style="list-style-type: none">1. Простота получения информации о фактах нарушений обязательных требований, выявленных различными контрольно-надзорными органами (возможна единая точка доступа к информации)	<ol style="list-style-type: none">1. Сложность создания единой АИС, учитывающей особенности осуществления разных видов контроля, включая необходимость оператора системы оперативно взаимодействовать с большим количеством контрольных органов2. Большие временные затраты на создание и наладку единой АИС

онных 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.

II.2.3. Управление рисками

Создание системы управления рисками предполагает возможность изменения для отдельных категорий хозяйствующих субъектов вариантов осуществления государственного контроля, а также дифференциацию отдельных элементов государственного надзора (табл. 5).

Таблица 5. Варианты организации контрольно-надзорной деятельности в отношении объектов разного уровня риска

Вариант регулирования	Объекты низкого риска	Объекты среднего риска	Объекты высокого риска
Ликвидация контроля	+		
Упрощение контроля (проверять — реже, проверки — короче, требования — упростить)	+	+	
Замещение/дополнение иными механизмами регулирования (СРО, страхование, добровольное подтверждение соответствия)	+	+	
Полная передача или делегирование контроля субъектам РФ	+	+	
Сохранение федерального контроля			+

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) передачи 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 реализовываться 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 должно 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 возможны три основных варианта организации вновь создаваемой процедуры подтверждения соответствия, преимущества и недостатки которых изложены в табл. 6.

Таблица 6. 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 государственным пред-приятиями 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 уполномоченных организаций со стороны органов государственного надзора;
- 2) посредством введения административной ответственности таких организаций.

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

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



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

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;

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 úrov-

не 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 исполнения делегированных полномочий в субъектах Российской Федерации / муниципалитетах;

6) рост совокупных расходов на исполнение переданных полномочий.

В связи с этим передача или делегирование полномочий в отношении соответствующих хозяйствующих субъектов должны осуществляться путем разработки соответствующих риск-минимизирующих мероприятий.

Дифференциация отдельных элементов государственного надзора

Индивидуализация подхода контрольно-надзорных органов к проверяемым лицам должна осуществляться путем дифференциации отдельных элементов системы контроля.

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 3 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 статьей 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.

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

II.3.1. 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;
- **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)⁸;

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 подразделениями.

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 редкостью⁹;

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, 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;

⁸ Пункт 15 Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденных приказом Минюста России от 4 мая 2007 г. № 88.

⁹ Например, Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. не утверждались, опубликованы в кн.: Сборник важнейших официальных материалов по санитарным и противоэпидемическим вопросам: в 7 т. / под общ. ред. к.м.н. В.М. Подольского. Т. IV: Санитарные правила и нормы (СанПин), гигиенические нормативы и перечень методических указаний и рекомендаций по гигиене питания. М.: МП «Рарог», 1992.

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, 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 ресурсосбережения¹⁰.

Таким образом, данные 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 соблюдения 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 проявляется для бизнеса 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 Феде-

¹⁰ Пункт 1 статьи 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании».

рации, могут относиться и акты СССР 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 доступа к ним, но и такие факторы, как противоречивость, устаревание и потеря актуальности обязательных требований.

Всего в справочно-правовых системах значатся более 3 тыс. неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 г. Многие требования к процессам производства устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

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 малый бизнес испытывает значительные затруднения.

Следует признать необходимость законодательного закрепления **механизмов, стимулирующих органы контроля к инвентаризации и актуализации обязательных требований, к открытию постоянного и бесплатного доступа к ним**, а также к проведению систематической разъяснительной работы о существовании 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.3.2. Предлагаемые изменения

Совершенствование применения обязательных требований должно осуществляться по нескольким направлениям.

Обеспечение доступности текстов актов,
устанавливающих обязательные требования

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

А. Определить информационный ресурс, на котором должны размещаться обязательные требования.

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

В. Определить принципы размещения обязательных требований на таком информационном ресурсе.

Г. Установить механизм контроля ведения информационного ресурса, содержащего информацию об обязательных требованиях.

А. 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 обеспечения доступности обязательных требований представлены в табл. 7.

Таблица 7. Выбор информационного ресурса для размещения информации об обязательных требованиях

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

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

Сравниваемый параметр	Официальные сайты органов контроля	Единый портал
Возможность внедрения единого стандарта размещения информации об обязательных требованиях	<p>скачивания документов, размещение требований в массиве другой информации, в частности, новостной и проч.)</p> <p>Может быть ограничено следующими факторами: — сложность администрирования соблюдения стандарта; — необходимость проведения постоянных мониторингов</p>	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 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.

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 не 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, таких как: информационные рассылки об изменении обязательных требований в указанных подписчиками сферах; 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.

Б. Создание Единого портала может быть эффективной мерой, если одновременно в законе будет гарантировано, что не 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 (кроме случаев, если соответствующие акты или отдельные положения таких актов содержат сведения, составляющие государственную тайну, в соответствии с За-

коном Российской Федерации от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне»).

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.

В. 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, целесообразно 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).

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 указываются: 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; 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 видов экономической деятельности, указанных на Едином портале;
- обязательное требование проверяется органом контроля, указанным на Едином портале в качестве органа, применяющего акт, установивший обязательные требования.

Г. В целях обеспечения законности при ведении Единого портала необходимо предусмотреть механизм **контроля ведения Единого портала**.

Предлагаемая система внесения сведений об обязательных требованиях на Единый портал наделяет органы контроля широкими полномочиями по квалифицированию 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 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.

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 накладывает 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 ее ходе осуществлялась проверка требований, не 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 должны приравниваться:
 - акт, установивший такое обязательное требование, не размещенный на Едином портале;
 - внутренняя структурная единица, закрепившая обязательное требование, не указанная 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, это должно также считаться грубым нарушением законодательства о государственном и муниципальном контроле и самостоятель-

ным основанием для признания результатов проверки недействительными.

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.

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. При актуализации обязательных требований необходимо учитывать формы ведения и размеры бизнеса, дифференцируя объем предъявляемых требований в зависимости от фактора риска.

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.

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 с учетом условий рыночной экономики и 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 должен быть или 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 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 лет¹¹.

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

Установление принципов систематической разъяснительной работы

Совершенствование применения обязательных требований должно также достигаться дополнительными, ориентированными на бизнес

¹¹ Пункт 10 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554.

формами раскрытия обязательных требований. В практику осуществления государственного и муниципального контроля должны быть введены следующие формы:

- 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;
- подготовка (прежде всего по массовым видам контроля) информационных памяток для лиц, начинающих ведение бизнеса в той или иной сфере, которые содержат 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.

II.4. Детализация регулирования отдельных составных элементов государственного надзора

II.4.1. 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 надзора должно осуществляться путем проведения следующих мероприятий:

- 1) определение полного перечня составных элементов государственного надзора, как основных, так и дополнительных;
- 2) модернизация действующего порядка проведения проверок;
- 3) упорядочивание правового регулирования 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.4.2. Предлагаемые изменения

Составные элементы государственного надзора

Государственный надзор является сложносоставной системой и включает ряд основных и дополнительных (обеспечивающих) элементов (рис. 4).

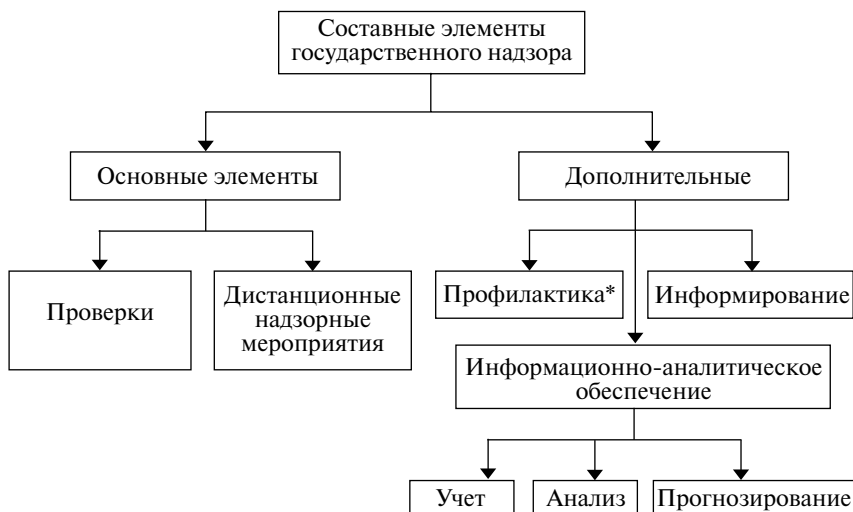
Основными элементами государственного надзора являются надзорные мероприятия. Их видами являются *дистанционные надзорные мероприятия* и собственно *проверки*. Основанием разграничения данных видов является степень взаимодействия органа надзора и проверяемого лица.

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

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



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

Рис. 4. Составные элементы государственного надзора

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 четыре варианта внедрения проверочных листов, преимущества и недостатки которых указаны в табл. 8.

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.

Таблица 8. Преимущества и недостатки различных вариантов внедрения проверочных листов

Тип проверочного листа	Перечень проверяемых параметров	
	исчерпывающий	не исчерпывающий
Обязательный (НПА)	<p>Вариант 1</p> <p>«+»: минимальная степень усмотрения инспектора (минимальный риск коррупции, ошибки; облегчение исполнения требований)</p> <p>«-»: сложность разработки</p>	<p>Вариант 2</p> <p>«+»: упрощение исполнения обязательных требований, сокращение вероятности ошибки или коррупции, гибкость при проведении проверки</p> <p>«-»: сохраняется риск коррупции, ошибки инспектора; проверяемое лицо не имеет доступа к исчерпывающему перечню проверяемых требований</p>
Рекомендательный (методические рекомендации)	<p>Вариант 3</p> <p>Аналогично варианту 2</p>	<p>Вариант 4</p> <p>«+»: максимальная гибкость в условиях многообразия ситуаций при проверках</p> <p>«-»: принципиально не сокращается вероятность ошибки или коррупции</p>

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 взаимодействия 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.

На практике существует потребность в таких надзорных мероприятиях, что в свою очередь порождает необходимость в унифицированном регулировании порядка и результатов их осуществления. В связи с этим в Законе «О ГМК» будет использовано понятие «дистанционное надзор-

ное мероприятие» 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 государственного надзора, в том числе с использованием технических средств удаленного надзора, при проведении которого орган государственного надзора не осуществляет взаимодействия 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».

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.

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 то же 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).

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 элементом 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 (рис. 5):

- 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);

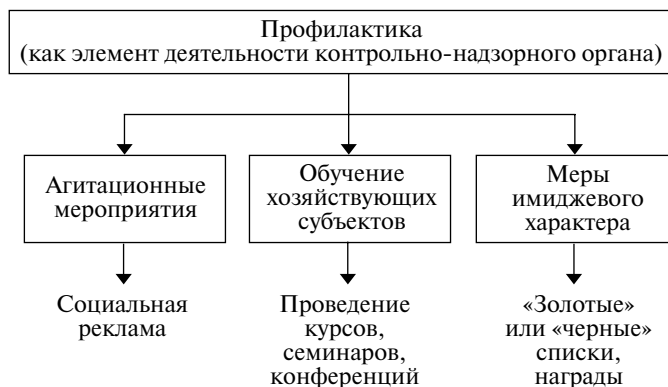


Рис. 5. Направления профилактики как элемента деятельности органа, осуществляющего контрольно-надзорные полномочия

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.

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 осуществления 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) размещения информации в сети Интернет;

2) предоставления 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;
- информацию 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;
- информацию 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.

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

II.5.1. Общие положения

Существующие проблемы

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

- 1) контрольно-надзорные органы активно используют производство по делам об административных правонарушениях как легальный способ проведения проверок в обход общих правил проведения мероприятий по контролю;
- 2) имеет место неоднородность административной практики в результате активного использования в описании составов административных правонарушений отсылочных норм и широких рамок допустимых наказаний.

Цель изменений

Целью преобразований является обеспечение единообразия применения законодательства о государственном контроле и законодательства об административной ответственности.

Логика преобразований

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

- а) детализация оснований привлечения к административной ответственности;
- б) детализация составов административных правонарушений.

II.5.2. Предлагаемые изменения

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, так как 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), 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 вкпе 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, 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 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.

II.6. Совершенствование системы ресурсного обеспечения контрольно-надзорной деятельности

II.6.1. 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 надо выделить следующие основные проблемы:

1) устойчивая тенденция сокращения численности должностей, осуществляющих государственный и муниципальный контроль, которая за последние 3 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.

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 правового статуса должностных лиц, осуществляющих функции контроля.

2. В сфере обеспечения контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами необходимо 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;
- 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.6.2. Предлагаемые изменения

А. 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. № 1574 «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 связи с этим 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 модернизации системы государственного и муниципального контроля, представляется необходимым:

- принятие решения о введении моратория на сокращение финансирования контрольных органов с предоставлением возможности управления штатной численностью 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.

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:

- повысить уровень 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;
- установить специальные требования 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 лет и аттестации специалиста или наличию высшего профессионального образования по любой специальности, общего стажа работы не менее 5 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 3 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 в рамках лимитов финансирования органов власти 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 последиplomного 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 5 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 **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.

Б. 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 их отношении любых

мероприятий по контролю при осуществлении различных видов и форм государственного и муниципального контроля запрещается.

2. Предлагается внести изменения в систему бюджетного планирования и финансирования контрольно-надзорной деятельности, заключающиеся:

- в переходе от финансирования содержания контрольных органов на программно-целевое финансирование исполняемых ими функций;
- 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;
- целевом выделении в бюджетной классификации расходов на обеспечение функций государственного и муниципального контроля в рамках финансирования государственных программ развития отраслей экономики и социальной сферы;
- 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;
- 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;
- повышении экономической эффективности контроля исполнения субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления делегированных полномочий по осуществлению государственного контроля, а также расходования средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на эти цели.

II.7. Информационно-аналитическое обеспечение и оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности

II.7.1. Общие положения

Существующие проблемы

В настоящее время в Российской Федерации оценка эффективности государственного контроля производится только по так называемым показателям «непосредственного результата» («палочная система»): например, доля внеплановых проверок, доля отказов прокуратуры в согласовании внеплановых выездных проверок¹² и др. В результате принимаемые в контрольно-надзорной деятельности решения (об увеличении или сокращении выделяемых ресурсов, о степени административного бремени для хозяйствующих субъектов, о режиме и методах государственного контроля, о периодичности проверок и проч.) основываются на субъективном подходе, что приводит к неэффективности государственной политики в анализируемой сфере. 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 на основании не только показателей непосредственного результата работы таких органов, но и данных о состоянии отрасли регулирования, в том числе данных о динамике случаев причинения вреда и размере ущерба в контролируемой сфере.

¹² 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)».

Логика преобразований

Необходимо законодательно определить все элементы системы информационно-аналитического обеспечения надзорной деятельности, а также 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.7.2. Предлагаемые изменения

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 сбор, проверку, систематизацию и хранение информации.

Должен вестись учет (мониторинг):

- хозяйствующих субъектов и объектов;
- нормативного регулирования и состояния обязательных требований;
- собственной деятельности 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 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 нормативно-правового 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 оценка 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:
 - подготовка периодических обзоров спорных ситуаций, в отношении которых отсутствует регулирование или регулирование которых носит спорный характер;
 - подготовка 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);
- 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.

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:*

- данный учет 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.

А. Определить информационный ресурс, предназначенный для регистрации случаев причинения вреда.

Б. Закрепить принципы ведения учета случаев причинения вреда органами контроля.

В. Определить порядок регламентации ведения учета случаев причинения вреда.

А. 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 табл. 9 представлены преимущества и недостатки централизованной и децентрализованной систем регистрации случаев причинения вреда.

Таблица 9. Способы организации регистрации случаев причинения вреда

	Преимущества	Недостатки
Единая система	Минимизация рисков неисполнения Обеспечение необходимых стандартов качества Всеобщая доступность сведений, возможность сквозного поиска и агрегации данных Удобство учета в сферах ответственности нескольких ведомств или уровней власти	Организационные и технологические сложности создания Сложность учета специфики Невозможность детализации данных
Децентрализованная система	Возможность учета специфики, включая содержание рисков, масштабы деятельности и уровень методической подготовки Возможность детализации данных о случаях причинения вреда Простота внедрения	Риски неисполнения Отсутствие единых стандартов Сложность агрегации данных

На основании проведенного анализа предлагается создание децентрализованной **ведомственной системы регистрации** случаев причине-

ния 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 контроля¹³.

Б. 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 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 требования¹⁴.

¹³ Например, в системе государственного контроля качества и безопасности 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).

¹⁴ В настоящее время в рамках мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 г. № 1443 ведется наблюдение за результатами проверок органов контроля, в том числе в части количества проверенных юридических лиц и индивидуальных

В. 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) 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 проч.) — согласно рубрикатору;
- характеристика наступившего вреда с указанием *объектов воздействия* (люди, животные, растения, водоем, почва, имущество) и *объемов воздействия* в установленных *единицах измерения* применительно к каждому объекту воздействия (количество единиц смертей, случаев причинения тяжкого вреда здоровью, имущественный ущерб (рубли) и т.д. — согласно рубрикатору;

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.

- 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 проч.

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.

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;
- должен быть определен 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, предшествовавшего нарушению обязательных требований (компенсационный принцип оценки).

Ведение *учета размера предотвращенного* в результате контрольной деятельности *ущерба*¹⁵ нецелесообразно по следующим причинам:

- категория предотвращенного ущерба умозрительна (в реальности никакого ущерба не 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.

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 контроля¹⁶, 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).

¹⁵ В настоящее время отдельные органы контроля, обосновывая эффективность осуществляемых ими контрольно-надзорных функций, рассчитывают примерный размер предотвращенного благодаря деятельности такого органа ущерба.

¹⁶ Показатели эффективности предусмотрены 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)».

Указанные показатели должны иметь место при анализе эффективности деятельности органа контроля, однако параллельно следует оценивать также менее верифицируемые, но непосредственно касающиеся эффективности параметры. К таким показателям должны быть отнесены¹⁷:

- 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.

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

¹⁷ 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>).

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 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.

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 регулярной бюрократической деятельности.

Необходимо предусмотреть:

- **механизм управления изменениями** с оперативным сопровождением процесса на уровне Правительственной комиссии по административной реформе и принятием наиболее значимых решений на уровне Председателя Правительства и Президента Российской Федерации;
- **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.

Всего Концепцией предусмотрено 63 новеллы нормативно-правового регулирования, существенно изменяющие 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 при исключении положений, касающихся проверок, которые переносятся в новый Закон «О ГМК»;

3) признание утратившими силу статей 4–14, 16 при **сохранении положений, устанавливающих 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. 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».

Научное издание

Жулин Андрей Борисович
Завьялова Лиана Давидовна
Кнутов Александр Владимирович
Плаксин Сергей Михайлович
Семенов Сергей Викторович
Чаплинский Александр Владимирович

**Модернизация системы
контрольно-надзорных полномочий
в Российской Федерации**

Аналитический доклад

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*
Редактор *О.А. Шестопалова*
Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*
Корректор *О.А. Шестопалова*

Подписано в печать 31.10.2014. Формат 60×88/16
Гарнитура NewtonС. Усл. печ. л. 5,46. Уч.-изд. л. 4,2
Тираж 200 экз. Изд. № 1830

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (499) 611-15-52