

КОНЦЕПЦИЯ

проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации»

1. Основная идея, цель и предмет правового регулирования законопроекта, круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта, их новые права и обязанности

Основной идеей законопроекта является создание правовой основы для формирования единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, обеспечивающей организацию и эффективное функционирование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Целью законопроекта является установление базовых, системообразующих правил организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, направленных на:

построение прозрачной, доверительной и действенной системы взаимоотношений власти, граждан и бизнеса;

снижение избыточного давления на бизнес;

стимулирование добросовестной конкуренции;

определение и установление четких границ разрешительной деятельности, государственного и муниципального контроля и надзора;

существенное повышение эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

эффективное использование бюджетных средств.

Принятие законопроекта будет способствовать в целом совершенствованию государственного и муниципального управления, модернизации отечественной экономики, развитию добросовестной конкуренции, предотвращению коррупции и других злоупотреблений в органах государственной власти и местного самоуправления.

Предметом правового регулирования законопроекта являются отношения, связанные с установлением правовых и организационных основ системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, предусматривающих определение целей, задач и принципов осуществления различных видов государственного и муниципального контроля (надзора), их ресурсного обеспечения и оценки эффективности и результативности, в том числе такие вопросы, как:

разграничение государственного и муниципального контроля, государственного и муниципального надзора и разрешительной деятельности;

выбор форм государственного регулирования, определение требований законодательства и установление принципов применения мер ответственности;

ведение перечня видов государственного и муниципального контроля (надзора);

ведение алгоритмов и руководств по осуществлению контрольных мероприятий на основе рискowego подхода;

ведение базы данных по учету и анализу результатов контрольно-надзорных мероприятий;

оценка обоснованности присвоения категорий угрозы и вероятности ее наступления, а также иных ключевых параметров реализации рискowego подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);

моделирование и прогнозирование контрольно-надзорной деятельности;

формирование контрольно-надзорными органами планов контрольно-надзорных мероприятий;

исполнение и мониторинг контрольно-надзорных мероприятий;

оформление результатов контрольно-надзорных мероприятий;

учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности в интересах планирования контрольно-надзорных мероприятий;

обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности контрольно-надзорных органов;

оценка эффективности и результативности контрольно-надзорной

деятельности.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта:

1) субъекты государственного и муниципального контроля (надзора) (контрольно-надзорные органы):

государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица;

государственные и муниципальные казенные учреждения и их должностные лица;

2) субъекты, в отношении которых осуществляются контрольно-надзорные мероприятия (подконтрольные субъекты):

государственные органы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и их должностные лица;

юридические лица и их должностные лица;

индивидуальные предприниматели;

физические лица;

3) общественные институты:

некоммерческие организации;

эксперты.

Установленные в настоящее время законодательными актами и подзаконными нормативными правовыми актами, регламентирующими общественные отношения в сфере контроля (надзора), права и обязанности лиц, на которых будет распространяться действие норм законопроекта, будут уточнены и систематизированы.

Законопроектом также будут установлены новые права и обязанности субъектов системы государственного и муниципального контроля (надзора), вытекающие из необходимости:

отражения новых принципов осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) и требований к контрольно-надзорной деятельности;

повышения эффективности и результативности контрольно-надзорной

деятельности;

устранения пробелов и снятия противоречий, содержащихся в действующем законодательстве.

Законопроектом будут установлены особенности осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления по соблюдению требований законодательства наряду с другими подконтрольными субъектами (гражданами, юридическими лицами): обязательное согласование (уведомление) проведения контрольно-надзорных мероприятий с органами прокуратуры, сокращенные сроки контрольно-надзорных мероприятий, закрепление ответственности за принятие решений по результатам контрольно-надзорных мероприятий за руководителем (заместителем руководителя) контрольно-надзорного органа и т. д.

2. Место будущего закона в системе действующего законодательства

Положения законопроекта относятся к административному и административно-процессуальному законодательству.

Законопроект представляет собой нормативный правовой акт, регламентирующий отношения в контрольно-надзорной сфере и выполняющий роль системообразующего (базового) акта в системе законодательства в области государственного и муниципального контроля (надзора).

Ряд положений законопроекта будет направлен на законодательное обеспечение открытости системы государственного и муниципального контроля (надзора), в том числе путем закрепления реальных механизмов участия представителей общественных институтов в оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности, информационной открытости и обязательной публичной отчетности контрольно-надзорных органов.

В целях обеспечения связи и соподчиненности норм, сбалансированности системы законодательства в области государственного и муниципального контроля (надзора) в связи с будущим федеральным законом подлежат изменению отдельные

законодательные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальные нормативные правовые акты, содержащие нормы, регулирующие общественные отношения в сфере контроля (надзора). Кроме того, принятие законопроекта потребует изменения ряда постановлений Правительства Российской Федерации, главным образом, об утверждении положений об отдельных видах государственного контроля (надзора), и приведения в соответствие с новыми законодательными положениями ведомственных нормативных правовых актов.

Отдельные положения будущего законопроекта могут быть реализованы только при изменении соответствующих положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Основные проблемы текущего правового регулирования.

В настоящее время на федеральном уровне законодательную базу государственного контроля (надзора) и муниципального контроля составляют базовый 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» и около 100 отраслевых федеральных законов, регламентирующих отдельные виды контроля (надзора).

Подзаконная нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля состоит из более чем 80 постановлений Правительства Российской Федерации, изданных в развитие федеральных законов и утверждающих положения об осуществлении отдельных видов контроля либо закрепляющие в случаях, установленных законами, какие-либо особенности осуществления отдельных видов контроля, а также около 100 различных ведомственных актов, среди которых можно особо выделить административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

Данными нормативными правовыми актами урегулированы система процессуальных действий органов государственного контроля (надзора) и

муниципального контроля, в том числе по планированию и проведению контрольно-надзорных мероприятий, а также отдельные вопросы организации системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В течение последних трех лет нормативно-правовая база государственного контроля (надзора) и муниципального контроля претерпела довольно сильные изменения, которые можно оценить положительно с точки зрения общеметодологической и системной работы: унификация видов, форм, методов контроля (надзора), определение органов, осуществляющих надзорные функции, определение уполномоченных должностных лиц, их прав, обязанностей и ответственности, введение обязательности раскрытия информации о результатах проверок, расширение гарантий прав подконтрольных субъектов и т. д.

Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» введен преимущественно уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности, введено понятие «проверка», установлен порядок планирования проверочных мероприятий, существенно изменена идеология проведения внепланового контроля (надзора) субъектов предпринимательской деятельности, запрещен дублирующий контроль разными контрольно-надзорными органами в отношении одних и тех же требований, в отношении одного и того же объекта, а также регламентированы процедуры проведения проверок (сроки их проведения, порядок оформления результатов, а также последовательные действия должностных лиц контрольно-надзорных органов), закреплены важные гарантии государственной защиты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

В то же время практика осуществления контрольно-надзорной деятельности показывает, что большая часть проведенных проверок не выявляет нарушений обязательных требований, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда. Так, за 2012 год в Российской Федерации проведено более 2 736 тыс. проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения

вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 163,4 тыс. проверенных подконтрольных субъектов из 1 185 тыс., что составляет только 16 % от общего количества проверенных подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения (то есть в 84 % проверок (чуть более 1 млн. подконтрольных субъектов). При этом доля подконтрольных субъектов, в отношении которых были проведены проверки, в 2012 году составила 8,4 %, что указывает на то, что только у 1,35 % от общего числа подконтрольных субъектов выявлены нарушения обязательных требований. Вероятно, что не менее 16 % подконтрольных субъектов могут также нарушать обязательные требования, но это не было выявлено в рамках контрольных мероприятий.

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.

Кроме того, в настоящее время в Российской Федерации различные виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в разной мере нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы. Действующее законодательство все же не обеспечивает единства подходов к регулированию всей системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (более 60 видов контроля (надзора) полностью или частично изъяты из сферы действия Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»), не дает

однозначного определения отдельных механизмов контроля (надзора), не позволяет сформировать исчерпывающий перечень контрольно-надзорных функций, а в итоге – не обеспечивает в полной мере гарантии прав субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении различных видов контроля (надзора).

Наряду с этим констатируются правовые пробелы в регулировании отдельных вопросов государственного и муниципального контроля (надзора). К актуальным системным проблемам осуществления контрольно-надзорных функций органами государственной власти и органами местного самоуправления можно отнести:

разрегулированность контрольно-надзорной деятельности, не позволяющая оценить избыточность давления контроля (надзора) и построить доверительную систему взаимоотношений бизнеса и государства, а в целом определить регулиющую роль контроля (надзора) в решении вопросов экономического и социального развития страны;

несистемное распределение контрольно-надзорных полномочий по уровням публичной власти;

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

неэффективное осуществление контрольно-надзорных мероприятий, вызванное в том числе нераспространенностью в практике планирования учета вероятности причинения вреда в результате деятельности подконтрольного субъекта и ее соотнесения с ресурсами контрольно-надзорных органов;

несовершенная, непрозрачная и неуправляемая система проверяемых обязательных требований (подконтрольные субъекты не знакомы с исчерпывающим перечнем обязательных требований, исполнение которых у них могут проверить; сохраняется практика, когда обязательные требования не опубликованы в установленном порядке; во многих отраслях применяются нормативные правовые и распорядительные акты СССР и РСФСР, содержащие морально устаревшие требования, не отвечающие современному уровню развития экономики, науки и

техники; отсутствие связи многих проверяемых обязательных требований с безопасностью товаров, работ, услуг);

слабое межведомственное взаимодействие при проведении контрольно-надзорных мероприятий;

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

широкие возможности административного усмотрения контрольно-надзорных органов;

низкая эффективность административного способа обжалования действий контрольно-надзорных органов.

К этому необходимо добавить и несовершенную систему отчетности и оценки контрольно-надзорной деятельности, закрытость сведений о результатах деятельности контрольно-надзорных органов, несовершенные механизмы реализации контрольно-надзорных мероприятий.

Все это обуславливает необходимость оптимизации контрольно-надзорной деятельности не только на отраслевом уровне, но и на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций.

4. Международный опыт

При подготовке концепции законопроекта был использован опыт зарубежных стран, обобщение основных подходов которого нашло место в выводах и рекомендациях ОЭСР, касающихся принципов совершенствования контрольно-надзорной деятельности и проведения проверок, в частности таких, как:

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

2) при реализации контрольно-надзорной деятельности должен быть максимально задействован потенциал рыночной конкуренции, частного сектора и гражданского общества. Контрольно-надзорные органы не могут охватить необъятное, поэтому наличие эффективного взаимодействия с заинтересованными сторонами позволяет значительно увеличить эффективность государственного контроля;

3) интенсивность контрольно-надзорной деятельности должна быть пропорциональна риску причинения вреда. Частота проверок и задействованных в них ресурсов должна быть пропорциональна уровню риска причинения потенциального вреда, а контрольно-надзорная деятельность должна быть нацелена на уменьшение уровня риска нарушения обязательных требований;

4) контрольно-надзорная деятельность должна быть основана на принципах обратной связи. Мероприятия по контролю, предпринимаемые в отношении отдельных подконтрольных субъектов, должны варьироваться в зависимости от характеристик и предыдущего поведения (с точки зрения степени правопослушания) конкретного подконтрольного хозяйствующего субъекта;

5) политика государства в сфере контрольно-надзорной деятельности должна иметь четкие цели и планы их достижения, сформулированные на долгосрочную перспективу, а также институциональный механизм постоянной актуализации данных долгосрочных целей и планов их достижения;

6) контрольно-надзорная деятельность должна предусматривать межведомственную координацию, и там, где это необходимо, консолидацию усилий различных контрольно-надзорных органов. Необходимо минимизировать дублирование и пересечение полномочий, что позволит обеспечить лучшее использование бюджетных ресурсов, минимизацию административного давления на подконтрольные субъекты, а также повысит эффективность контрольно-надзорной деятельности;

7) управление контрольно-надзорными органами и инспекторским составом должно быть направлено на стимулирование открытости и независимости контрольных органов, развитие профессионализма инспекторского состава и

повышение его ориентации на конечный результат контрольно-надзорной деятельности (снижение риска причинения вреда в сфере контроля). Данные принципы должны быть закреплены в системе стимулирования и продвижения по службе;

8) в практике контрольно-надзорной деятельности должны широко использоваться информационные и коммуникационные технологии в целях более эффективного определения уровня риска причинения вреда, межведомственного обмена информацией и координации деятельности органов государственного контроля (надзора);

9) нормативными правовыми актами должны быть закреплены четкие, понятные правила и процедуры осуществления контрольно-надзорной деятельности и проведения проверок. Такие акты должны быть опубликованы и должны четко определять права и обязанности проверяющих и проверяемых;

10) прозрачность контрольно-надзорной деятельности и стимулирование добровольного соблюдения обязательных требований должны достигаться при помощи официального опубликования методической документации, такой как руководства, методические рекомендации и проверочные листы. Издание подобной методической документации должно осуществляться как для инспекторского состава, так и для подконтрольных субъектов с целью пояснения им требований законодательства и процедур проверок.

В отдельных странах принципы осуществления контрольно-надзорных мероприятий определяются в законодательстве. При этом надо учитывать подходы многих государств к регулированию государственного контроля (надзора) как элемента государственного регулирования. Так, в Великобритании в 2008 г. были приняты Закон о регулирующем воздействии и применении санкций и Руководство для регулирующих органов, которые направлены на повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности. Данными актами определены принципы деятельности контрольно-надзорных органов:

органы должны способствовать экономическому росту и вмешиваться в деятельность бизнеса только при наличии необходимости защиты охраняемых ценностей;

органы должны перераспределять свои усилия на области, где в этом есть наибольшая необходимость;

проверяемые требования законодательства должны быть максимально понятны подконтрольным субъектам, а контрольные органы должны обеспечить их наиболее эффективное разъяснение для подконтрольных субъектов;

не должно быть проверок без объективной на то причины;

бизнес не должен предоставлять ненужную информацию или предоставлять необходимую информацию дважды;

бизнес, который совершает грубые нарушения, должен оперативно выявляться и нести пропорциональные совершенным им нарушениям и значимые для него санкции;

органы должны нести ответственность за эффективность и результативность их деятельности, оставаясь при этом независимыми в принятии решений.

Опыт зарубежных стран показывает, что наиболее эффективно проблемы государственного контроля (надзора) решаются в рамках создания единой национальной системы контроля (надзора), основанной на рискованной модели осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В мировой практике рискованная модель при осуществлении государственного контроля (надзора) широко используется в таких сферах, как:

1) обеспечение безопасности, связанной с угрозой жизни и здоровью людей, защита животных, растений и охраны окружающей среды в таких сферах, как здравоохранение; безопасность продуктов питания и санитарно-эпидемиологическое благополучие; ветеринария и сельское хозяйство; охрана окружающей среды;

2) налоговое администрирование, банковское и страховое регулирование (регулирование банковской деятельности на основе рискованной модели было закреплено в соглашении «Базель II» (документе Базельского комитета по

банковскому надзору «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: уточненные подходы») и в Европейской директиве по требованиям к капиталу);

3) обеспечение защиты от чрезвычайных ситуаций, техногенных и природных катастроф.

Данные методы управления рисками особенно успешно используются в Австралии, Великобритании, Дании, Ирландии, Италии, Канаде, Люксембурге, Мексике, Нидерландах, Новой Зеландии, США, Франции, Швеции, Норвегии и Японии.

Государства определяют ключевые принципы осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе управления рисками (необходимость использования научно обоснованных подходов к определению степени и вероятности угрозы, оценке рисков, выбору категории рисков; соразмерность рисков характеру и значимости принимаемого на их основе решения и т. д.) и требования к внедрению практики управления рисками в деятельность государственных органов.

Введение странами риск-ориентированной модели при осуществлении контрольно-надзорной деятельности позволило им существенно дифференцировать подход к проведению контрольных мероприятий, а сокращение числа избыточных проверок позволило высвободить достаточное количество ресурсов для проведения мероприятий по разъяснению обязательных требований.

Принятие в зарубежных странах специальных законодательных актов о государственном контроле (надзоре), скорее, обусловлено традиционностью отдельного правового обеспечения этого элемента государственного регулирования. В Словении закон о контрольно-надзорной деятельности был принят в 2002 году. В законе закрепляются межведомственная координация контрольно-надзорной деятельности (Совет по контрольно-надзорной деятельности), развитие функции предупреждения правонарушений и разъяснения требований законодательства при реализации контрольных мероприятий, совершенствование профессиональных

компетенций инспекторского состава, регламентация и совершенствование контрольно-надзорной деятельности по международным стандартам (ИСО и т. д.).

В Законе Казахстана, принятом в 2013 году, «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан» разграничиваются государственный контроль и надзор, дается определение понятий риск и системы оценки рисков, определяется порядок организации и проведения проверок, порядок использования системы оценки рисков при планировании проверок. В законе устанавливается порядок определения частоты плановых проверок в зависимости от степени риска (от раза в квартал для субъектов с высокой степенью рисков в области санитарно-эпидемиологического контроля до раза в пять лет для субъектов с незначительной степенью риска из других сфер контроля). В Законе вводится понятие проверочных листов, которые должны включать в себя исчерпывающий перечень требований к деятельности проверяемых субъектов, установленных законодательством Республики Казахстан, несоблюдение которых влечет за собой угрозу жизни и здоровью человека, окружающей среде, законным интересам физических и юридических лиц, государства. В Законе также дается исчерпывающий перечень сфер деятельности субъектов частного предпринимательства, в которых осуществляется государственный контроль и надзор.

5. Описание предлагаемых изменений

Анализ текущего состояния сферы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, существующего правового регулирования и оценка международного опыта показывают, что повышение эффективности контроля (надзора) требует установления базовых, системообразующих правил его организации.

В отличие от действующего Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 2934-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» данный проект установит не только правовые механизмы защиты прав подконтрольных субъектов, но и основы организации государственного и

муниципального контроля (надзора).

Вышеназванный законопроект позволит:

создать правовую основу регулирования деятельности контрольно-надзорных органов, разграничить контрольную, надзорную и разрешительную деятельность органов власти;

сформировать единые принципы и механизмы государственного и муниципального контроля (надзора) вне зависимости от специфики отраслей и видов деятельности подконтрольных субъектов;

снизить «исключительность» специального правового регулирования отдельных видов государственного и муниципального контроля (надзора);

определить особенности правовых режимов контроля и надзора;

установить основные полномочия контрольно-надзорных органов;

закрепить принципы делегирования контрольно-надзорных полномочий;

установить механизмы межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора);

определить общую последовательность процедур контроля и надзора, порядок реагирования на выявленные нарушения законодательства и обжалования результатов контрольно-надзорных мероприятий;

создать единое методологическое и информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности;

обеспечить координацию проведения контрольно-надзорных мероприятий и соответствующую оценку их результатов.

Создание фундаментальной правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов всех уровней власти позволит в ближайшее время провести структурные и функциональные изменения в системе контроля и надзора и существенно повысить эффективность контрольно-надзорных мероприятий.

Исключениями из сферы действия данного законопроекта предлагается сделать контроль, осуществляемый Президентом Российской Федерации; парламентский контроль; контроль, осуществляемый Правительством Российской Федерации; судебный контроль (надзор); прокурорский надзор; контроль,

осуществляемый Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Для формирования единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов, учитывающей возможность разделения их функций в сфере государственного и муниципального контроля (надзора) в законопроекте должно быть приведено определение и установление границ государственного и муниципального контроля, надзора и разрешительной деятельности.

Ключевым отличием новой модели регулирования контроля (надзора) от действующего порядка также является создание сквозного цикла прогнозирования, планирования и анализа результатов контрольно-надзорных мероприятий на основе оценки потенциальной опасности видов экономической деятельности и подконтрольных субъектов, а также оценки вероятности осуществления данных угроз. Впервые будут установлены особенности организации контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от предмета и объема потенциальной угрозы, вероятности ее наступления и истории правонарушений подконтрольных субъектов. Законопроект определит процедуру классификации видов и способов проведения контрольно-надзорных мероприятий по группам, алгоритм выбора вида и способа организации контроля (надзора) в зависимости от типа и вероятности риска, особенностей подконтрольного субъекта.

Законопроектом будут регламентированы действия по прогнозированию и планированию контрольно-надзорных мероприятий, установлен состав обязательных документов планирования и определен порядок обоснования ключевых параметров планируемых проверок в целях последующего согласования с органами прокуратуры, мониторинга осуществления и анализа результатов контрольно-надзорных мероприятий. В целях практической реализации данных положений законопроект определит основное содержание рискованной модели на каждой стадии «технологического» цикла контрольно-надзорной деятельности и установит состав обязательных документов, в том числе необходимость разработки регламентов исполнения, алгоритмов расчета рисков, проверочных листов

и руководств инспекторов, а также установит порядок публикации данных сведений в режиме открытых данных.

Законопроект будет исходить из стремления унификации способов осуществления контрольно-надзорных мероприятий и учета специфики различных отраслей. Будут регламентированы отдельные способы осуществления контрольно-надзорной деятельности в том числе дистанционного характера, такие как проведение мониторинга и наблюдения, проведения посещений и консультаций, проверка выполнения предписаний и проведения расследований. Контрольно-надзорным органам будет предоставлена технология обоснования выбора способа осуществления контрольно-надзорной деятельности при обязательности установлении персональной ответственности за результаты контрольно-надзорных мероприятий.

Формирование законодательных основ единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) предлагается основывать на дальнейшем развитии принципов, заложенных Федеральным законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а также с помощью дополнительного правового решения следующих вопросов:

1) расширение понятийного аппарата, в том числе разграничение определений контроля, надзора и разрешительных действий государства.

Ни в законодательстве, ни в отечественной административно-правовой науке не существует единого определения понятий контроля и надзора. Более того, зачастую в законодательстве и в литературе оба этих понятия используются как тождественные. Концепция законопроекта исходит из различных подходов к осуществлению контрольных и надзорных мероприятий (например, при использовании риск-ориентированной модели, при использовании видов контрольно-надзорных мероприятий), а в целом из разных правовых режимов государственного (муниципального) контроля и надзора, что требует разграничения этих понятий в законодательстве. Это позволит подконтрольным субъектам

самостоятельно оценивать основания и пределы вмешательства контрольно-надзорных органов в их деятельность.

Предлагается обозначить следующие основные различия контроля и надзора.

Признаками контроля являются:

непрерывный процесс реализации функции;

охват мероприятиями всех подконтрольных субъектов (групп субъектов) за одинаковый интервал времени;

целевое предназначение – обеспечение законности и безопасности, достижение целевых показателей, корректировка управляющего воздействия на контролируемую сферу (отрасль);

планирование контрольных мероприятий в зависимости от требований законодательства;

применение риск-ориентированной модели как сугубо внутриведомственного инструмента реализации контрольной функции.

В то же время надзор:

является правоохранительной деятельностью;

осуществляется в отношении неопределенного круга лиц;

осуществляется выборочно с доведенной до всеобщего сведения частотой надзорных мероприятий;

осуществляется с целью обеспечения законности и безопасности;

планируется на основе риск-ориентированной модели.

С понятиями контроля и надзора тесно связано понятие разрешительной деятельности (лицензирование, квотирование, аккредитация и др.), подразумевающее комплекс действий органов власти, связанных с санкционированием допуска субъектов в профессиональные сферы деятельности, требующих соблюдения специальных требований, в результате предварительного контроля, и последующего надзора за соблюдением этих требований. Определение данных понятий позволит решить проблему разграничения контрольно-надзорных мероприятий в разрешительной системе (в частности, связанных с предварительным контролем по допуску в профессиональную сферу и последующим надзором за

соблюдением квалификационных требований) и выведения разрешительной деятельности из-под регулирования законодательства о государственных услугах.

С целью исключения существующих проблем в практической деятельности контрольно-надзорных органов в законопроекте также предлагается развить такие понятия, как предмет и объекты контрольно-надзорной деятельности; субъекты государственного и муниципального контроля (надзора); формы и методы государственного и муниципального контроля (надзора) (проверка (выездная, документарная, плановая, внеплановая, повторная), инспектирование, инвентаризация, ревизия, экспертиза, мониторинг, обследование, наблюдение и др.); виды государственного и муниципального контроля (надзора) (государственный, муниципальный, дистанционный, предварительный, последующий, функциональный, за переданными полномочиями и др.).

В частности, законопроектом предлагается уточнить особенности мероприятий дистанционного контроля (надзора) – мероприятий, при проведении которых не требуется взаимодействия органов, уполномоченных на осуществление контроля (надзора), и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей. На практике к дистанционному контролю (надзору) относятся следующие мероприятия – мониторинги, инвентаризации, обследования, исследования и т. д. Вместе с тем в настоящее время отнесение того или иного вида контроля (надзора) к дистанционному контролю (надзору) затруднено в связи с отсутствием четких признаков такого контроля, закрепленных в законе. На практике нередко расширительное толкование дистанционного контроля (надзора), например в случаях проведения мероприятий «контрольной закупки» (для подтверждения фактов продажи несовершеннолетним алкогольной, табачной продукции, фактов продажи алкоголя в неустановленных для этого местах и т. д.). В указанных случаях невозможно предварительное уведомление о проведении проверки, предъявление служебного удостоверения перед началом проверки и т. д. Вместе с тем указанные виды контроля (надзора) затруднительно отнести к дистанционному контролю (надзору), так как здесь осуществляется взаимодействие проверяющих и проверяемого еще до выявления какого-либо нарушения.

Однако в настоящее время отсутствуют иные правовые способы выведения данных отношений за рамки сферы регулирования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». При настоящей редакции Федерального закона № 294-ФЗ дистанционный контроль (надзор) может иметь место только в том случае, если он проводится не на территории проверяемого юридического лица, индивидуального предпринимателя (при соблюдении и иных условий отнесения данного вида контроля (надзора) к дистанционному).

Данная правовая неопределенность может быть устранена закреплением более четкого определения дистанционного контроля (надзора), которое отчасти расширяло бы существующее в настоящее время понятие дистанционного контроля (надзора) (введение критерия неведения проверяемого лица о проведении в отношении него контрольно-надзорных мероприятий).

Важным нововведением будет определение форм и методов контроля (надзора), характерных только для контроля или надзора, а также алгоритмов (последовательности) применения этих форм и методов и юридических последствий;

2) определение закрытого перечня всех видов государственного и муниципального контроля (надзора) с указанием уровней публичной власти, ответственных за их исполнение.

Поскольку в контрольно-надзорной деятельности осуществляется поддержание административно-правовых режимов, содержанием которых является ограничение прав и свобод граждан и организаций, установление обязанностей, запретов, специальных порядков реализации прав и свобод, обязательным становится соблюдение требований части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации о введении таких ограничений только федеральными законами. Кроме того, само перечисление всех видов контроля (надзора) позволит обеспечить открытость этой сферы деятельности органов власти, исключить злоупотребление

по проведению контрольно-надзорных мероприятий по незаконным видам контроля.

Кроме того, такой перечень позволит избежать несоответствия видов контроля (надзора), указанных в отраслевых законах, видам контроля (надзора), включенным в перечни собственных полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, 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».

Установление закрытого перечня всех видов государственного и муниципального контроля (надзора) также будет предусматривать невозможность введения новых видов контроля (надзора) без внесения изменений в этот перечень.

С целью обеспечения принципов федерализма и местного самоуправления законопроектом будут установлены особенности государственного контроля за переданными полномочиями (который будет не фиксироваться в перечне видов государственного и муниципального контроля (надзора), а определяться как обязательное следствие случаев делегирования контрольно-надзорных функций одним уровнем публичной власти другому);

3) установление и раскрытие дополнительных принципов организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности, обеспечивающих ее границы и прозрачность, а также гарантирующих защиту права и свобод подконтрольных субъектов:

невозможность осуществления контрольно-надзорных мероприятий в отношении подконтрольных субъектов в случае отсутствия положений по конкретным видам контроля (надзора) и административного регламента;

правомерность проведения контрольно-надзорных мероприятий только по опубликованным обязательным требованиям;

законодательное определение всех полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления в регулировании государственного и муниципального контроля (надзора);

законодательное определение случаев осуществления контроля (надзора) подведомственными учреждениями;

законодательное определение оснований, перечня, процедур и правовых последствий мероприятий по контролю (надзору) при взаимодействии с подконтрольным субъектом, а также без такого взаимодействия;

законодательное развитие случаев и процедур проведения проверок в отношении филиальной сети подконтрольного субъекта, а также в отношении объектов;

обязательность анализа правоприменительной практики в сфере контроля (надзора);

обязательность организации «обратной связи» с подконтрольными субъектами для совершенствования порядка осуществления контроля (надзора);

организационное выделение контрольных подразделений из состава органов власти, осуществляющих функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию отрасли, для обеспечения независимости контрольных органов.

Особое внимание законопроекта будет обращено на такие проблемы, как:

а) актуализация обязательных требований.

Законопроект предполагает применение дифференцированного подхода к определению обязательных требований, исходя из уровня потенциальной опасности видов экономической деятельности и необходимости снижения избыточного административного давления на бизнес.

В законопроекте вводятся требования проведения систематизации и актуализации обязательных требований, устранения устаревших и противоречивых обязательных требований и обеспечения прав подконтрольных субъектов:

конкретизация обязательных требований;

устранение нечетко сформулированных обязательных требований, обеспечение возможности выносить однозначные суждения относительно их соблюдения или несоблюдения;

официальное опубликование обязательных требований и исчерпывающего перечня запрашиваемых документов;

введение запрета органам государственного и муниципального контроля (надзора) проверять обязательные требования и запрашивать документы, в отношении которых не обеспечен доступ подконтрольным субъектам.

В части совершенствования регулирования государственного и муниципального контроля (надзора) необходимо предусмотреть не только механизмы, гарантирующие открытие доступа к обязательным требованиям, являющимся предметом контроля (надзора), но и установить обязанность контрольно-надзорных органов в документах контрольно-надзорных мероприятий указывать внутренние структурные единицы текста актов, в которых установлены нарушенные обязательные требования, и реквизиты таких актов;

б) установление общих принципов применения мер ответственности.

Законопроект предполагает введение дифференцированного подхода к классификации нарушений обязательных требований с точки зрения степени опасности последствий их нарушения (категория угрозы) и условий, при которых наступает дифференцированная ответственность (незначительные нарушения, нарушения средней степени опасности, нарушения повышенной степени опасности).

Законопроект устанавливает переход на единые принципы выбора санкций за нарушения различной степени опасности, усиливает роль использования альтернативных форм применения мер ответственности (предупреждений и консультаций). Необходимо изменение системы контрольно-надзорных мероприятий с преимущественно репрессивной направленности на повышение роли принятия превентивных мер и усиление ответственного поведения подконтрольных субъектов. Для этого потребуется более широкое использование предупреждений и консультаций как альтернативы применения более жестких санкций, а также

стимулирование фактора добровольного признания вины и устранения нарушения как фактора исключения наказания или его значительного смягчения. Также в этих целях предлагается к введению институт декларирования ответственности. Заключение соглашений между подконтрольными субъектами и контрольно-надзорными органами об ответственном соблюдении обязательных требований. Заключение соглашений повлечет за собой снижение уровня риска и стандартной частоты проведения проверок для данных подконтрольных субъектов. В то же время выявление в рамках контрольно-надзорных мероприятий правонарушений повлечет повышенную ответственность за правонарушения данного уровня.

Данные принципы необходимо будет синхронизировать с принципами законодательства об административных правонарушениях;

4) внедрение системы управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

Наиболее эффективным способом минимизации потенциальной общественной опасности видов экономической деятельности является управление рисками ее осуществления. Новый подход к организации контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации будет способствовать сокращению избыточной нагрузки на бизнес, перераспределению ограниченных временных, материальных и кадровых ресурсов на объекты повышенной опасности, переориентации контрольно-надзорной деятельности на превентивные меры и общественно полезные результаты проверок.

Общая схема организации системы управления рисками, предусматриваемая законопроектом, будет выглядеть следующим образом:

нормативное закрепление в качестве главного основания для проведения плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий, наличие высокого уровня риска наступления потенциальной угрозы;

уход от верхнего ограничения количества плановых проверок и применение различных режимов регулирования в зависимости от класса опасности того или иного объекта надзора (дифференцированная периодичность проведения плановых

проверок, отсутствие проведения плановых проверок в отношении наименее опасных объектов надзора и т.д.);

утверждение нового порядка определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий на основе анализа профиля объекта надзора, учета статистики выявленных ранее нарушений, учета статистики жалоб населения, отраслевых особенностей и т.д.;

определение уровня приоритетности проверок, исходя из степени вероятности появления риска.

Система управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) предполагает законодательное развитие таких направлений правового регулирования, как:

а) ориентация на общественно значимый результат при определении целей проведения контрольно-надзорных мероприятий.

Законопроектом предлагается закрепить переход от планирования контрольно-надзорных мероприятий на основе установленных нормативов периодичности к дифференцированному подходу определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от потенциальной опасности данных видов экономической деятельности. Такой подход предполагает переориентацию с исполнительской логики (число проверок, количество выявленных нарушений) на логику общественного потребителя (минимизация вероятности наступления общественно значимых негативных последствий). Для этого для каждого вида государственного и муниципального контроля (надзора) должны быть сформулированы и проранжированы по степени тяжести 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.

Целью проведения контрольно-надзорных мероприятий должна стать минимизация вероятности наступления негативных общественно опасных последствий от данного вида экономической деятельности;

б) оценка обоснованности присвоения категорий рисков, а также иных ключевых параметров реализации рискованного подхода при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

Законопроектом будет закреплено в качестве главного основания для проведения контрольно-надзорных мероприятий наличие высокого уровня риска наступления потенциальной общественной угрозы в контролируемой сфере (отрасли). Предполагаются уход от верхнего ограничения количества плановых проверок и 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.). Утверждение нового порядка определения объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий на основе анализа профиля объекта контроля, учета статистики выявленных ранее нарушений, учета статистики жалоб населения, отраслевых особенностей и т. д. В этой связи законопроектом будут определены полномочия и принципы оценки обоснованности категории риска и ее изменения, утверждения состава обязательных документов, а также необходимость разработки регламентов исполнения, алгоритмов расчета рисков, проверочных листов и руководств и т. д.

В законопроекте будут закреплены основы процедуры изменения стандартной частоты проверок и закрытый перечень причин, по которым данная стандартная частота проверок может быть изменена, в том числе:

учет предыдущего опыта проверок данного субъекта;

получение информации, содержащей указания на несоблюдение обязательных требований;

отраслевые особенности хозяйственной деятельности (например, сезонность, продолжительность нахождения на рынке и т.д.).

В законопроекте будет определена процедура снижения стандартной частоты проведения проверок. В случае принятия решения о снижении стандартной частоты проведения проверок это решение должно быть документировано и обоснованы причины принятия подобного решения. В случаях же, когда у контрольно-надзорных органов есть информация о допущенных организацией нарушениях или результаты проверок указывают на увеличение риска, стандартная частота проведения проверок может быть увеличена. В этом случае решение документируется, а подконтрольный субъект уведомляется об этом с указанием даты и обоснованием причины принятия подобного решения;

в) формирование контрольно-надзорными органами планов проверок.

В законопроекте будет регламентирован процесс присвоения соответствующей категории риска подконтрольному субъекту и определения частоты проведения проверок, исходя из уровня риска конкретного вида экономической деятельности и отдельных подконтрольных субъектов. Для регулирования данного процесса важно закрепить соблюдение следующих условий:

определенность стандартной частоты контрольно-надзорных мероприятий для подконтрольных субъектов данной категории риска;

обоснованность принятия решений по изменению стандартной частоты контрольно-надзорных мероприятий конкретных подконтрольных субъектов;

приоритетность проверок, в результате которых могут быть выявлены нарушения, представляющие существенную опасность жизни и здоровью людей.

В законопроекте будет регламентирован новый подход к процессу согласования планов проверок органами прокуратуры на основе рискового подхода, соблюдения стандартной частоты проверок и обоснованности ее изменения;

г) информационное обеспечение системы управления рисками при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

В рамках перехода на управление рисками потребуется специальная функциональность существующих и разрабатываемых информационных систем, прежде всего информационной системы мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов и Единого реестра учета плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

На основании сведений, поступающих от органов государственной власти и местного самоуправления обо всех проведенных проверках и их результатах (в разрезе рисков), в форме докладов об осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), на основании результатов статистического наблюдения и в перспективе с учетом результатов независимых исследований должны проводиться анализ и обобщение данных о масштабах исполнения контрольно-надзорных полномочий в том числе в разрезе отдельных отраслей и видов контроля, отдельных органов власти и регионов. Все это необходимо для эффективного функционирования национальной системы управления рисками, обеспечения объективности при определении объектов, направлений и интенсивности контрольно-надзорных мероприятий, а также для улучшения межведомственного взаимодействия органов власти.

Для указанных целей необходимо будет обеспечить создание и функционирование Единой системы учета случаев причинения вреда предпринимательской и профессиональной деятельности (учет случаев причинения вреда). Такая система позволит эффективно управлять ситуацией, усиливая контроль (установление новых обязательных требований, санкций за их неисполнение, увеличение штата органа государственного контроля (надзора) и прочее) там, где число случаев значительно, и ослабляя или вовсе отменяя проведение мероприятий по контролю там, где число случаев причинения вреда невелико;

5) регламентация процедурных, производственных и процессуальных аспектов контрольно-надзорной деятельности.

Процедурно-процессуальная регламентация контрольно-надзорной деятельности призвана обеспечить как права и обязанности подконтрольных субъектов, так и качество осуществления самого контроля (надзора).

Исходя из новых принципов организации контрольно-надзорных мероприятий, законопроектом будут закреплены особенности проведения различных видов таких мероприятий.

В частности, законопроектом впервые будут установлены общие правила осуществления контрольно-надзорных мероприятий в рамках разрешительной деятельности, особое внимание будет уделено подготовительной стадии контрольно-надзорных действий, в частности в связи с внедрением риск-ориентированной модели. Так, после проведения контрольно-надзорным органом оценки уровня рисков деятельности подконтрольного субъекта последнему должно быть направлено уведомление о результатах проведения такой оценки и назначенной периодичности проведения проверок (иных мероприятий). Контрольно-надзорный орган будет обязан проводить по одной плановой проверке в каждом периоде в соответствии с установленной для подконтрольного субъекта периодичностью.

Предполагается законодательное развитие существующей практики применения негосударственных форм контроля (например, инспекционного контроля) как обязательной стадии для последующего властного реагирования.

Особенно важна регламентация проведения мероприятий, при которых контрольно-надзорные органы не взаимодействуют с подконтрольными субъектами или направлены на профилактическое воздействие (посещения, консультации и т. д.).

Законопроектом необходимо установить требование, согласно которому внеплановая выездная проверка по исполнению ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений не может выходить за рамки предписания. Должностным лицам будет запрещено проводить специальные мероприятия по контролю, не связанные с проверкой соблюдения ранее выданного предписания (например, осматривать иные помещения, не относящиеся к проверке исполнения

предписания, запрашивать новые документы, не относящиеся к подтверждению выполнения требований, указанных в предписании, проводить отбор проб и образцов для проведения экспертизы не в целях проверки исполнения предписания и прочее).

Законопроект должен урегулировать порядок и сроки рассмотрения контрольно-надзорными органами возражений в случае несогласия юридического лица, индивидуального предпринимателя с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте проверки, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений.

При проведении проверки предлагается установить запрет органам государственного и муниципального контроля (надзора) требовать у подконтрольных субъектов: сведения и документы, не относящиеся к предмету проверки; сведения и документы, которые могут быть получены от иных органов; общедоступные сведения и документы, размещенные в соответствии с законодательством в сети Интернет.

Законопроектом следует определить особенности действия принципов законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре) при привлечение прокуратурой контрольно-надзорных органов к совместной проверке.

С целью исключения имеющих место злоупотреблений со стороны подконтрольных субъектов законопроектом будут конкретизированы случаи невозможности проведения проверки в связи с отсутствием руководителя или уполномоченного представителя подконтрольного субъекта, а также в случае изменения наименования юридического лица и места фактического осуществления деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя).

Предлагается также разрешить вопрос о конкуренции норм об административном расследовании и норм о проведении контрольно-надзорных мероприятий.

В случае если орган контроля (надзора) имеет достаточные основания для возбуждения дела об административном правонарушении в связи с непосредственным обнаружением признаков состава административного

правонарушения или обращением граждан, организаций, принципиальным является вопрос: обязан ли орган предвзят действия, связанные с привлечением к административной ответственности проведением внеплановой проверки, или можно сразу преступить к проведению административного расследования, составив протокол об административном правонарушении. В таком случае фактически обходятся требования Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», поскольку положения указанного Федерального закона не применяются к мероприятиям по контролю при проведении административного расследования, что признается правомерным и в судебной практике.

В целях более четкого разграничения сфер регулирования между Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и законодательством о государственном и муниципальном контроле (надзоре) и исключения злоупотребления при толковании соответствующих положений требуется уточнить критерии исключения мероприятий по контролю при проведении административного расследования из сферы законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре), ограничив их случаями, когда для подтверждения или выявления наличия достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, отсутствует необходимость предварительного проведения проверки в соответствии с требованиями законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре). В противном случае поводом для возбуждения дела об административном правонарушении должен являться акт проверки, составленный в соответствии с требованиями законодательства о государственном и муниципальном контроле (надзоре).

В законопроекте будут обозначены единые требования к содержанию, процедурам оформления и юридической значимости процессуальных документов контрольно-надзорной деятельности (приказу, акту, протоколу, предписанию и другим).

Предлагаемые законодательные новеллы потребуют уточнения требований к административным регламентам осуществления контрольно-надзорных функций как стандартам исполнения контрольно-надзорных функций.

Новые принципы и правила организации и проведения контрольно-надзорных мероприятий потребуют определения Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, выполняющего функцию методического обеспечения координации контрольно-надзорных мероприятий;

6) учет и анализ результатов контрольно-надзорной деятельности в интересах планирования контрольно-надзорных мероприятий.

Законопроектом должны быть установлены требования учета, документирования и анализа результатов контрольно-надзорных мероприятий в Едином реестре учета плановых и внеплановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля;

7) обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности контрольных органов.

Законопроект вводит требование обязательной публикации общественно значимых результатов осуществления контрольно-надзорной деятельности. Это позволит продемонстрировать общественности и бизнесу, какое влияние оказывают проводимые контрольно-надзорные мероприятия, а также общий эффект от соблюдения законодательства или устранения последствий несоблюдения законодательства в данной конкретной сфере (отрасли). Контрольно-надзорные органы должны будут продемонстрировать, что их действия имеют количественно измеренное положительное воздействие в подконтрольной сфере (отрасли).

Реализация положений законопроекта потребует создания единого информационного ресурса, на котором будут публиковаться обязательные требования, исчерпывающий перечень запрашиваемых документов, перечней объектов и предметов проверок, руководств для подконтрольных субъектов по

соблюдению обязательных требований и прохождению проверок контролирующих органов. Контрольные органы должны будут регулярно публиковать правоприменительную практику и результаты своей деятельности, а также вести библиотеку отраслевых реестров рисков, алгоритмов, стандартов, регламентов и руководств по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий на основе рискованного подхода.

Это будет способствовать повышению прозрачности и подотчетности деятельности контрольно-надзорных органов, демонстрируя обществу и бизнесу политику ведомства по борьбе с несоблюдением обязательных требований. Также это будет демонстрировать, что контрольно-надзорные органы используют свои полномочия должным образом, в соответствии с объективной степенью риска и степени опасности того или иного нарушения. В рамках регулярных отчетов органы обязаны будут объяснять существенные изменения в своей политике, подробно разъяснять подконтрольным субъектам, заинтересованным сторонам свои действия.

Контрольно-надзорные органы должны будут публиковать методику определения и алгоритмы расчета штрафных санкций, в том числе все отягощающие и смягчающие факторы, а также сколько санкций было применено, как это повлияло на нарушения, какая динамика в сравнении с прошлым годом, какие меры необходимо предпринять в отношении санкций, чтобы улучшить ситуацию и т.д.

Наряду с предоставлением информации о результатах проверок должна публиковаться информация об общественно значимых конечных результатах контрольной деятельности. При переходе на систему управления рисками простого опубликования количества правоприменительных действий (статистики нарушений, объема штрафных санкций и т.п.) будет уже недостаточно в качестве демонстрации эффективности деятельности контрольно-надзорного органа в достижении своих целей. Контрольно-надзорные органы должны будут демонстрировать, что их действия имеют количественно измеримое воздействие на снижение случаев причинения вреда (инцидентов) и улучшение статистических показателей, отражающих повышение степени защищенности граждан, организаций, объектов культурного наследия, животного мира и окружающей среды, что осуществляемые

ими полномочия, контрольно-надзорные мероприятия и наложенные санкции улучшают общественно значимые результаты в данной сфере общественных отношений. Обязательным условием будет являться оформление отчетов в доступной для граждан и организаций форме и на основе открытых данных.

Законопроектом предполагается введение требования обязательной публикации методик оценки уровня риска деятельности подконтрольных субъектов. В рамках данных методик должны быть приведены: порядок определения уровня рисков; факторы, влияющие на определение уровня риска; обоснование причин, по которым те или иные факторы определенным образом влияют на уровень риска; периодичность проверки подконтрольных субъектов в зависимости от уровня рисков. Данные методики должны поддерживаться в актуальном состоянии и регулярно пересматриваться на основании достигнутых результатов контрольно-надзорной деятельности;

8) совершенствование института досудебного обжалования действий контрольно-надзорных органов.

В целях минимизации случаев неоправданного привлечения к административной ответственности по результатам проведения проверок необходимо дальнейшее совершенствование процедур 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:

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;

9) введение обязательной системы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности.

В настоящее время, несмотря на все проведенные реформы и мероприятия, отсутствует системная оценка государственного и муниципального контроля (надзора).

Основными инструментами оценки эффективности осуществления контрольных полномочий являются корректный выбор целей, показателей эффективности и их целевых значений, а также обеспечение их публикации в формате открытых данных (с максимальной детализацией, привязкой к конкретным подразделениям и территориям).

Публикация результатов деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора) в формате открытых данных и переход на планирование контрольно-надзорных мероприятий на основе управления рисками многочисленных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления актуализирует вопрос обеспечения успешной практической реализации данных преобразований. Требуется обеспечить корректное практическое использование новых управленческих механизмов, связанных с определением степени риска и использования данных оценок при планировании, подготовке, проведении и анализе результатов контрольно-надзорных мероприятий. Одними из инструментов стимулирования внедрения новых подходов к управлению рисками в контрольно-надзорных органах являются мониторинг эффективности их деятельности на предмет выявления недостатков в

использовании инструментов управления рисками и эффективности организации работы, а также выработка рекомендаций по исправлению данных недостатков. Основная цель мониторинга эффективности не в выявлении нарушений в работе и наказании виновных, а в распространении «лучших практик» организации работы на основе новых подходов к контрольной деятельности.

Законопроектом предполагается установление обязательности федерального статистического наблюдения за осуществлением контроля (надзора), описания механизмов разработки и утверждения системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольно-надзорных полномочий ресурсов, оценку эффективности их результатов, а также установление мониторинга эффективности деятельности органов государственного и муниципального контроля (надзора).

Будет определен порядок разработки и утверждения показателей эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов. Под результативностью в законопроекте будет пониматься степень достижения показателей общественно значимого результата (снижение смертности, загрязнения, заболеваемости, травматизма, числа пожаров и т. п.), а под эффективностью – выявление максимального количества нарушений, создающих угрозу причинения вреда охраняемым ценностям, в расчете на единицу использованных материальных, финансовых и трудовых ресурсов; объем материальных, финансовых и трудовых ресурсов, затраченных в расчете на одно контрольно-надзорное мероприятие.

В законопроекте будет введена система оценки ресурсоемкости контрольно-надзорной деятельности, позволяющей обеспечить учет количества контрольно-надзорных органов, численности их сотрудников и данных об объемах финансовых средств, направляемых на осуществление ими своих функций, анализ необходимости и достаточности объема выделяемых для ее осуществления ресурсов. Данная система должна будет учитывать потребность в прямых затратах для проведения необходимого объема контрольно-надзорных мероприятий, а также должна будет распределять косвенные затраты на функционирование органа государственного и муниципального контроля (надзора) в целом. Должна быть

разработана методика, позволяющая оценить бюджетные последствия изменения масштабов контрольно-надзорной деятельности, а также передачу контрольно-надзорных полномочий другим органам власти. Предполагается, что для ведения системы оценки эффективности и результативности и ресурсоемкости контрольно-надзорной деятельности Правительством Российской Федерации будет определен уполномоченный федеральный орган исполнительной власти;

10) введение межведомственной ответственности за эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Важным положением законопроекта будет являться введение межведомственной ответственности за эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности. Учитывая взаимную зависимость и частичное пересечение полномочий между органами исполнительной власти, эффективная реализация большинства контрольно-надзорных функций может быть достигнута только с помощью межведомственного взаимодействия. Поэтому необходимо введение не только ведомственной, но и отраслевой (межведомственной) схемы оценки эффективности и результативности государственного (муниципального) контроля. Для этого потребуется установление единых показателей эффективности и результативности деятельности сразу для нескольких контрольно-надзорных органов, работающих в данной сфере общественных отношений. Помимо установления единых показателей потребуется разработка совместных программ сотрудничества и регламентов взаимодействия. Получат большее развитие хорошо себя зарекомендовавшие в зарубежной и российской практиках межведомственные рабочие группы контрольно-надзорных органов из смежных сфер государственного контроля (надзора). Специального регулирования требует взаимодействие органов государственного и муниципального контроля (надзора) и правоохранительных органов, поскольку эффективность контроля (надзора) во многих сферах не может быть достигнута без борьбы с нелегальным сегментом в данных сферах;

11) совершенствование института общественного контроля деятельности контрольно-надзорных органов.

В законопроекте будет определен порядок участия общественности, представителей бизнеса, института уполномоченного по защите прав предпринимателей в утверждении и оценке показателей эффективности и результативности деятельности контрольно-надзорных органов.

В итоге законопроектом будут уточнены задачи законодательства в сфере государственного и муниципального контроля (надзора), понятийный аппарат, устранены имеющиеся пробелы, преодолен декларативный характер ряда норм, разработаны эффективные правовые механизмы их реализации. В результате принятия законопроекта будут созданы законодательные механизмы, обеспечивающие эффективное развитие системы государственного и муниципального контроля (надзора).

6. Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего закона

В результате реализации законопроекта будут созданы правовые основы для внедрения единых принципов осуществления государственного и муниципального контроля, способствующих повышению эффективности и результативности государственного и муниципального управления.

Конечный эффект от реализации законопроекта будет включать:

развитие гарантий прав и свобод человека и гражданина;

повышение общественного доверия к власти;

повышение качества контрольно-надзорной деятельности за счет реализации процедур прогнозирования и планирования проверочных мероприятий в увязке с мониторингом ситуации в подконтрольной сфере и анализом и предупреждением рисков;

повышение ответственности государственных и муниципальных служащих за эффективность своей деятельности;

сокращение уровня коррупции при осуществлении государственного и муниципального контроля – за счет осуществления прозрачных процессов на всех этапах жизненного цикла государственного и муниципального контроля, их регламентации и публичного мониторинга;

оптимизацию бюджетных расходов – за счет сокращения малоэффективных контрольных мероприятий и оптимизации численности контрольно-надзорных органов;

упорядочивание федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных правовых актов различного уровня в соответствии с системообразующим законодательным актом о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации;

повышение уровня и функциональной полноты правового регулирования в указанной сфере обеспечивает законодательное регулирование отношений на всех уровнях и в подсистемах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, унификацию терминов и понятий, восполнение пробелов, снятие противоречий;

обеспечение условий для эффективного правоприменения посредством законодательного закрепления эффективно работающих правовых механизмов.

Разработка и принятие законопроекта потребуют:

инвентаризации всех видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

исключения дублирования функций в рамках контрольно-надзорной деятельности различных органов государственной власти и органов местного самоуправления и систематизации отдельных видов контроля (надзора);

внесения необходимых изменений в отраслевое законодательство, регламентирующее существующие виды контроля (надзора);

разграничения и перераспределения контрольно-надзорных полномочий между органами различных уровней власти, включая принятие решений либо о ликвидации каких-либо фактически неисполняемых контрольных полномочий, либо

об обеспечении их адекватной финансовой поддержкой, либо о передаче на другой уровень вместе с финансовым обеспечением;

актуализации уже разработанных и принятия недостающих положений о порядке осуществления отдельных видов государственного и муниципального контроля (надзора);

совершенствования федерального статистического наблюдения за осуществлением государственного и муниципального контроля (надзора), в том числе наблюдения в разрезе отдельных видов государственного и муниципального контроля (надзора), а также существенного расширения функциональных возможностей ведомственной статистики;

совершенствование административно-деликтного законодательства и практики назначения административного наказания путем определения принципов применения мер ответственности, сокращения альтернативности санкций и дискреционности полномочий юрисдикционных органов;

установления санкций в отношении контрольно-надзорных органов в случае обжалования их решений в суде при условии применения заявителем процедуры досудебного обжалования.

Принятие законопроекта должно привести к повышению уровня соблюдения обязательных требований законодательства, что будет способствовать повышению уровня безопасности государства, уменьшению угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, снижению вероятности причинения вреда жизни, здоровью населения, вреда животным, растениям, окружающей среде, материальным ценностям, объектам культурного наследия народов Российской Федерации.

Принятие законопроекта будет способствовать снижению избыточного административного давления на подконтрольных субъектов, которые не представляют значительной общественной угрозы и имеют положительную историю проверок.

Принятие законопроекта будет способствовать развитию добросовестной конкуренции и ликвидации ситуации, когда добросовестные экономические агенты

несут большой уровень издержек по сравнению с теми, кто не соблюдает законодательства. В конечном счете принятие законопроекта создаст стимулы к модернизации отечественной экономики, а также повышению конкурентоспособности отечественных товаров и услуг за счет увеличения доли добросовестных экономических агентов, соблюдающих обязательные требования законодательства.

В сфере государственного и муниципального управления предлагаемые изменения будут способствовать совершенствованию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышению эффективности использования бюджетных средств за счет их концентрации на наиболее опасных видах экономической деятельности и субъектах контроля, представляющих наибольшую угрозу.

В конечном итоге результатом законопроекта будет построение сбалансированной системы государственного и муниципального контроля (надзора), когда в равной степени удовлетворяются интересы граждан, государства и бизнеса и достигается общественный консенсус в отношении направлений и объема контрольно-надзорной деятельности.

