

Сравнительный обзор положений законопроектов в целях регулирования порядка осуществления государственного и муниципального контроля в Российской Федерации, подготовленных Минэкономразвития России и НИУ ВШЭ

<p align="center">Минэкономразвития России «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации»</p>	<p align="center">НИУ ВШЭ «О государственном контроле и муниципальном контроле в Российской Федерации»</p>
<p align="center">1. Разграничение понятий «контроль» и «надзора»</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p><u>Контроль</u> – это подфункция по выявлению и пресечению нарушений требований законодательства в рамках реализации более общей функции по обеспечению особого порядка государственного регулирования отдельных сфер, реализующаяся во взаимосвязи с разрешительной и лицензионной деятельностью, сбором регулярной отчетности, раскрытием информации и прочими инструментами государственного регулирования.</p> <p><u>Надзор</u> – самостоятельная функция по выявлению и пресечению нарушений требований законодательства.</p> <p>Таким образом, контроль и надзор имеют один и тот же предмет осуществления (обеспечение законности). Именно данное обстоятельство обуславливает практические сложности разграничения данных родственных понятий. Но при этом контроль и надзор различаются по режимам регулирования, предусматривающим различия в формах проведения мероприятий, объеме прав и обязанностей подконтрольных (поднадзорных) субъектов и контрольно-надзорных органов, а также наборе мер реагирования на нарушения.</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p><u>Контроль</u> = <u>предварительный контроль</u> (разрешительная деятельность: предоставление лицензии иного специального разрешения) + <u>надзор</u> (последующий надзор, в том числе за соблюдением условий ранее выданных разрешений)</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>1. Подобное определение понятий не соответствует сложившемуся законодательству о государственных услугах и относит всю разрешительную деятельность к формам государственного контроля.</p> <p>В настоящее время процедуры получения разрешений составляют государственную услугу (по инициативе заявителя, платность, возможность отказа от услуги в любое время, отсутствие ответственности заявителя в случае выявления несоответствия установленным требованиям). Более того, процедура получения разрешения может быть обременена необходимой и обязательной услугой. Таким образом, нельзя осуществлять государственный контроль субъектов и налагать на них санкции, если они не обладают соответствующей правоспособностью. Все это несвойственно юридической и управленческой природе государственного контроля. Предлагаемый подход создает неясность в понимании того, то ли предварительный контроль осуществляется в форме государственной услуги, то ли государственные услуги осуществляются в форме</p>

Непосредственные различия контроля и надзора:

1. Контроль и надзор отличаются в отношении последствий для подконтрольных и поднадзорных субъектов. В рамках контроля это административное принуждение по законодательству об административных правонарушениях, лишение разрешений или лицензий, доначисление налогов и сборов и прочие специальные правоограничительные меры, установленные отраслевым законодательством. В рамках надзора только меры административного принуждения по законодательству об административных правонарушениях.

2. Контроль и надзор отличаются по многообразию целей осуществления (ч.1, 2 ст. 7 и ч.1 ст.6). Так как контроль является подфункцией регулирования отрасли, то на него распространяются также цели регулирования данной сферы в целом. В частности, целью налогового и таможенного контроля является не только обеспечение безопасности и законности, но и фискальные цели пополнения бюджета. Целью банковского контроля является также поддержание экономического роста и развитие финансового сектора. Целью контроля за экономической концентрацией является содействие развитию конкуренции и экономическому росту. Таким образом, контроль обеспечивает эффективность функционирования регулируемых сфер деятельности. Надзор же имеет цели исключительно по обеспечению законности и безопасности в поднадзорной сфере.

3. Особый порядок регулирования отдельных сфер устанавливает различия в формах осуществления контроля и надзора (ч.6 ст. 7 и ч.3 ст.6). Прежде всего, это относится к необходимости прохождения регулярных контрольных мероприятий в рамках разрешительного и лицензионного порядка осуществления деятельности (например, проверки раз в 2 года и т.п.), ведению реестров разрешительной документации, а также необходимости сдачи регулярной отчетности (налоговой, таможенной, банковской, пенсионной и прочих видов отчетности).

контроля:

«Предварительный государственный (муниципальный) контроль осуществляется посредством проведения на основании обращения хозяйствующего субъекта проверки соответствия такого субъекта, принадлежащих ему объектов, планируемой к производству и (или) реализации продукции обязательным требованиям до начала осуществления хозяйствующим субъектом деятельности, производства и (или) реализации продукции.»

«Взимание платы с хозяйствующих субъектов при осуществлении в отношении них предварительного государственного (муниципального) контроля допускается в форме государственной пошлины, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, только в случаях, предусмотренных законодательством о налогах и сборах и законодательством об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

В данном случае обозначается возможность оказания услуг при проведении государственного контроля и распространения на эти случаи законодательства об услугах. Однако подобный подход должен найти свое отражение в статье о законодательстве о государственном контроле с целью определения места закона о государственных услугах в системе актов о государственном контроле. А также требуется приведение в соответствие с ним всех актов о разрешительной деятельности и государственных услугах. Разрешительная деятельность не может быть и государственным контролем, и государственной услугой одновременно.

2. В тексте законопроекта применяется выборочное использование критериев разграничения понятий.

Оценка соответствия (проверка соответствия) как основной критерий используется практически в любых государственных функциях, в том числе при оказании государственных услуг. Таким образом, все

4. Так как контроль связан с особым порядком регулирования той или иной деятельности и осуществляется в рамках регулярных форм контроля (ведение реестров разрешительной документации, регулярные контрольные мероприятия или сдача регулярной отчетности), то устанавливаются также существенные особенности контроля и надзора в части масштаба охвата объектов контроля (ч.5 ст.7). Таким образом, контроль распространяется на всех подконтрольных субъектов за одинаковый период времени, тогда как надзор является выборочным и различным во времени для поднадзорных субъектов.

5. Модели управления рисками контроля и надзора также различаются (ч.7 ст. 7 и ч.4 ст. 6). Данные различия обусловлены формами осуществления контроля и надзора. Регулярность форм контроля открывает возможности по анализу собираемой ими отчетности на предмет потенциальных нарушений обязательных требований (например, анализа профилей риска в налоговой отчетности) и последующее реагирование на них с помощью иных форм контроля (например, налоговая проверка, таможенный досмотр и т.д.). Таким образом, рискованная модель в контроле распространяется на внеплановые мероприятия. Кроме того, ряд органов контроля осуществляют оперативно-розыскную деятельность (ФСКН, ФТС и т.д.), результаты которой также влияют на оценки рисков в подконтрольной сфере.

Практические последствия разделения контроля и надзора:

1. Позволяет определить и ограничить объем вмешательства в деятельность подконтрольных и поднадзорных субъектов в части применяемых санкций, которые могут быть к ним применены. Для подконтрольных субъектов перечень санкций более широкий, вплоть до лишения специальной правоспособности данных субъектов (отзыв лицензии).

государственные услуги могут считаться формами контроля. Подобное положение не отвечает критерию научности, а также вносит значительные практические сложности.

3. Не учитывается сложность и многообразие инструментов государственного регулирования.

Существует разрешительная деятельность, которая не только и не столько связана с оценкой соответствия, а скорее имеет отношение к принятию решений в интересах осуществления государственной политики в данной сфере (квотирование, лицензии на недропользование, строительство АЭС и гидроэлектростанций и т.д.). Природа данных управленческих решений отлична от обеспечения соблюдения обязательных требований и не может трактоваться как государственный контроль.

4. Проект ФЗ исключает государственный контроль как государственную функцию.

Понимание государственного контроля как собирательного понятия требует своего обоснования с точки зрения отсутствия существенных различий между отдельными видами контрольно-надзорной деятельности: например, налогового контроля и пожарного надзора. Такой подход означает, что все существующие виды государственного контроля должны быть переименованы в государственный надзор. В качестве решения данной проблемы в законопроекте предлагается использование формулировок «надзор в сфере контроля» (например, **«надзор в сфере налогового контроля»**).

5. Остается не ясным соотношение форм, методов и процедур контроля. Экспертиза может выступать одновременно и частью разрешительной деятельности, и частью надзора, и самостоятельной формой контроля. Таким образом, три понятия могут являться частью друг друга.

2. Позволяет определить и ограничить объем вмешательства в текущую деятельность подконтрольных и поднадзорных субъектов в части возможных форм осуществления контроля и надзора. Контроль предполагает регулярные формы контроля и сбор регулярной отчетности, то есть обязанность подконтрольных субъектов предоставлять отчетность (т.е. делает их подверженным текущему контролю). В надзоре любая информация предоставляется субъектами только в рамках проверки.

3. Позволяет разграничить сферы применения контрольной, надзорной и разрешительной деятельности, а также установить взаимосвязи между ними и придать данным видам деятельности отдельный статус с соответствующим правовым режимом. В упрощенном виде, разрешительная деятельность представляет собой наделение субъектов специальной правоспособностью на осуществление деятельности в конкретных сферах. Контрольная деятельность обеспечивает исполнение обязательств по соблюдению разрешительного режима осуществления деятельности в данной сфере, а также соблюдение иных особых порядков регулирования данной сферы (например, порядка и величины уплаты налоговых, таможенных, пенсионных и экологических сборов, формирования тарифов и т.д.). Надзорная деятельность обеспечивает соблюдение законодательства в соответствующих сферах. Данное разграничение трех взаимосвязанных видов деятельности открывает широкие возможности по организационному выделению данных функций в рамках органов власти, а также потенциальной передачи их с одного уровня власти на другой. В частности во многих европейских странах распространена практика решения вопросов конфликта интересов и коррупционных рисков за счет осуществления разрешительной деятельности на федеральном уровне и контроля на региональном уровне (или наоборот). Не менее распространена практика осуществления разрешительной и контрольной деятельности в рамках одного органа, но различными должностными лицами. Разграничение понятий создает условия для выбора наиболее эффективной модели государственного регулирования различных сфер.

6. В зарубежном законодательстве разрешительная и контрольно-надзорная деятельность также разграничиваются. В качестве примера можно привести Regulation (EC) No 765/2008, регулирующий надзор на рынке Европейского союза, где аккредитация, сертификация, надзор за рынком и прочие инструменты государственного регулирования имеют отдельный правовой режим.

Представляется, что понятия разрешительной деятельности, контроля и надзора в проекте ФЗ не разграничиваются, а смешиваются.

4.Разграничение понятий контроля и надзора позволит параллельно проводить оптимизацию разрешительных режимов регулирования отдельных сфер деятельности. На данный момент, по причине отсутствия разграничения понятий, формы разрешительной деятельности вводятся не всегда системно. Так, например, введение разрешения, лицензирования, внесения в государственные реестры и т.д. осуществляется без принятия во внимание возможности и эффективности последующего контроля соблюдения соответствующего законодательства. Часть разрешительных функций вводятся без обеспечения последующего уровня текущего контроля за соблюдением разрешительных требований. Это актуализует вопрос об избыточности разрешительного режима регулирования в подобных сферах. Такие разрешительные режимы должны постепенно заменяться уведомительным порядком осуществления деятельности.

Предлагаемые определения позволяют разграничить понятия на сущностном уровне, как того и требуют правила определения понятий. Кроме того, предлагаемые определения не допускают смешения функций оказания услуг и осуществления контрольно-надзорных функций.

Позиция НИУ ВШЭ:

Несмотря на наличие сложной теоретической конструкции и многокритериального деления понятий «контроль» и «надзор» у разработчиков закона, фактически в тексте законопроекта разграничение между данными понятиями проводится только по последствиям мероприятий контроля (надзора):

контроль влечет применение мер административного принуждения (*административная ответственность по КоАП*) и иных мер правоограничительного характера (*прекращение действия, приостановление лицензии, отзыв иного специального разрешения и т.д.*);

надзор влечет применение только мер административного принуждения (*административная ответственность по КоАП*).

2. Общий характер закона

Позиция Минэкономразвития:

Цель проектируемого закона - определить правовые и организационные основы системы государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации, общие принципы осуществления государственного и муниципального контроля и надзора и защиты прав физических и юридических лиц при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора.

Учитывая, что в отношении многих видов контроля и надзора осуществляется собственное регулирование, прежде всего в процедурной части, и руководствуясь известным юридическим принципом: *lex specialis derogat generali* (закон специальный вытесняет закон общий), унификация порядков осуществления контроля и надзора представляется нецелесообразной. В этой части отдельные виды контроля и надзора имеют свою специфику. Однако это не мешает определить проектируемым законом иные единые правовые и организационные основы, которые позволяют говорить о системности контроля и надзора (планирование, модели управления рисками, открытость, оценка эффективности, профилактика и др.).

В этом главное отличие проектируемого закона от действующего 294-ФЗ, регулирующего только процедурную сторону контрольно-надзорной деятельности, причем в части взаимоотношений с подконтрольными субъектами. Предлагаемый законопроект позволяет выработать единые принципы и механизмы организации государственного контроля и надзора вне зависимости от специфики отраслей и видов деятельности, при этом минимизировав исключения из сферы его действия.

Позиция НИУ ВШЭ:

Рамочный (законопроект предоставляет широкую свободу отраслевому законодательству по установлению особенностей по

Позиция НИУ ВШЭ:

Процедурный (в части осуществления надзора) и рамочный (в части предварительного контроля происходит отсылка к специальному законодательству, в том числе к Федеральному закону № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», изменение которого не требуется).

Позиция Минэкономразвития:

Представляется, что проектируемый закон в отношении предварительного контроля не рамочный, а декларативный, так как не регулирует отношения в сфере разрешительной деятельности. Проектируемый закон регулирует только процедурные аспекты осуществления отдельных видов надзора, в настоящее время включенных в перечень 294-ФЗ. Если же главы 2, 3, 4 (как следует из их названия), все же относятся и к регулированию разрешительной деятельности (т.е. всего контроля в понимании авторов), то содержание данных глав вступает в противоречие с законодательством о разрешительной деятельности. Текстуально и логически эти главы заимствованы из 294-ФЗ, но применяются ко всем формам государственного регулирования.

<p>осуществлению контроля без каких-либо исключений). Сам законопроект устанавливает только принципы и общий порядок, который может детализироваться и уточняться отраслевым законодательством.</p>	
<p>3. Сфера исключений применения норм законопроекта</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Исключения из сферы действия проектируемого закона установлены в ст.1. (правосудие, ОРД, дознание, парламентский контроль, прокурорский надзор и т.д.). Все виды контроля и надзора, подпадающие под действие проектируемого закона, должны соответствовать данному ФЗ (ч.2 ст. 2). Особенности, которые могут быть установлены иными федеральными законами в отношении отдельных видов контроля и надзора, касаются только процедур проведения контрольно-надзорных мероприятий. Причем такие исключения специально оговариваются в проектируемом законе, в конкретных его структурных частях.</p> <p>Также стоит отметить, что установление перечня исключений, даже закрытого, с юридической точки зрения не может являться препятствием для установления особенностей иными федеральными законами в отношении конкретных видов контроля и надзора. Данную коллизию может создать сам законодатель, и по правилам превосходства специального закона над общим законом эта коллизия может разрешаться правоприменителями не в пользу общего закона.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p><u>Широкая</u> в любых случаях отраслевой закон может устанавливать любые особенности</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p><u>Узкая</u> исключения применения норм законопроекта предусмотрены только по закрытому перечню случаев (заимствованы из 294-ФЗ) и только по закрытому перечню вопросов (уже чем в 294-ФЗ)</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Законопроект представляет собой модификацию 294-ФЗ, со всеми его исключениями и недостатками:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) предполагает большое число изъятий (которых, скорее всего, будет еще больше, так как ФЗ носит «процедурный характер» и будет вступать со специальным регулированием в противоречие); 2) проектируемый законопроект, как и 294-ФЗ, остается законом «о проверках» (остальные формы контроля никак не учитываются, а значит многие виды контроля и подавляющее количество контрольно-надзорных мероприятий фактически будет выведено из-под его действия); 3) наличие больших противоречий с другими системообразующими нормативными правовыми актами (законодательство о государственных услугах, 184-ФЗ, 131-ФЗ, НК, ТК и т.д.). <p>Подобная разобщенность регулирования и большое число изъятий из-под действия ФЗ не позволяет выполнить поручения Президента РФ от 4 февраля 2014 № Пр-258 и от 5 января 2015 № Пр-15 в части формирования единых принципов и механизмов государственного контроля вне зависимости от специфики отраслей и видов деятельности.</p>

4. Субъекты контроля (на контроль кого распространяется законопроект)

Позиция Минэкономразвития:

Законопроект распространяется не только на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, но и на граждан.

Единство системы контроля и надзора не может быть достигнуто, если будущим законом не будут охвачены все элементы системы контроля и надзора. Кроме того, следует отметить, что граждане с позиции правовой доктрины нуждаются в больших гарантиях прав, чем субъекты профессиональной деятельности, в число которых входят и юридические лица. Исключение граждан из сферы действия будущего закона создаст режим меньшей защиты их прав по сравнению с субъектами хозяйствования, например, при жилищном надзоре, пожарном надзоре в лесах, ветеринарном надзоре, контроле за оборотом оружия и патронов и др.

Позиция НИУ ВШЭ:

не детализирован, но из законопроекта следует, что он распространяется также на контроль за гражданами без каких-либо исключений (в том числе, на граждан, не осуществляющих хозяйственную деятельность). В целом предмет максимально широк. Такой подход предполагает возможность применения всего набора форм и методов контроля (а не только гарантий защиты прав, предусмотренных в законе) к неограниченному кругу лиц.

Позиция НИУ ВШЭ:

перечень детализирован;

в части граждан закон распространяется только на их хозяйственную деятельность, т.е. на:

физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющие профессиональную приносящую доход деятельность в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации, лицензии или в силу членства в саморегулируемой организации, если контроль в отношении такой деятельности предусмотрен отраслевым федеральным законом

Позиция Минэкономразвития:

Невключение всех граждан предполагает, что осуществление контрольно-надзорной деятельности в отношении граждан (например, при осуществлении ветеринарного контроля (надзора), контроля (надзора) за хранением оружия, надзора за безопасностью дорожного движения и т.д.) будет регламентироваться законодательными актами, часть положений которых будет «подчинена» проектируемому закону, а часть иметь собственное регулирование, не согласованное с принципами проектируемого закона. Данный подход не имеет своего обоснования и практической целесообразности.

5. Система управления рисками

5.1. Область применения

Позиция Минэкономразвития:

Система управления рисками должна распространяться как на плановые, так и на внеплановые мероприятия. В противном случае система управления рисками не сможет распространяться на большое число видов контроля. Для таких видов контроля значительная часть контрольных мероприятий осуществляется на внеплановой основе и по результатам оценки рисков. Например, срабатывание профиля риска в таможенном контроле вызывает необходимость проведения досмотров, осмотров, проверок и т.д. Так, инспектор не разрабатывает профили риска непосредственно на таможенном посту, а сверяет по проверочному листу наличие индикаторов риска, достаточных для проведения соответствующих мероприятий. Схожая логика присутствует у других органов контроля (ФНС, Банк России, Росаккредитация и т.д.). Данные мероприятия носят внеплановый характер и основаны на профилях риска.

Позиция НИУ ВШЭ:

Как плановые, так и внеплановые мероприятия по контролю. Следует отметить, что системы управления рисками осуществления контроля для плановых и внеплановых мероприятий по контролю совершенно различны и не могут быть объединены в рамках одной системы.

Если планирование осуществления плановых мероприятий по контролю основывается на установленных предзаданных параметрах (статического (масштаб деятельности, потенциальная опасность используемых объектов и прочее) или динамического характера (результаты последней проверки, использование добровольных систем декларирования соблюдения обязательных требований), то осуществление внеплановых

Позиция НИУ ВШЭ:

Только плановые мероприятия по контролю. Имеющая потребность в особых основаниях для проведения внеплановых мероприятий по контролю в отдельных сферах (налоговый контроль, таможенный контроль, портовый контроль и т.д.) удовлетворена уже в настоящее время как в 294-ФЗ, так и в проекте НИУ ВШЭ тем, что перечень оснований для проведения таких мероприятий может устанавливаться отраслевым законодательством в закрытом перечне случаев.

Позиция Минэкономразвития:

Следует понимать, что глава 4 о системе управления рисками проектируемого закона в таком случае не может распространяться на все виды контроля (надзора), поскольку, например, налоговый, таможенный и прочие виды контроля активно используют систему управления рисками как раз для проведения внеплановых мероприятий. Таким образом, данные виды надзора выводятся из-под действия проектируемого закона не только в процедурной части, но и в вопросах организации и осуществления управления рисками. Получается, что используемые в проекте закона процедуры и предлагаемая система управления рисками (см. пункт 5) не могут быть распространены на разрешительную деятельность и виды контроля, выведенные из-под действия 294-ФЗ. А, следовательно, на них не смогут распространяться и прочие главы и статьи проекта закона (принципы, система оценки эффективности, профилактики и т.д.). Так как другие возможности их практической реализации кроме процедурной части и управления рисками отсутствуют. Проектируемый закон остается в этом случае в рамках регулирования 294-ФЗ.

<p><i>мероприятий по контролю основывается на совсем других основаниях (профилях риска) и связано с наступлением событий или совокупности событий, потенциально увеличивающих риск наступления вреда (например, несдача вовремя отчетности или указание в отчетности определенных сведений, данные производственной деятельности подконтрольных лиц и прочее). По своей сути такие профили риска являются ничем иным как самостоятельными основаниями для проведения внеплановых проверок.</i></p> <p><i>Следует понимать, что установление системы управления рисками для внеплановых мероприятий приведет к размыванию и неконтролируемому повсеместному расширению перечня оснований проведения внеплановых проверок и фактической передаче полномочий по их установлению на ведомственный уровень при проектировании органами контроля ведомственных систем оценки рисков.</i></p>	
---	--

5.2. Уровень регулирования

<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Правительство РФ должно утверждать только ключевые вопросы и не подменять деятельность органов исполнительной власти. Внедрение системы управления рисками - сложный и комплексный процесс, который требует отраслевой экспертизы и детального изучения. Например, в рамках таможенного контроля в 2013 году использовалось 302 общероссийских профиля риска, 718 региональных и зональных профилей риска, 8781 целевых (срочных) профилей риска, 4059 правоохранительных профилей риска. Схожая ситуация будет складываться по мере внедрения современных систем управления рисками и в других отраслях. Таким образом, полагаем, что утверждение Правительством РФ подобного массива постоянно актуализируемой документации нецелесообразно.</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Правила оценки рисков, критерии (показатели) оценки рисков устанавливаются Правительством РФ в положениях о контроле.</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Профили риска и индикаторы риска, являются частью повседневной деятельности контрольно-надзорных органов (так как формируются в том числе на основе статистики нарушений и информационно-аналитической работы органов исполнительной власти). Правительство РФ не может заменить собой все органы власти и осуществлять непосредственное руководство сферами их деятельности. Предлагаемая конструкция нежизнеспособна, так как приведет к необходимости постоянной актуализации актов</p>
---	--

<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Категории рисков и соответствующая им периодичность проведения мероприятий по контролю устанавливаются для конкретных сфер Правительством РФ, но профили и индикаторы риска, влияющие на распределение по категориям устанавливаются самими ведомствами.</p>	<p>Правительства РФ.</p>
<p>5.3.Количество категорий (уровней риска)</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Число категорий риска должно определяться для каждой отрасли индивидуально, исходя из «разброса», дифференциации реального уровня риска причинения вреда для различных категорий объектов и субъектов в данной отрасли.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>От 3-х до 6-ти</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>4 (в отношении отдельных видов государственного контроля могут отсутствовать хозяйствующие субъекты, относящиеся к одному или нескольким классам опасности)</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Следует учитывать, что важно не то, сколько категорий рисков, а почему их количество и периодичность проверок в них различается для различных видов контроля, например, в развитых странах, которые используют рисковую модель. Методология управления рисками носит принципиально более таргетированный формат назначения плановых проверок и этим напрямую отличается от концепции 294-ФЗ, предусматривающей одинаковую периодичность проверок для большинства видов контроля (надзора).</p>

5.4. Периодичность мероприятий по контролю

Позиция Минэкономразвития:

На данный момент периодичность контрольно-надзорных мероприятий отличается для видов контроля (надзора), полностью подпадающих под действие 294-ФЗ и для видов контроля (надзора), полностью или частично выведенных из-под действия 294-ФЗ. Подобная ситуация имеет объективные предпосылки.

Исходя из методологии управления рисками, периодичность мероприятий внутри каждой категории риска должна определяться для каждого вида контроля и надзора индивидуально, исходя из реального уровня риска причинения вреда в данной отрасли, рассчитанного на основе математического аппарата и достижений отраслевой науки, а не устанавливаться произвольно.

Так, например, в соответствии со статьей 13 Пакета по безопасности продукции и надзора за рынком ЕС «оценка риска должна основываться на имеющихся научных или технических доказательствах». Данный принцип является важным как для обеспечения безопасности в подконтрольных сферах, так и для защиты прав предпринимателей.

Пример различной периодичности в рамках проверки 2 видов надзора: санитарного надзора и контроля торговых стандартов и маркировки, осуществляемого Food Standard Agency (Великобритания): (чтобы открыть файл щелкните на нем два раза).



Документ Microsoft Word

Из данного примера видно, что даже для видов контроля, осуществляемых в рамках одного органа власти, число категорий

Позиция НИУ ВШЭ:

Установлена в самом проекте закона

Позиция Минэкономразвития:

Унифицированные четыре категории риска и общая для всех периодичность проведения проверок не учитывает отраслевой специфики, что противоречит мировой практике и самой методологии управления рисками.

Данная версия модели управления рисками не учитывает особенностей многих видов контроля и надзора, а также противоречит самой идее управления рисками, например, при осуществлении налогового контроля, таможенного контроля, тарифного контроля, антимонопольного контроля и т.д. При подобном понимании рискованного подхода значительная часть видов контроля и надзора будут полностью выведена из-под действия проектированного закона.

Для указанных видов контроля и надзора характерно не разделение объектов (субъектов) по категориям риска, а оценка индикаторов риска для различных профилей риска. Например, срабатывание профиля риска при анализе налоговой отчетности инициирует налоговую проверку, без какого-либо предварительного присвоения категорий риска данным субъектам.

Унифицированные категории и периодичности могут применяться только на моделях управления рисками начального уровня. Например, в Казахстане уже сейчас применяется более продвинутая дифференцированная периодичность проверок для различных видов

<p>риска и периодичность проверок для каждой категории различается.</p> <p>Периодичность мероприятий может быть установлена в законе или устанавливаться Правительством РФ, главное чтобы эта периодичность соответствовала реальному уровню рисков в данной сфере.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Устанавливается Правительством РФ</p>	<p>контроля. В развитых странах это правило, которое является стандартом, вытекающим из самой методологии управления рисками.</p> <p>Одинаковая периодичность проверок для всех отраслей уже сейчас не соответствует сложившейся практике (значительная часть видов контроля и надзора имеют свою периодичность проверок). Может сложиться ситуация, при которой периодичность проверок раз в год для высокого риска и раз в 3 года для среднего риска может быть избыточной для некоторых отраслей. Свести периодичность проверки горнодобывающего предприятия и ателье в рамках одной цифры не представляется возможным, чтобы не увеличить риск недостаточного внимания к риску экологической катастрофы или не подвергнуть чрезмерному контролю представителя малого бизнеса, не представляющего реального риска.</p> <p>Современный опыт развитых стран заключается в установлении индивидуальных периодичностей контрольно-надзорных мероприятий для различных отраслей.</p>
<p>5.5. Предмет системы оценки рисков</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Риски оцениваются по субъектам (юридическим и физическим лицам), объектам (здания, сооружения, транспортные средства и т.д.) и продукции (молоко, детские игрушки, хлеб и т.д.).</p> <p>Это соответствует мировой практике и практическим потребностям снижения уровня риска в конкретных сферах, которые должны оценивать реальные источники риска, а не вторичные факторы. В качестве примера можно привести Регламент 765/2008/ЕС и Директиву об общей безопасности продукции в странах ЕС.</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Категории рисков присваиваются хозяйствующим субъектам.</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Подобное регулирование приведет к использованию объектной системы управления рисками (как сейчас у МЧС, Ростехнадзора, Роспотребнадзора) для реальной оценки риска и субъектного подхода для формирования официальных планов проверок. Такое</p>

Пример шаблона для планирования по номенклатуре продукции, используемый в ЕС (чтобы открыть файл щелкните на нем два раза):



Документ Microsoft
Word

Позиция НИУ ВШЭ:

Категории рисков могут устанавливаться как по отношению к хозяйствующим субъектам, деятельность которых подлежит контролю, так и к используемым ими объектам.

Допускается и смешанная модель оценки риска, когда профили риска одновременно присваиваются как хозяйствующим субъектам, так и результатам их деятельности, в том числе продукции, товарам и услугам, а также их отдельным партиям. При этом, осуществление контроля в отношении хозяйствующих субъектов и контроля в отношении результатов их деятельности происходит параллельно (то есть проводятся самостоятельные проверки лиц и отдельно проверки продукции). Для каждого вида проверок устанавливается своя периодичность. Смешанная модель (и соответственно «параллельные» проверки) допускается только в случаях, предусмотренных федеральными законами.

разбалансированное и формальное использование риск-ориентированной идеологии не позволит в дальнейшем корректно развивать отраслевые модели управления рисками и достичь результата, на который рассчитывают все заинтересованные стороны при их внедрении. Например, ФТС в качестве объектов классификации рисков на данный момент успешно использует продукцию и транспортные средства, являющиеся объектами таможенного контроля.

5.6. Понятия системы управления рисками

Позиция Минэкономразвития:

Понятия, используемые в проекте закона в разделе управления рисками, заимствованы из методологии управления рисками и имеют общеупотребительное значение в развитых странах.

Для примера приведем систему оценки рисков, используемую в ЕС для оценки безопасности продукции (чтобы открыть файл щелкните на нем два раза):



Документ Microsoft Word

Матрица рисков Великобритании (чтобы открыть файл щелкните на нем два раза):



Документ Microsoft Word

Матрица рисков в рамках общеевропейского законодательства:



Документ Microsoft Word

Согласно общеупотребительной терминологии в системе управления рисками выделяют:

1. Вред (harm) или характер причиненного вреда (Typical injury). Данная группа понятий отражает виды вреда, которые могут быть нанесены охраняемым ценностям (смерть, тяжкий вред здоровью и т.д.);
2. Опасность (Hazard) – количественная мера потенциального ущерба (объема причиненного вреда). Например, сколько человек может погибнуть, скольким может быть причинен тяжелый вред здоровью и т.д. по видам вреда.

Позиция НИУ ВШЭ:

Создается система управления рисками. Деятельность хозяйствующих субъектов подразделяется на **классы опасности**. Оценка риска причинения вреда может осуществляться с использованием **статического и динамического метода**. Для определения класса опасности принимаются во внимание установленные Правительством РФ **критерии (показатели)** оценки рисков.

Позиция Минэкономразвития:

Утверждение на уровне Правительства РФ нескольких тысяч критериев и профилей риска, используемых, например, при таможенном и налоговом контроле, а также более двухсот иных видов контроля (надзора), представляется необоснованным предложением.

3.Риск – вероятность осуществления данного уровня опасности, причинения вреда определенной степени тяжести. Например, какова вероятность гибели данного количества человек.

Схематично можно привести соотношение данных понятий:



Презентация
Microsoft PowerPoint

4.Профили рисков причинения вреда – это исчерпывающие характеристики критериев и индикаторов риска причинения вреда, позволяющие отнести объект государственного и муниципального контроля и надзора к той или иной категории риска причинения вреда.

5.Критерии риска – это постоянные характеристики уровня риска (например, масштаб деятельности, наличие массового скопления людей и т.д.).

6.Индикаторы риска – это изменяющиеся характеристики уровня риска (например, процент возврата НДС, величина задолженности по зарплате, страна происхождения товара и т.д.).

Для большинства видов контроля и надзора данная терминология является новой, поэтому во избежание последующих затруднений в применении данные понятия будут уточняться при доработке проекта ФЗ.

Позиция НИУ ВШЭ:

Создается национальная система управления рисками и ведомственные системы управления рисками.

В законопроекте указано, что совокупность **критериев и индикаторов** риска определяют **профиль риска**. Каждому профилю

<p>риска соответствует категория риска. В свою очередь одновременно используется понятие факторов риска, которые могут быть постоянными и переменными. Факторы риска учитываются в моделях оценки риска. По результатам прочтения законопроекта непонятно, чем отличается критерий риска от индикатора риска. Понятия используются синонимично. Также непонятно, чем отличаются критерии и индикаторы риска от факторов риска. Ни одно из этих понятий содержательно не определено. Указано, например, что сведения о статистике причинения вреда субъекта или объекта контроля могут быть как критериями риска, так и индикаторами рисками, а также переменными факторами риска. Отсутствие определенности и четкости изложения положений главы 4, ее ненормативный стиль может привести к существенным проблемам применения норм законопроекта на практике.</p>	
6. Формы, методы и мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора	
6.1.Формы контроля и надзора	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Учитывая, что проектируемый закон исходит из установления основ системы контроля и надзора, необходимо регулирование всех элементов этой системы. Контроль и надзор осуществляется не только в форме проверок, но других формах, перечень которых должен быть закрытым в целях обеспечения прав подконтрольных (поднадзорных) субъектов. Формы контроля и надзора касаются вопроса ограничения прав подконтрольных (поднадзорных) субъектов, что требует регулирования этого вопроса федеральным законом. В проектируемом законе устанавливаются основные требования к порядку осуществления форм контроля и надзора, особенности устанавливаются федеральными законами, равно как и проверки для отдельных видов контроля и надзора могут иметь свои особенности.</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>«Узкий перечень» <i>Государственный (муниципальный) надзор осуществляется органами государственного (муниципального) контроля в рамках:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) <i>проверок деятельности хозяйствующих субъектов;</i> 2) <i>режима постоянного государственного надзора;</i> 3) <i>дистанционных мероприятий по контролю;</i> 4) <i>мониторинга безопасности продукции хозяйствующих субъектов.</i>

В случаях, если федеральными законами будет предусмотрена возможность осуществления контроля и надзора в иных, нежели проверка, формах, но не будут установлены особенности, будут действовать положения проектируемого закона. При этом в проектируемом законе (ст.52) указано, что «набор» возможных форм осуществления конкретных видов контроля и надзора должен быть установлен федеральными законами и положениями о конкретных видах контроля (надзора).

Позиция НИУ ВШЭ:

«Широкий перечень»

Формы контроля и надзора:

- 1) *проверка (в том числе выездная проверка по месту жительства граждан);*
- 2) *режим постоянного контроля (надзора);*
- 3) *осмотр (в том числе с пресечением сопротивления со вскрытием запертых помещений на основании законодательства);*
- 4) *рейдовый осмотр;*
- 5) *досмотр;*
- 6) *досмотр граждан, личный досмотр (в том числе обследование тела гражданина на основании законодательства);*
- 7) *сбор информации (в том числе о персональных данных граждан);*
- 8) *опрос;*
- 9) *получение пояснений (объяснений);*
- 10) *наблюдение;*
- 11) *мониторинг;*
- 12) *контрольная закупка.*

Законопроект только декларирует возможность таких мер, не предусматривая при этом ни оснований, ни ограничений, ни процедуру их проведения. Практически во всех случаях проект закона ссылается на особенности, установленные отраслевым законодательством.

Проект закона «собрал» все специфические формы контроля из

Позиция Минэкономразвития:

Предлагаемый перечень не отражает все используемые в настоящее время формы контроля (надзора).

Детальному регулированию предлагается подвергнуть только проверки, остальные формы имеют декларативную регламентацию, либо полностью игнорируются (сбор отчетности, досмотры, осмотры и т.д.). Например, количество налоговых проверок (200 тыс.) на порядок меньше количества собираемой ими налоговой отчетности (десятки миллионов форм отчетности). Соответственно, и объем издержек предпринимателей от необходимости предоставления отчетности значительно выше.

В то же время данный проект ФЗ игнорирует все формы контроля, за исключением проверок, что не позволяет распространить на них гарантии прав предпринимателей и минимизировать избыточные издержки, связанные с ними.

<p><i>отраслевого законодательства (и особенно из КоАП РФ, а отчасти и из УПК РФ), наделив их универсальным характером. Например, если ранее досмотр граждан допускался только в качестве меры обеспечения в рамках дела об административном правонарушении, а также в качестве формы таможенного контроля, то проект закона предлагает указать такое полномочие как универсальное для всех органов контроля, если это предусмотрено отраслевыми законами.</i></p>	
--	--

6.2. Основания и случаи проведения перечисленных форм надзора

<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Формы контроля и надзора должны быть регламентированы ровно в той мере, которая необходима для определения их основных процедурных особенностей. Возможность использования этих форм и детальная регламентация должны быть установлены федеральными законами и положениями о видах контроля и надзора.</p> <p>В то же время проверки как наиболее распространенная и наиболее объемная по действиям контрольных органов форма контроля и надзора в проектируемом законе предложена в детальной регламентации. При этом будущий закон не исключает особенностей проведения проверок при осуществлении отдельных видов контроля и надзора в случаях, если это установлено федеральными законами.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Не регламентированы</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Регламентированы</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>В проектируемом законе регламентированы только проверки, остальные формы имеют рамочное регулирование. Необходимо обратить внимание, что в предлагаемом законопроекте основной акцент делается на регулирование процедурных аспектов осуществления контрольно-надзорной деятельности, при этом сохраняется большой массив исключений в этой части, что повторяет концепцию 294-ФЗ и в принципе данные предложения должны быть включены текст 294-ФЗ, поскольку по своему содержанию, кругу лиц (только хозяйствующие субъекты) и прочим аспектам законопроект соответствует предмету регулирования 294-ФЗ. Задача, которая ставилась в поручениях Президента РФ перед разработкой законопроекта, требовала регулирования системы контроля и надзора, т.е. всех ее элементов в целом, а не только процедурных аспектов его осуществления в отношении отдельных видов контроля (надзора).</p>
--	--

6.3. Регламентация процедур проведения форм надзора

Позиция Минэкономразвития:

Глава 5 регулирует процедуры всех форм контроля и надзора в той мере, в какой они могут иметь универсальный характер. Концепция законопроекта исходит из разнообразия процедурных особенностей осуществления отдельных видов контроля и надзора.

Позиция НИУ ВШЭ:

Не регламентированы кроме проверки

Позиция НИУ ВШЭ:

Регламентированы все заявленные формы надзора

Позиция Минэкономразвития:

Детально регламентированы только проверки, остальные формы регламентированы в меньшем объеме. Большая часть форм контроля вовсе отсутствует (сбор регулярной отчетности, таможенные досмотры, осмотры и т.д.).

6.4. Мероприятия и методы государственного и муниципального контроля и надзора

Позиция Минэкономразвития:

Мероприятие государственного и муниципального контроля и надзора – действия должностного лица или должностных лиц органа государственного контроля и надзора либо органа муниципального контроля и надзора и привлекаемых в случае необходимости в установленном федеральным законом порядке экспертов, экспертных организаций по осуществлению форм государственного и муниципального контроля и надзора (ч.1 ст. 68).

Федеральными законами должна быть установлена возможность и особенности использования при проведении органами государственного контроля и надзора, органами муниципального контроля и надзора мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора таких методов, как:

- 1) инвентаризация;
- 2) экспертиза;
- 3) отбор проб (образцов) продукции;
- 4) истребование документов (информации);
- 5) изъятие документов и предметов (ч 5. ст. 68).

Позиция НИУ ВШЭ:

- 1) истребование документов (информации) у хозяйствующих субъектов, запрос документов (информации) у государственных органов и органов местного самоуправления, подведомственных им организаций;
- 2) устный опрос и получение письменных пояснений (объяснений) должностных лиц и работников хозяйствующих субъектов;
- 3) обследование, включая:
 - а) осмотр территорий, зданий, сооружений, помещений и иных объектов;
 - б) досмотр продукции, транспортных средств и перевозимых грузов;
 - в) описание технологических процессов, оборудования, инвентаря, средств коллективной и индивидуальной защиты;
 - г) отбор проб (образцов) продукции, объектов окружающей и производственной среды для проведения экспертизы;
 - д) проведение измерений с использованием инструментальных средств;
 - е) фотосъемку, аудио- и видеозапись обследуемых объектов;
- 4) экспертиза, включая исследования и испытания проб (образцов)

<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) инвентаризация; 2) экспертиза; 3) отбор проб (образцов) продукции; 4) истребование документов (информации); 5) изъятие документов и предметов (в том числе выемка оригиналов документов на основании законодательства). 	<p>продукции, объектов окружающей и производственной среды;</p> <p>5) получение информации (наблюдение) с использованием технических средств удаленного контроля и в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Предлагаемый перечень потребует своего соотнесения с формами, установленными федеральными законами об отдельных видах контроля и надзора. Осмотр, досмотр, опрос и другие методы контроля и надзора (в смысле понятийного ряда предлагаемого законопроекта) являются самостоятельными формами контроля и надзора в рамках отраслевого законодательства. Подобная избирательность требует своего отдельного обоснования.</p>
<p>7. Регулирование порядка проведения проверки и оформления ее результатов</p>	
<p>7.1.Необходимость предварительного уведомления юридических лиц и индивидуальных предпринимателей о проведении в отношении них проверки</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Данная процедура не предусматривается как не соответствующая методологии управления рисками, а также не используемая в мировой практике. Примером тому может служить Регламент 765/2008/ЕС и Директива об общей безопасности продукции в странах ЕС.</p> <p>В частности, в рамках Проекта «Сближение систем технического регулирования и стандартизации ЕС и РФ», эксперты ЕС по государственному контролю, анализируя положения 294-ФЗ в контексте перехода на управление рисками, обозначают: «Контролирующий орган уведомляет юридическое лицо о предстоящей плановой проверке за три рабочих дня до начала ее проведения. Это дает возможность субъекту экономической деятельности подготовиться к проверке, провести необходимые изменения в документах или скрыть их. В ЕС подобный тип проверок не практикуется».</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Сохраняется регулирование 294-ФЗ</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Изучение мирового опыта использования риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности показало, что в странах ОЭСР предварительные уведомления не используются.</p>

Более того, уже в настоящее время изменения законодательства предусматривают введение внезапных проверок в отдельных сферах деятельности (например, недавно введенные внезапные проверки Роспотребнадзором качества и безопасности продуктов питания). Почти все наиболее важные виды контроля (надзора) были выведены из-под действия данной нормы еще раньше.

Законопроект предусматривает иные механизмы защиты прав подконтрольных (поднадзорных) субъектов и исключения коррупциогенности при назначении контрольно-надзорных мероприятий. Например, наличие юридически значимого контрольного номера проверки в Реестре проверок, автоматический выбор в Реестре проверок объектов для включения в план проверок, отсутствие изъятий из-под действия ФЗ, расширение форм контроля, на которые распространяется ФЗ и многое другое. Объем гарантий прав предпринимателей проектируемого ФЗ должен сочетаться с методологией управления рисками, а не противоречить ей.

Схематично гарантии прав предпринимателей в проектируемом законе:



Гарантии прав
предпринимателей.рх

Позиция НИУ ВШЭ:

Отменена, не требуется

7.2. Регламентация содержания предписания

Позиция Минэкономразвития:

Данный вопрос, возможно, требует регламентации, но только после соответствующей проработки с контрольно-надзорными органами. На данный момент существуют проблемы относительно того, как избежать декларативности при регулировании данного вопроса, а также сформулировать общие требования к содержанию предписаний из различных сфер контроля.

Позиция НИУ ВШЭ:

Нет

Позиция НИУ ВШЭ:

Да

Позиция Минэкономразвития:

Проектом ФЗ предусматривается, что выдача хозяйствующему субъекту предписания об устранении выявленных нарушений производится в течение трех рабочих дней после оформления акта проверки. Предписание должно быть реально исполнимо, содержать четкие формулировки и точные указания на конкретные действия, которые должен совершить хозяйствующий субъект для прекращения и устранения выявленного нарушения. Содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования (ч.2 ст.32).

Представляется, что данные критерии имеют очень общий характер («четкие формулировки», «точные указания», «реально исполнимо») и требуют конкретизации во избежание разного толкования.

7.3. Регламентация рассмотрения возражений на акт проверки

Позиция Минэкономразвития:

Проектируемым ФЗ (ч.12 ст.85) предусматривается, что физическое лицо, юридическое лицо, мероприятие государственного и муниципального контроля и надзора в отношении которых проводилось, в случае несогласия с фактами, выводами, предложениями, изложенными в акте мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора, либо с выданным предписанием об устранении выявленных нарушений в течение пятнадцати дней с даты получения акта мероприятия

Позиция НИУ ВШЭ:

Да

Позиция Минэкономразвития:

Не все предложения по обжалованию могут быть поддержаны. Например, комиссионное рассмотрение жалоб способно значительно увеличить трудозатраты на проведение контрольно-надзорной деятельности, что в конечном итоге приведет к возрастанию

<p>государственного и муниципального контроля и надзора вправе представить в соответствующие орган государственного контроля и надзора, орган муниципального контроля и надзора в письменной форме возражения в отношении акта мероприятия государственного и муниципального контроля и надзора и (или) выданного предписания об устранении выявленных нарушений в целом или его отдельных положений. При этом физическое лицо, юридическое лицо вправе приложить к таким возражениям документы, подтверждающие обоснованность таких возражений, или их заверенные копии либо в согласованный срок передать их в орган государственного контроля и надзора, орган муниципального контроля и надзора.</p> <p>Ст.104 проектируемого ФЗ регулирует порядок обжалования действий и решений контрольных органов, должностных лиц (в том числе и актов проверки).</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Нет</p>	<p>бюджетных расходов и снижению уровня безопасности в подконтрольной (поднадзорной) сфере (отвлечение трудозатрат инспекторов на вспомогательные процессы).</p> <p>Даже жалобы на постановления по делам об административных правонарушениях не предполагают комиссионного рассмотрения. Нельзя не учитывать, что этот институт не исключает судебного обжалования, что делает излишними повышенные требования к порядку рассмотрения жалоб в административном порядке. Представляется, что потенциальный эффект от новаций и материальные затраты на их реализацию требуют своего обоснования.</p>
<p>7.4.Перечень оснований для отмены результатов проверки, проведенной с грубым нарушением закона</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Перечень оснований для отмены результатов проверки, проведенной с грубым нарушением закона, в целом повторяет существующие основания, предусмотренные 294-ФЗ. Пункт 1 части 2 статьи 88 законопроекта предусматривает в качестве основания – отсутствие основания для проведения мероприятия, под которыми в силу статьи 75 законопроекта понимается в том числе и приказ (распоряжение) о проведении контрольно-надзорного мероприятия.</p> <p>Процедура согласования с органами прокуратуры требует отдельного обсуждения, поскольку полномочия органов</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Расширен по сравнению с 294-ФЗ</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Расширение оснований для отмены результатов проверки требует своего обоснования, поскольку не все нарушения могут считаться существенными, настолько нарушающими права подконтрольных субъектов, что это влечет признание недействительными результаты проверки. Даже процессуальное законодательство не</p>

<p>прокуратуры по согласованию проверок при внедрении риск-ориентированной модели не могут иметь такое же значение, как и в рамках действия 294-ФЗ. В проекте ФЗ предполагается согласование с органами прокуратуры посредством ведения ими юридически значимого реестра проверок.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Сужен по сравнению с 294-ФЗ <i>В новый перечень таких оснований не включили проведение плановой или внеплановой проверки без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного (муниципального) контроля, проведение внеплановой проверки без согласования с органами прокуратуры, проведение плановой или внеплановой проверки без предварительного уведомления о такой проверке.</i></p>	<p>предусматривает отмены судебных решений во всех случаях нарушения правил судопроизводства. Существенными нарушениями могут быть признаны только те, которые не обеспечивали прав подконтрольных субъектов и тем самым повлияли на проведение объективной проверки.</p>
<p>8. Регламентация добровольных форм оценки соответствия обязательным требованиям</p>	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Законопроект предусматривает негосударственные формы контроля, которые используются либо для снижения частоты проверок подконтрольных (поднадзорных) субъектов контрольно-надзорными органами, либо как основание для проведения мероприятий государственного контроля и надзора (по результатам негосударственных форм). Случаи использования этих форм должны предусматриваться законодательством. Необходимо отметить, что в настоящее время, например, в сфере аккредитации уже используются подобные формы организации контроля.</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>«Ограниченная» <i>Использование добровольных форм оценки соответствия допускается только на основе принципа <u>замещения</u> (применение добровольных форм исключают проведение государственных мероприятий по контролю), а также принципа обеспечения <u>свободы выбора юрисдикции</u> (хозяйствующие субъекты самостоятельно выбирают между добровольными формами оценки соответствия и общим порядком осуществления государственного контроля). Запрещается принуждение хозяйствующих субъектов к переходу под режим добровольных форм оценки соответствия. Формы добровольной оценки соответствия устанавливаются Правительством РФ.</i></p>

Позиция НИУ ВШЭ:

«Неограниченная»

Законопроектом предусматривается в ряде случаев:

- необходимость подтверждать соблюдение обязательных требований путем прохождения оценки соответствия на основании возмездного договора в допущенной органом контроля организации;
- необходимость подтверждать соблюдение обязательных требований путем декларирования ответственности (на основании собственных доказательств и без привлечения третьих лиц);
- возможность осуществления инспекционного контроля (в тех случаях, когда юридические лица, индивидуальные предприниматели освобождены от плановых проверок, если это предусмотрено федеральными законами оценка соответствия соблюдения обязательных требований осуществляется в виде инспекционного контроля). При этом не указывается за чей счет должен производиться такой контроль, на каких основаниях, и каков его порядок.

Во всех случаях, по результатам вышеперечисленных мероприятий негосударственных форм контроля могут быть проведены мероприятия государственного контроля и муниципального контроля.

То есть негосударственные формы контроля не исключают, а только дополняют государственный контроль.

Законопроект ни для каких форм негосударственной оценки соответствия не устанавливает ни основания, ни процедуру проведения таких оценок, ни гарантии защиты прав предпринимателей. Все указанные вопросы должны решаться отраслевыми федеральными законами.

Таким образом, допуская ничем неограниченное установление таких возмездных форм оценок соответствия, законопроект при этом не дает никаких преимуществ и гарантий предпринимателям.

Позиция Минэкономразвития:

Полное замещение государственного контроля и надзора негосударственными формами во многих случаях нарушает целостность подконтрольной сферы. Государственный контроль не может рассматриваться только как альтернатива негосударственному контролю или вступать с ним в конкуренцию. Это не соответствует целям и предназначению государственного контроля. В ряде случаев негосударственные формы могут лишь «помогать» государственному контролю, влияя на случаи его осуществления по результатам осуществления негосударственных форм контроля. В целом данные вопросы должны быть синхронизированы с проходящей на данный момент реорганизацией системы саморегулирования в РФ.

9. Регламентация оценки эффективности и результативности государственного контроля (надзора)

Позиция Минэкономразвития:

Показатели результативности и эффективности для каждого вида контроля и надзора устанавливаются индивидуально, в соответствии с общей моделью.

Показатели результативности - общественно значимые результаты, связанные с минимизацией риска причинения вреда.

Примеры показателей результативности:

1. Число погибших при пожарах;
2. Число пострадавших при пожарах;
3. Материальный ущерб от пожаров;
4. Материальный ущерб от нарушения налогового законодательства и т.д.

Показатели эффективности - величина предотвращенного ущерба охраняемым ценностям в расчете на количество проверок и единицу использованных материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

Примеры показателей эффективности:

1. Количество предупрежденных грубых нарушений на одну проверку.
2. Величина доначисления налоговых платежей на одну проверку в млн руб. и т.д.

Так, при снижении общего числа проверок ФНС России на 13% величина доначислений на одну проверку в 2014 году увеличилась с 6,9 до 8,3 млн рублей. Во-первых, удалось снизить уклонение от уплаты налогов (прежде всего за счет минимизации уклонения от уплаты НДС). Во-вторых, снизилось общее число проверок, а юридические лица с незначительным объемом потенциальных нарушений были избавлены от проверок. В-третьих, снижение числа

Позиция НИУ ВШЭ:

«Простая»

Показатели эффективности органов государственного (муниципального) контроля должны учитывать:

- 1) динамику количества зарегистрированных случаев причинения вреда в сфере осуществления государственного контроля, муниципального контроля;
- 2) динамику реального ущерба в стоимостном выражении;
- 3) долю проверок, проведение которых было осуществлено при применении системы оценки рисков и управления ими;
- 4) объем профилактических мероприятий органа государственного контроля, органа муниципального контроля и консультационной помощи хозяйствующим субъектам;
- 5) оценку работы органа государственного контроля, органа муниципального контроля со стороны предпринимателей;
- 6) оценку издержек хозяйствующих субъектов в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий;
- 7) операционные показатели текущей деятельности органа государственного (муниципального) контроля.

Конкретные показатели оценки устанавливаются в Положениях о видах контроля.

Позиция Минэкономразвития:

Предлагаемая модель содержит методологические проблемы:

- отсутствие методики интерпретации показателей (предлагаемые показатели должны снижаться или увеличиваться?);
- неоднозначное указание динамики показателей на ее причину;
- отсутствие увязки показателей (например, что означает недостижение 3 показателей из 7? Этот контроль будет эффективен или нет?);
- одинаковое значение удельного веса всех показателей;

проверок позволяет также повысить эффективность использования трудовых, материальных и финансовых ресурсов налоговой службы.

При этом согласно мировой практике, контрольными могут служить только показатели результативности, а показатели эффективности являются индикативными, рассчитываемыми для диагностики состояния данной сферы контроля (надзора) и выявления возможных причин низких показателей результативности.

Процедура определения показателей и ролей участников в данном процессе описаны в статье 27 и главе 10.

Новая система должна быть переориентирована на самое главное в деятельности органов контроля и надзора, то есть на снижение смертности, заболеваемости, аварийности, причиненного материального ущерба и прочих негативных последствий для охраняемых ценностей в подконтрольных сферах. Органы контроля и надзора должны отчитываться уровнем смертности, количеством пожаров, причиненным материальным ущербом и тому подобными общественно значимыми показателями, а не тем сколько они провели проверок, наложили штрафов или выдали предписаний.

В рамках системы оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов должны учитываться издержки бизнеса от контрольно-надзорной деятельности на предмет их избыточности, не обусловленной реальными практическими потребностями для целей минимизации рисков причинения вреда в данной сфере деятельности. Издержки на прохождение проверок, сдачу регулярной отчетности, предоставление сведений, раскрытие информации, необходимость ведения первичного учета для целей предоставления сведений в рамках проверок, а также прочие издержки, прямо или косвенно вызванные контрольно-надзорными полномочиями органов исполнительной власти должны учитываться, анализироваться и сокращаться в случае их избыточности. В рамках системы оценки эффективности должны будут устанавливаться целевые значения показателей эффективности по сокращению

- ориентация на формальные показатели и слабое отражение общественной значимости контроля (случаи причинения вреда имеют такой же вес, что и доля проверок, проведение которых было осуществлено при применении системы оценки рисков и управления ими).

Все это позволяет сделать вывод, что предлагаемый набор показателей не решает проблем существующей системы оценки эффективности контрольно-надзорных органов.

избыточных издержек бизнеса от контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти.

Система показателей результативности и эффективности соответствует лучшей мировой практике и направлена на предотвращение случаев причинения вреда и грубых нарушений, которые несут реальную угрозу причинения вреда, а также приведет к переориентации контрольно-надзорных мероприятий на объекты повышенного риска. Данное определение позволяет комплексно переориентировать государственный контроль (надзор) на задачу минимизации риска общественного вреда на всех этапах технологического цикла предупреждения, выявления и пресечения нарушения обязательных требований. Так, на этапе планирования делается бессмысленным включение в план проверок объектов, на которых не может быть предупреждено, выявлено или пресечено нарушение, характеризующиеся высоким потенциальным ущербом охраняемым ценностям. Поэтому в законопроекте предполагается вовсе отказаться от плановых проверок бизнеса, который не несет реальный риск причинения вреда.

Данное определение эффективности также отражает целевую ориентацию на уход от проверок, которые не заканчиваются предотвращением вреда охраняемым ценностям. Таким образом, деятельность по предупреждению, выявлению и пресечению нарушений обязательных требований будет направлена на предотвращение непосредственного вреда охраняемым ценностям, а не на выискивание малозначительных и легкоустраняемых нарушений. В законопроекте предусмотрено, что в системе оценки эффективности не могут учитываться предотвращенные и пресеченные нарушения, не представляющие непосредственной угрозы охраняемым ценностям (п. 2, ч. 2. ст. 114).

Другой важной задачей законопроекта является оптимизация используемых контрольно-надзорными органами людских, материальных и финансовых ресурсов.

Нормирование показателей эффективностей на число проверок и единицу использованных ресурсов позволяет сопоставлять эффективность различных стратегий, форм и методов контрольно-

надзорной деятельности, сравнивать между собой удельную эффективность территориальных органов и конкретных инспекторов в рамках оценки эффективности деятельности отдельных контрольно-надзорных органов. Нормирование показателей эффективности может использоваться и при оценке необходимости и достаточности (избыточности) используемых материальных, финансовых и трудовых ресурсов.

Правильно выстроенная система показателей должна привести к увеличению общественно-значимых результатов контрольно-надзорной деятельности, при одновременном снижении административного давления на бизнес и оптимизации используемых контрольно-надзорными органами людских, материальных и финансовых ресурсов.

Упрощенная схема оценки показателей результативности и эффективности отражена на следующих слайдах:



Система
показателей эффекти

Предлагаемая модель соответствует лучшей мировой практике в данной области, а также рекомендациям ОЭСР в области управления эффективностью деятельности органов исполнительной власти и используется в большинстве стран ОЭСР.

Краткое описание мирового опыта использования данной модели:



Мировой опыт
оценки эффективнос

Позиция НИУ ВШЭ:

«Сложная»

Отдельно предлагается оценивать результативность (снижения количества случаев причинения вреда в контролируемой отрасли) и эффективность (величина предотвращенного ущерба охраняемым ценностям в расчете на количество мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора и единицу использованных материальных, финансовых и иных ресурсов, а также в расчете на объем издержек физических и юридического лиц).

В рамках эффективности предлагается оценивать издержки граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора

экономичность использования материальных, финансовых и трудовых ресурсов при осуществлении государственного и муниципального контроля и надзора.

Также предлагается оценивать:

- эффективность не только контрольно-надзорного органа в целом, но и каждого структурного подразделения и каждого инспектора;
- негативные экономические последствия от контрольно-надзорной деятельности, в соответствии с которой должен вестись учет случаев нанесения экономического ущерба от контрольно-надзорной деятельности;
- экономический ущерб, понесенный добросовестными участниками экономической деятельности от конкуренции со своими недобросовестными конкурентами.

Однако закрытый перечень показателей оценки в законопроекте не установлен.

10. Регулирование требований к нормативным правовым актам, устанавливающим обязательные требования, подлежащие государственному и муниципальному контролю

Позиция Минэкономразвития:

Данный вопрос не входит в предмет регулирования проектируемого закона.

Признавая значимость актуализации и оптимизации установленных обязательных требования, подлежащих государственному и муниципальному контролю и надзору, Минэкономразвитие предлагает заниматься данной работой параллельно, не вступая в неразрешимое противоречие с действующим законодательством. Так, вопросы правоограничений должны быть урегулированы не в базовом законе, а в отраслевом законодательстве и законодательстве об административных правонарушениях. Вопросы установления «Общих требований к обязательным требованиям» должны быть установлены в федеральном законе, регулирующем общие принципы правотворчества в РФ. Всё многообразие вопросов, связанных с разрешительными порядками начала деятельности можно было бы урегулировать в отдельном законе «О разрешительной деятельности в Российской Федерации» или в рамках последовательной работы по актуализации отраслевого законодательства.

Позиция НИУ ВШЭ:

Нет

Позиция НИУ ВШЭ:

Да

Позиция Минэкономразвития:

Проектируемым законом по сути будут закреплены требования к введению в действие, внедрению, актуализации, признанию утратившими силу таких НПА и документов, порядок обнародования обязательных требований.

Таким образом, исключается действие соответствующих федеральных законов и иных НПА, отражающих государственную политику в конкретных сферах (техническое регулирование, санитарно-эпидемиологическое благополучие, градостроительство и т.д.).

«Общие требования к обязательным требованиям» должны быть установлены в федеральном законе, регулирующем общие принципы правотворчества в РФ. Такой акт в настоящее время отсутствует. Однако Министерством юстиции РФ разработан проект федерального закона «О нормативных правовых актах в РФ», и соответствующие предложения могли бы быть адресованы разработчикам этого законопроекта.

Кроме того, проектируемым законом будут введены коллизии с федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ и актами ФОИВ, предусмотренными ФЗ «О Правительстве РФ», ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания», Указом Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной

власти», другими актами.
 Законопроектом предлагается реализация недостаточно проработанного вопроса о необходимости публикации обязательных требований на Едином портале. Представляется, что в сравнении с необходимостью актуализации обязательных требований, их публикация на Едином портале является второстепенной задачей. Простое перенесение обязательных требований на Единый портал грозит превратиться в «информационную свалку», с невозможностью качественной навигации по данным материалам. Вопрос о разработке подобного портала нужно решать после проведения специального исследования и на более поздней стадии процесса оптимизации и актуализации обязательных требований. Первостепенная задача в этой сфере – качество обязательных требований. Более перспективной представляется увязка необходимости поэтапной актуализации обязательных требований с переходом на рисковую модель, когда во главу угла ставится не вопрос доступности требований, а вопрос их практического использования при осуществлении государственного контроля.

11. Регулирование кадрового и финансового обеспечение государственного (муниципального) контроля

Позиция Минэкономразвития:

Данный вопрос требует своего развития в законодательстве о государственной и муниципальной службе, а также в законодательстве, предусматривающем особенности прохождения службы в отдельных органах.

Позиция НИУ ВШЭ:

Нет

Позиция НИУ ВШЭ:

Да

Позиция Минэкономразвития:

Управленческий смысл и практическое содержание предложений не раскрывается. Тем более не оцениваются их последствия для бюджета и эффективности осуществления государственного и муниципального контроля.

Данные вопросы также не входят в предмет регулирования проектируемого закона, поскольку данные вопросы регулируются специальным законодательством.

12. Регулирование оснований и порядка передачи полномочий по осуществлению государственного контроля, а также контроля за осуществлением переданных полномочий	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Это не входит в предмет регулирования проектируемого закона, поскольку данные вопросы регулируются специальным законодательством.</p> <p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Нет</p>	<p><u>Позиция НИУ ВШЭ:</u></p> <p>Да</p> <p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Проектируемым законом предлагаются изъятия из общего регулирования разграничения (и передачи) полномочий между различными публично-правовыми образованиями, а также осуществления контроля за переданными полномочиями, установленного 184-ФЗ и 131-ФЗ. В ситуации отсутствия утвержденных положений и методик отраслевых систем управления рисками представляется несвоевременным рассмотрение предлагаемых решений. Также стоит отметить, что предлагаемый механизм делегирования субъектов по классам опасности не имеет прямых аналогов в мировой практике.</p>
13. Система стратегического планирования государственного контроля и надзора, а также ее связь с оценкой эффективности и результативности государственного контроля и надзора и системой управления рисками	
<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Предполагается создание современной системы стратегического планирования государственного контроля и надзора, которая соответствует положениям 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» и международным стандартам в данной сфере. Создается многоуровневая иерархия плановых и отчетных документов в сфере государственного контроля, позволяющая формулировать общенациональные приоритеты в конкретных сферах и контролировать их реализацию, как на общенациональном и ведомственном уровне, так и в территориальном разрезе. Система стратегического планирования обеспечивает взаимную увязку стратегических документов в сфере государственного контроля и надзора, системы оценки эффективности, системы управления рисками и повседневной деятельности органов контроля и надзора.</p>	<p><u>Позиция Минэкономразвития:</u></p> <p>Нет</p>

14.Профилактика нарушений обязательных требований

Позиция Минэкономразвития:

Базовые положения закона и Глава 8 создают комплексную систему профилактики нарушений обязательных требований, которая соответствует мировой практике в данной сфере.

В частности, система профилактики интегрирована в систему стратегических документов, управления рисками и оценки результативности и эффективности государственного контроля. Для примера можно привести часть 2 статьи 114 проектируемого ФЗ.

В качестве приоритета профилактической работы предлагается создание максимально удобной среды по разъяснению обязательных требований, а также создание возможности самостоятельного прохождения (либо с помощью органов контроля) оценки соблюдения обязательных требований физическими и юридическими лицами.

Вводится практика подготовки руководств по соблюдению обязательных требований, которые в доходчивой форме разъясняют особенности соблюдения обязательных требований.

В соответствии с мировой практикой выделяются такие формы профилактической работы, как разъяснения и консультации, в том числе по запросам подконтрольных субъектов. Органы контроля и надзора должны будут давать юридически значимые разъяснения соответствующего законодательства.

Позиция Минэкономразвития:

Законопроект не учитывает общепринятые в развитых странах инструменты профилактики нарушений. Прежде всего, отсутствует обязанность предоставлять разъяснения и консультировать бизнес.

Все инструменты сформулированы преимущественно в модальности возможности, а не обязанности органа.

Профилактика нарушений в интерпретации проектируемого закона сводится преимущественно к социальной рекламе и прочим PR-инструментам (ч. 2 ст. 17).