

**КОНЦЕПЦИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ВЛАСТИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
НА 2014 - 2018 ГОДЫ**

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

В 2013 году завершается реализация Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности». Указ способствовал принятию ряда федеральных законов, внесших значительные изменения в сферу осуществления органами государственной власти и органов местного самоуправления контрольно-надзорных полномочий. Ряд мер, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора), содержится в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р, реализация которой также завершается в 2013 году.

В указанный период был принят ряд основополагающих законодательных актов, внесших кардинальные изменения в систему государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, в числе которых:

- 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»;

- Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

- Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

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

- Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Данными законодательными актами:

- усовершенствована система процессуальных действий органов государственного контроля и надзора;

- для отдельных видов хозяйственной деятельности введен уведомительный порядок начала ее осуществления;

- принята новая современная редакция законодательства о лицензировании отдельных видов деятельности;

- сокращена продолжительность проверок, а также установлена периодичность плановых проверок;

- внедрена процедура согласования отдельных видов внеплановых проверок с органами прокуратуры;

- исключены внепроцессуальные права органов внутренних дел Российской Федерации, касающиеся проверок субъектов предпринимательской деятельности;

- сформирована нормативная и методическая база повышения качества и предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций).

На основе данных законодательных актов разработаны административные регламенты предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций), которые позволили систематизировать полномочия органов

государственной власти и органов местного самоуправления, упорядочить их деятельность.

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

Достигнуты ощутимые результаты в части сокращения лицензируемых видов деятельности. До принятия первой редакции Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» в целом в стране лицензировалось более 1200 видов деятельности. Лицензирование вводилось актами различной юридической силы, вплоть до актов субъектов Российской Федерации и федеральных органов. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежат 50 видов деятельности, в соответствии с иными федеральными законами – 126 видов деятельности.

В новой редакции Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрен порядок определения полномочий по лицензированию, осуществляемых как федеральными органами исполнительной власти, так и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, установлен бессрочный срок действия лицензий, определен порядок осуществления лицензионного контроля.

Системообразующим нормативным правовым актом в сфере осуществления функций органов исполнительной власти по контролю и надзору является Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В 2013 году завершается работа по приведению отраслевых законов в соответствие с требованиями указанного Федерального закона, внесены изменения в более чем 100 федеральных законов, регулирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни.

Правительством Российской Федерации утверждены новые и внесены изменения в действующие положения об осуществлении отдельных видов надзора практически во всех сферах деятельности. Основными особенностями этих актов является унификация видов, форм, методов, определение органов, осуществляющих надзорные функции, определение уполномоченных должностных лиц, их прав, обязанностей и ответственности. Введена обязательность раскрытия информации о результатах проверок. Все ранее принятые акты Правительства Российской Федерации приведены в соответствие с указанным законом.

Ведомственные акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в большей степени приведены в соответствие с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В рамках реализации административной реформы в 2010-2011 гг. Правительственной комиссией по проведению административной реформы утверждено 19 распоряжений с планами по оптимизации предоставления государственных услуг, исполнения государственных функций, включая 12 распоряжений Правительства Российской Федерации с детальными планами

мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций в отдельных сферах.

Начиная с 2010 года, Минэкономразвития России ежегодно представляет в Правительство Российской Федерации государственный доклад «О состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации», а с 2013 года – государственный доклад «О состоянии системы лицензирования в Российской Федерации». С 2011 года введена система статистического наблюдения в сфере государственного надзора.

Созданы и в 2013 года будут введены в промышленную эксплуатацию информационные системы ИС «Мониторинг» и ИС «Лицензирование» для ведения постоянного мониторинга деятельности федеральных органов исполнительной власти при осуществлении государственного контроля (надзора) и лицензирования.

С учетом проведенной работы разработана настоящая Концепция.

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

За 2012 год в Российской Федерации проведено более 2 млн. 75 тыс. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Из этого количества 2,2 млн (81%) проверок проведено федеральными органами исполнительной власти, 510 тыс. (18,2%) проверок – органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и 21,5 тыс. (менее 1%) проверок – органами местного самоуправления.

Масштабы контрольно-надзорной деятельности в 2011-2012 гг.

Уровень контрольных органов	2011 год		2012 год	
	Ед-ц	%	Ед-ц	%
Федеральный	2 440 413	85,3%	2 215 900	80,7%
Региональный	388 567	13,6%	510 788	18,5%
Муниципальный	26 262	0,9%	21 675	0,8%
Всего:	2 855 242		2 748 363	

Лидерами по проведению проверок на федеральном уровне являются МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Ростехнадзор, Роструд, МВД России и Россельхознадзор. Доля подконтрольных субъектов, в отношении которых были проведены проверки, в 2012 году составила 8,4%.

Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 163,4 тыс. проверенных подконтрольных субъектов из 1 185 450, что составляет только 16% от общего количества проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения (то есть в 84% проверок (1 021 050 подконтрольных субъекта) выявленные нарушения не представляли непосредственную угрозу причинения вреда).

Вышеуказанные данные свидетельствуют о том, что система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение, выявление и пресечение нарушений, влекущих реальное причинение вреда, а также о наличии ресурсов для повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности.

При этом на проведение проверок из бюджетов всех уровней в 2012 году было выделено более 69 млрд. рублей – прямые затраты, к которым относятся заработная

плата работников контрольно-надзорных органов, командировочные расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий, материально-техническое обеспечение и др. Дополнительно около 1,3 млрд. рублей расходуется на финансирование участия экспертных организаций и экспертов в проведении проверок.

К актуальным системным проблемам исполнения контрольно-надзорных функций органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления можно отнести:

- отсутствие в практике планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий учета вероятности причинения вреда в результате деятельности подконтрольного субъекта и ее соотношения с ресурсами органов государственного контроля (надзора), направляемыми на осуществление мероприятий по контролю;

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

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

- отсутствие связи многих проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг (нарушение таких требований не приводит к серьезной угрозе причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры народов Российской Федерации), безопасности государства, имущества физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предупреждению, возникновению чрезвычайных ситуаций, природного и техногенного характера);

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

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

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

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

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

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

III. Цели, задачи и основные направления Концепции

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

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

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

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

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

Для достижения поставленных целей необходимо решение следующих задач:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Направления повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления

Формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов целесообразно осуществлять в два этапа.

I этап

1.1. Основные мероприятия:

1.1. Разграничение определений контроль, надзор и разрешительных действий государства

1.2. Систематизация и актуализация обязательных требований и обеспечение к ним доступа хозяйствующих субъектов

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

2.1. Сроки исполнения: период 2014-2016 годов.

3.1. Цели и задачи I этапа:

В рамках первого этапа предполагается:

а) разработать и принять проект федерального закона с рабочим названием «О государственном контроле в Российской Федерации»;

б) внести изменения в 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», предусматривающие введение системы оценки рисков потенциальной опасности и ее использования при планировании мероприятий по контролю, а также разработку соответствующих подзаконных актов.

4.1. Основные мероприятия:

4.1.1. Разграничение определений контроль, надзор и разрешительных действий государства

С филологической (семантической) и правовой точки зрения различия в определении понятий "государственный контроль" и "государственный надзор"

практически отсутствуют. Оба этих понятия используются в законодательстве Российской Федерации как тождественные, для которых общим является властно-административный характер полномочий государства в реализации установленных законами норм, регулирующих те или иные правовые отношения.

Контроль, как общее понятие, является составным элементом (подфункцией) системы управления и направлен на обеспечение достижения поставленной цели посредством применения административно-властных полномочий по предотвращению неисполнения принятых управленческих решений, обязательных требований.

Вместе с тем в зависимости от конкретных целей, задач и предмета многочисленных форм государственного контроля имеется два принципиальных различия в определении объекта государственного контроля и государственного надзора.

В первом случае объектом контроля являются непосредственно нормы законодательства. В процессе контроля проводится оценка возможности их соблюдения проверяемым лицом с целью минимизации риска причинения вреда неопределенному кругу третьих лиц и (или) государству, связанного с будущей деятельностью этого лица.

Результатом контрольных мероприятий является принятие государственным органом решений (выдача разрешений, заключений, согласований, регистрация, аккредитация и др.), позволяющих хозяйствующему субъекту или гражданину совершать юридически значимые действия и пользоваться своими правами.

Во втором случае объектом контроля является деятельность проверяемого лица по обеспечению соблюдения им норм законодательства.

Такой контроль осуществляется посредством выполнения трех взаимосвязанных функций:

а) проведение проверок административно-хозяйственной деятельности проверяемых лиц, направленной на обеспечение соблюдения требований законодательства (организационно-распорядительная, производственно-техническая, финансовая, кадровая, контрольная, коммерческая, страховая и другие), в процессе которых проводится оценка состояния используемых проверяемыми лицами объектов, продукции и других результатов деятельности, выявляются нарушения и лица, виновные за нарушения, оцениваются масштабы причинения вреда и последствий;

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

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

Указанный вид контрольной деятельности необходимо рассматривать в качестве самостоятельной формы государственного контроля, определяемый как государственный надзор.

Главной целью государственного надзора является обеспечение выполнения законодательства Российской Федерации, направленного на охрану конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина, законных интересов граждан, общества и государства, на соблюдение законности и правопорядка в государстве в целом.

Задачи государственного надзора состоят в предупреждении, выявлении и пресечении нарушений законодательства Российской Федерации.

Субъектами государственного надзора являются специально уполномоченные органы государственной власти в соответствии со своей компетенцией.

Объектом государственного контроля является деятельность физических или юридических лиц по обеспечению соблюдения обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, в системе государственного управления следует различать **следующие формы государственного контроля.**

1. Связанные с предоставлением государством физическим и юридическим лицам прав совершать юридически значимые действия или определением их правового статуса.

К таким формам контрольных функций государства относятся:

- государственная регистрация лиц, актов, прав, документов, объектов, продукции посредством проведения проверки документов заявителя и выдачи документов, подтверждающих государственную регистрацию;

- лицензирование отдельных видов деятельности посредством проведения проверки документов и объектов соискателя лицензии, выдачи специального разрешения (лицензии), осуществления лицензионного контроля в рамках государственного надзора;

- государственная аккредитация (аттестация, сертификация) посредством проведения проверки документов и объектов заявителя и выдачи разрешительных документов (свидетельства, аттестата, сертификата);

- предоставление разрешения (согласования) на совершение отдельных действий, процедуры получения которого обуславливаются проведением предварительных проверок документов, объектов, продукции;

- формирование государственных информационных ресурсов (ведение государственных реестров, регистров, кадастров) посредством проведения проверки документов, внесение сведений в реестр, регистр.

2. Связанные с деятельностью физических и юридических лиц по соблюдению обязательных требований законодательства Российской Федерации.

Таковыми формами контрольных функций государства являются:

- государственный надзор, осуществляемый посредством проведения проверок, принятия мер реагирования, осуществления мониторинга соблюдения законодательства;

- государственная экспертиза (экологическая, градостроительная, промышленной безопасности и др.), осуществляемая посредством проведения экспертизы документов, выдачи экспертного заключения, позволяющего совершать юридически значимые действия;

- государственное статистическое наблюдение – сбор, проверка полноты и достоверности, обобщение и анализ статистических данных.

Общим признаком разнообразных форм государственного контроля (и контроля вообще), государственного надзора и разрешительной функции государства является:

- а) проведение на стадии предоставления разрешения (согласования), государственной регистрации, государственной аккредитации (аттестации), государственной экспертизы оценки соответствия фактического состояния документов, имеющихся материальных, финансовых ресурсов и подготовленных кадров, транспортных средств, продукции и других проверяемых объектов установленным государством нормам (обязательным требованиям) посредством

проверки (в основном документарной, в ряде случаев, выездной), включающей проведение экспертиз, исследований, испытаний;

б) проведение в процессе осуществления деятельности физического или юридического лица проверки соблюдения 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 используются одни и те же способы и методы реализации административно-властных полномочий государственных органов власти и органов местного самоуправления – проверки соответствия установленным обязательным требованиям и принятие мер корректирующего характера при отрицательных результатах проверок.

Представляется необходимым в рамках отдельного нормативного правового акта закрепить положения, определяющие основные понятия, принципы, цели, задачи, субъекты и объекты, содержание функций, унифицированные административные процедуры осуществляемых в рамках государственного управления контрольно-надзорных функций.

Указанная работа будет осуществлена при подготовке проекта федерального закона, с рабочим названием «О государственном контроле в Российской Федерации», который будет являться базовым законом для определения всех возможных контрольно-надзорных действий государства.

4.1.2. Систематизация и актуализация обязательных требований и обеспечение к ним доступа хозяйствующих субъектов

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

Из-за применения устаревших, противоречивых и официально неопубликованных нормативных актов у хозяйствующих субъектов часто отсутствует объективная возможность исполнения обязательных требований что, как следствие, характеризуется неизбежностью привлечения к ответственности или применения иных мер принуждения.

Следует отметить, что необходимость регулярной актуализации установленных требований в отдельных случаях законодательством Российской Федерации уже предусмотрена.

Так, например, в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» Правительство Российской Федерации утверждает перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований данного Технического регламента, при этом национальные стандарты и своды правил, включенные в указанный перечень, подлежат ревизии и в необходимых случаях пересмотру и (или) актуализации не реже чем каждые пять лет. Аналогичные требования предусмотрены Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» в отношении перечней документов в области

стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технических регламентов.

В то же время юридических последствий пропуска указанного срока законодательством Российской Федерации не установлено.

Систематизированная информация о результатах проведения данной работы уполномоченными федеральными органами исполнительной власти в настоящее время также отсутствует.

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

После проведения систематизации и размещения в публичном доступе обязательных требований необходимо введение запрета органам государственного контроля (надзора) проверять обязательные требования, в отношении которых не обеспечен доступ подконтрольным лицам, в том числе путем размещения на официальном сайте таких органов исчерпывающих требований, являющихся предметом контроля.

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

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

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

В настоящее время нормативно-правовые акты Российской Федерации не содержат единообразных требований ко всем видам контроля и надзора, к системам разрешительного и уведомительного порядка начала осуществления предпринимательской деятельности, к различным регистрационно-учетным функциям, осуществляемым органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также различного рода экспертизам и т.д., что вызывает несогласованность правового регулирования, отсутствие единообразного применения

базовых норм, в том числе близких по своей юридической природе, затрудняет оценку их эффективности.

В настоящий момент как выделение видов контроля (надзора), так и их отражение в положениях контрольно-надзорных органов проведено непоследовательно. Единые виды надзора часто необоснованно разделяются по субъектам контроля, а практика, предусматривающая исполнение полномочий в рамках одного вида контроля, отражается в нескольких функциях (возможна также обратная ситуация), является достаточно распространенной.

Данная проблема дополняется несоответствием видов регионального контроля (надзора), муниципального контроля, указанных в отраслевых законах, видам контроля (надзора), включенным в перечни собственных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, закрепленных в федеральных законах от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Мероприятиями Административной реформы в 2003-2004 годах было проведено организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, и управления государственным имуществом. В рамках реализации данных предложений был использован передовой международный опыт. Исполнение функций контроля было отделено от нормативного правового регулирования с целью создания благоприятных условий для реализации бизнесом своих прав и интересов.

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

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

Для формирования единой правовой основы деятельности контрольных и надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере контроля, надзора и разрешительной деятельности с учетом необходимости решения вышеизложенных проблем нужно провести:

1) разработку и принятие федерального закона, кодифицирующего разрозненное регулирование разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях:

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

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

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

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

- установления всех возможных форм правовой ответственности (приостановление разрешительных действий, аннулирование, исключение и т.д.) и условий, при которых она наступает (незначительные нарушения, нарушения средней тяжести, грубые нарушения);

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

3) введение единообразных определений формам государственного и негосударственного контроля (контроль за осуществлением делегированных полномочий, ведомственный контроль, производственный контроль);

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

5) инвентаризацию всех видов регионального контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении видов контроля, закрепленных в отраслевых законах, но не указанных в перечне собственных полномочий, приняв решение либо об отказе от осуществления данного вида контроля, либо о внесении его в перечень собственных полномочий субъектов Российской Федерации или муниципалитетов;

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

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

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

9) замена в отдельных сферах деятельности механизма лицензирования на саморегулирование.

II этап

Вторым этапом формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов представляется разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование разрешительной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, разработка и принятие федерального закона, кодифицирующего регулирование в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля, принятие мер, направленных на модернизацию законодательства об административных правонарушениях.

2.1. Основные мероприятия:

2.1.1. Унификация способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий

2.1.2. Разработка системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий

2.1.3. Обеспечение принципов прозрачности и понятности деятельности контрольных и надзорных органов

2.1.4. Совершенствование практики назначения административной ответственности

2.1.5. Совершенствование механизма досудебного обжалования, административного рассмотрения жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях

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

2.2. Сроки исполнения: период 2016-2018 годов.

2.3. Цели и задачи II этапа:

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

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

г) дополнение федерального закона «О государственном контроле в Российской Федерации» (этап I) положениями, касающимися унификации способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий.

2.4. Основные мероприятия:

2.4.1. Унификация способов, методов и форм реализации контрольных и надзорных мероприятий

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

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

В рамках данного закона необходимо выделение общей и особенной частей. Общая часть должна содержать положения, распространяющиеся на все виды контроля (надзора), осуществляемого органами исполнительной власти и исполнительно-распорядительными органами местного самоуправления. В число таких положений должны входить:

- общие принципы осуществления государственного контроля;
- разграничение понятий государственный контроль и государственный надзор;
- требования об обязательном использовании системы управления рисками при осуществлении федерального и регионального государственного контроля (надзора);
- исчерпывающий перечень видов федерального и регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля с указанием механизмов создания субъектами Российской Федерации и муниципалитетами новых видов контроля и надзора в инициативном порядке и укрупнением единообразных форм государственного контроля (надзора);
- положения об осуществлении контроля за делегированными государственными полномочиями;
- исчерпывающий перечень полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере контроля и надзора;
- положения об обязательном статистическом наблюдении за осуществлением государственного контроля;
- описание механизмов определения эффективности отдельных видов контроля;
- положения об организации «обратной связи» с поднадзорными субъектами для совершенствования порядка осуществления контроля;
- перечень всех мероприятий по контролю, входящих в состав проверки при взаимодействии с хозяйствующим субъектом, а также перечень мероприятий по контролю, осуществляемых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля в отношении объектов контроля без такого взаимодействия;
- специальный досудебный порядок обжалований действий органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В особенную часть закона, регламентирующего порядок осуществления государственного контроля (надзора), должны быть включены закрепленные в настоящее время в Федеральном законе «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» правила осуществления контроля и надзора.

При этом необходимо максимально расширить перечень видов контроля, на которые данный закон будет распространяться в полной мере.

Помимо совершенствования базового Федерального закона необходимо принятие следующих мер:

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

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

- обобщение практики осуществления государственного контроля (надзора) путем:

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

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

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

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

2.4.2. Разработка системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий

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

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

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

Следует отметить, что мировая практика свидетельствует об активном использовании методов оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением

уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности уполномоченных органов исполнительной власти и регуляторной деятельности в целом.

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

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

Введение риск – ориентированной модели при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в ряде стран позволило существенно дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий. В частности по данным Отчета Хэмптона¹, ставшего в странах ОЭСР классическим аналитическим ресурсом в области управления контрольно-надзорной деятельностью, сокращение числа избыточных проверок позволило высвободить достаточное количество ресурсов для проведения мероприятий по разъяснению обязательных требований.

Некоторые из принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности, затронутые в указанном Отчете, заслуживают особого внимания и могут быть приняты во внимание для целей настоящей концепции:

- широкое использование методов оценки риска для соответствующего распределения и сосредоточения административных ресурсов уполномоченных органов исполнительной власти;
- независимость принятия решений уполномоченными органами государственного контроля (надзора), а также ответственность за эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности;
- отсутствие необоснованных проверок;
- быстрое обнаружение и применение адекватных санкций к хозяйствующим субъектам, периодически нарушающим обязательные требования;
- уполномоченные органы исполнительной власти должны обеспечивать компетентное разъяснение обязательных требований в легко доступной форме;
- рациональное построение структуры системы контрольно-надзорных органов и отсутствие дублирования их полномочий;
- деятельность органов государственного контроля (надзора) должна быть направлена на обеспечение и стимулирование экономического прогресса, вмешательство в деятельность подконтрольных лиц возможно в строго определенных случаях.

В целом можно утверждать, что вышеуказанные принципы используются в той или иной степени в ряде государств с развитой экономикой.

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

¹ The Hampton Review – Final Report – Reducing Administrative Burdens: Effective Inspection and Enforcement, Phillip Hampton, March 2005

Из вышесказанного вытекает необходимость внедрения дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда (ущерба). Дифференцированный подход позволит существенно повысить эффективность расходования ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов путем сосредоточения усилий инспекторского состава государственного надзора на наиболее значимых направлениях.

Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением количества подконтрольных субъектов. Необходимо переходить к проверкам в зависимости от степени риска работы предприятия с передачей подконтрольных субъектов с минимальным риском деятельности в сферу саморегулирования и уведомительного характера деятельности.

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

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

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

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

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

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

Примером частичной реализации указанных мер может служить проходящая в настоящее время этап становления практика осуществления Ростехнадзором государственного надзора в области промышленной безопасности.

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

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

В отдельных отраслях контрольно-надзорной деятельности, в которых отсутствует публичный интерес и отсутствует недопустимый риск наступления вреда жизни и здоровью людей, вреда животным и растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры народов Российской Федерации), необходимо исключить проведение плановых проверок и проводить только внеплановые проверки в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (например, плановые проверки могут быть исключены при осуществлении государственного надзора и контроля за соблюдением работодателями трудового законодательства, государственного контроля (надзора) в сфере образования, государственного надзора в сфере рекламы, сортового семенного контроля).

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

Проектом федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», рассматриваемом в настоящее время в Правительстве Российской Федерации предусмотрен механизм перехода на систему оценки и управления рисками при организации государственного надзора и муниципального контроля, осуществляемого в отношении хозяйствующих субъектов, предусматривающий:

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

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

в) установление каждым федеральным органом исполнительной власти и органом исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющим соответственно конкретный вид федерального и регионального государственного надзора, классов опасности подконтрольных субъектов хозяйственной деятельности в соответствии с указанными в пунктах "а" и "б" показателями и методикой отнесения подконтрольных лиц к конкретному классу опасности и методик проведения оценки рисков.

2.4.3. Обеспечение принципов прозрачности и понятности деятельности контрольных и надзорных органов

Несмотря на определенные успехи по обеспечению открытости контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти, достигнутые с принятием действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», соответствующая сфера государственного управления остается закрытой для граждан и бизнеса.

Для преодоления данного недостатка необходимо утверждение Правительством Российской Федерации (после наделения его соответствующими полномочиями) требований к публикации органами государственного контроля (надзора) сведений о планах и результатах проведенных проверок, включая:

- опубликование информации о совокупности обязательных требований к субъектам и объектам проверки и предмету проверки;
- опубликование планов проведения проверок в формате открытых данных;
- открытие публичного доступа к федеральной государственной информационной системе «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» с организацией возможности выгрузки отчетов об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в формате открытых данных;
- опубликование органами государственного контроля (надзора) перечня лиц, в отношении которых проведены проверки в отчетном периоде (истекший календарный год) с возможностью автоматизированного поиска и в формате открытых данных (в машиночитаемых форматах) с указанием места проведения проверок, даты проверки, наименования лица, в отношении которого проводилась проверка, кратких рубрицированных результатов проведения проверки, сроков проведения проверки);
- опубликование актов проведения проверок, в ходе которых выявлены нарушения обязательных требований, а также жалоб на такие акты;
- опубликование вступивших в силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о размещении в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о выданных предписаниях.

2.4.4. Совершенствование практики назначения административной ответственности

Одной из основных проблем административного законодательства является наличие возможности во многих случаях назначить одинаковое административное наказание как за грубые, так и за мелкие нарушения. Причиной является встречающаяся в КоАП РФ размытость формулировок объективной стороны состава административного правонарушения или наличие в описании состава правонарушения отсылки к законодательству в отдельных сферах государственного управления и ведомственным правилам.

Данная проблема усугубляется довольно широким диапазоном возможных мер ответственности за совершение одного и того же административного правонарушения. Во многих случаях максимальный размер административного штрафа за правонарушение превышает минимальный в 2 раза, а в отдельных случаях – в 10 раз.

Другая проблема действующего административного законодательства состоит в определении размеров административных штрафов в фиксированных величинах,

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

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

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

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

- усиление ответственности за нарушения требований технических регламентов;
- исключение квазисудебных полномочий органов государственного надзора, связанных с возможностью приостановления деятельности хозяйствующих субъектов;
- изменение методики расчета размера штрафа в сфере предпринимательской деятельности, которая должна учитывать следующие факторы:

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

- снижение размера наказания при добровольном признании нарушения;
- снижение размера наказания при досрочном добровольном исполнении;
- установление возможности назначения наказания ниже низшего предела;
- исключение не наделенных властными полномочиями субъектов административных правоотношений из процедур производства по делам об административных правонарушениях;

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

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

- совершенствование процедуры наложения штрафов, включая переход на комиссионный принцип принятия решения о наложении штрафов, внедрение в

практику работы ведомств специальных административных процедур и их соблюдение, расширение возможностей обжалования и повышение информационной открытости.

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

2.4.5. Совершенствование механизма досудебного обжалования, административного рассмотрения жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях

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

Предлагается внедрение следующих обязательных принципов рассмотрения административными органами жалоб на результаты проверок, а также на постановления по делам об административных правонарушениях административными органами:

- рассмотрение жалоб уполномоченной комиссией административного органа и принятие решения по жалобе по результатам голосования;
- рассмотрение жалоб на открытом заседании, в котором должен иметь возможность принять участие заявитель;
- обеспечение возможности обжалования решения по жалобе в вышестоящую комиссию по рассмотрению жалоб.

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

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

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

В рамках настоящей концепции компетенция общественного контроля за реализацией контрольно-надзорной деятельности включает вопросы соблюдения органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля

требований законодательства Российской Федерации, регулирующего порядок осуществления контрольно-надзорной деятельности, а также участия в аналитической деятельности органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и не распространяется на отношения по контролю со стороны общественных организаций и иных объединений граждан и (или) юридических лиц за соблюдением обязательных требований подконтрольными лицами.

Под общественным контролем предлагается понимать деятельность граждан, общественных объединений и иных лиц, не входящих в систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, связанная с оценкой деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, осуществляющих функции государственного надзора и муниципального контроля.

Основной целью общественного контроля является повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Основным механизмом общественного контроля представляется создание общественных советов по вопросам контрольно-надзорной деятельности при федеральных органах государственного контроля (надзора), высших исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований.

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

Помимо этого необходимо на уровне акта Правительства Российской Федерации установить единые требования к формированию и ведению официальных сайтов органов государственного надзора и их содержанию, в части публикаций отчетности о контрольно-надзорной деятельности органов государственного надзора.

3. Мероприятия, осуществляемые параллельно с реализацией I и II этапа формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов

3.1. Основные мероприятия:

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

3.1.2. Проведение мониторинга деятельности контрольных и надзорных органов;

3.1.3. Создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора);

3.1.4. Развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов.

3.2. Сроки исполнения: период 2014-2018 годов.

3.3. Цели и задачи:

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

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

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

г) повышение профессионального уровня инспекторского персонала контрольно-надзорных органов, управление системой мотивации.

3.1. Разработка системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольных и надзорных полномочий ресурсов, с учетом фактических объемов проводимых мероприятий, а также оценку эффективности их результатов

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

Для расчета затрат на исполнение государственных функций, в том числе по контролю и надзору, на основе рекомендаций Минфина России главными распорядителями средств федерального бюджета разрабатываются соответствующие методики. При разработке методик основным является расчет нормативных затрат на выполнение государственной функции и нормативных затрат на содержание имущества.

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

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

Оценка стоимости исполнения контрольных полномочий будет предварена систематизацией положений о контрольно-надзорных органах. Собственно оценка стоимости исполнения контрольных полномочий должна включать расчет расходов бюджетных ресурсов на проведение контрольных мероприятий. Должна быть

разработана методика, позволяющая оценить бюджетные последствия сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности государственных органов, а также передачу контрольно-надзорных полномочий с одного уровня власти на другой (включая уровень местного самоуправления).

Передача полномочий между уровнями власти должна сопровождаться адекватным финансовым обеспечением.

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

При этом под эффективностью, в понимании настоящей Концепции, понимается:

- выявление максимального количества нарушений, создающих угрозу причинения вреда охраняемым ценностям, в ходе минимального количества проверок и минимальным количеством инспекторов;
- превалирование дистанционных (без взаимодействия с проверяемым лицом) и документарных методов контроля над выездными проверками;
- совершенствование федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе, наблюдения в разрезе отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- разработка и внедрение прозрачной и верифицируемой системы определения объемов финансирования контрольно-надзорных мероприятий, в том числе, установление примерных нормативов стоимости отдельных мероприятий по контролю (выездная проверка, документарная проверка, исследование продукции, привлечение эксперта и экспертных организаций и т.д.).

3.2. Проведение мониторинга деятельности контрольных и надзорных органов

В целях дальнейшего совершенствования мониторинга и оценки деятельности контрольных и надзорных органов необходимо продолжение расширения функциональных возможностей федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» (ИС «Мониторинг»), размещенной в сети Интернет на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации по следующим направлениям:

- ведения мониторинга в разрезе отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- детализации методики расчета показателей мониторинга, сведения о которых предоставляются органами по контролю (надзору), особенно при расчете данных о затрачиваемых ресурсах на проведение мероприятий по контролю и при определении количества случаев причинения вреда охраняемым ценностям, а также количества нарушений, создающих угрозу причинения вреда таким ценностям;
- уточнения и расширения показателей мониторинга деятельности органов по контролю и надзору, обеспечивающих наблюдение за разработанными в соответствии с настоящей Концепцией показателями эффективности деятельности таких органов;
- детализации показателей мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов, обеспечивающих внедрение системы управления рисками.

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

Предлагается продолжить расширение функциональных возможностей федеральной государственной информационной системы «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов» (ИС «Мониторинг») и ИС «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности» (ИС «Лицензирование»).

3.3. Создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора)

Одним из условий успешного внедрения системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора), а также совершенствования системы мониторинга и оценки деятельности контрольных и надзорных органов является создание единой системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора). Для создания указанной системы необходимо провести:

- определение органов и организаций, уполномоченных на внесение сведения в Единую систему;
- разработку архитектуры территориально распределенной Единой системы;
- внесение изменений в нормативные правовые акты, направленные на регламентацию процедуры наполнения Единой системы.

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

Предусмотренная в сфере технического регулирования система постоянного учета и анализа всех случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов должна быть объединена с вновь создаваемой системой.

Необходимым условием эффективного функционирования данной системы является установление ответственности должностных лиц уполномоченных органов за невнесение сведений о случаях причинения вреда в единую систему.

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

3.4. Развитие кадрового потенциала контрольно-надзорных органов

За последние два года в целом наметилась тенденция снижения численности инспекторского состава в органах государственной власти и местного самоуправления. Ресурсная обеспеченность контрольно-надзорных органов в разрезе 2011/2012 гг. представлена ниже.

Наименование показателя		Федеральный уровень	Региональный уровень	Муниципальный уровень
--------------------------------	--	----------------------------	-----------------------------	------------------------------

Штатная численность контрольных органов	2011	154 502	20 150	н/д
	2012	113 029	18 418	н/д
	2012/2011	↓ 26,8 %	↓ 8,6%	-
Численность сотрудников контрольных органов (по занятым единицам)	2011	139 065	19 008	н/д
	2012	101 368	16 539	н/д
	2012/2011	↓ 27%	↓ 13%	-
Доля занятых	2011	90,0%	94,3%	н/д
	2012	89,6%	89,8%	н/д

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

- несмотря на широкое распространение высшего образования, профессиональная подготовка инспекторского состава по подавляющему количеству видов государственного надзора не ведется;

- существующая система подготовки сосредоточена на знаниях по отраслевым, специальным вопросам и совершенно не затрагивает процедурно-процессуальные вопросы;

- при усложнении производственных процессов представители бизнеса инвестируют существенные средства в повышение квалификации персонала, применяющего те или иные технологические решения на производстве, тогда как государство зачастую не в состоянии обеспечить аналогичный уровень квалификации всего инспекторского состава;

- размер вознаграждения сотрудника контролирующего органа, как правило, ниже, чем у соответствующих ему специалистов коммерческих компаний, что приводит к негативному отбору при найме на государственную службу и неконтролируемому постоянному обновлению кадрового состава;

- размер оплаты сотрудника контролирующего органа не зависит ни от выполненной работы, ни от объема и сложности контрольных мероприятий;

- административные дискреционные полномочия инспекторского состава, а именно, возможность на низовом инспекторском уровне не только составлять протоколы об административных правонарушениях, но и непосредственно рассматривать административные дела;

- неконтролируемая возможность вынесения существенных санкций на предприятия при недооцененности труда инспекторов и отсутствии репутационных, административных, дисциплинарных и иных эффектов, препятствующих недобросовестному поведению инспектора (дополненное запутанной системой обязательных требований) создает сильные стимулы для коррупционного поведения инспектора и оборачивается работой не на предотвращение ущерба, а на выявление «мнимых» нарушений.

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

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

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

В связи с этим полноценное развитие кадрового потенциала контрольных органов должно поддерживаться:

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

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

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

V. Основные этапы и ожидаемые результаты реализации Концепции

Реализацию Концепции предусматривается осуществить в 2014 - 2018 годах в два этапа.

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

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

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

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

VI. Механизм реализации Концепции

Реализация Концепции осуществляется путем:

- выполнения плана мероприятий по совершенствованию организации и повышению эффективности контрольно-надзорных функций в системе государственного регулирования хозяйственной и профессиональной деятельности на 2013 – 2014 годы в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 3 июня 2013 г. № ИШ-П13-3725;

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

- разработки и реализации ведомственных целевых программ осуществления контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также планов мероприятий по реализации настоящей Концепции;

- ежегодного мониторинга осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и лицензионной деятельности на основе единых государственных информационных систем.

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

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

VII. Финансовое обеспечение Концепции

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