

Целевая модель организации системы регионального государственного контроля (надзора)

Целевая модель организации контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации предусматривает реализацию следующих мероприятий:

1. Четкое нормативное правовое регулирование организации и проведения регионального государственного контроля (надзора);
2. Раскрытие обязательных требований, являющихся предметом контроля, а также систематизация и актуализация обязательных требований, установленных региональными нормативными правовыми актами;
3. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора);
4. Внедрение систематической оценки эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) субъекта РФ, ключевым показателем для которой являются показатели «конечного» результата (уменьшение случаев причинения вреда);
5. Ведение учета подконтрольных субъектов (объектов) и истории их проверок;
6. Информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности в субъекте РФ (наличие информационных систем, обеспечивающих функционирование системы управления рисками и межведомственное информационное взаимодействие).

Указанные мероприятия следует реализовывать в первую очередь в отношении приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора), определенных высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом в перечень приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора), как минимум должны быть включены:

- 1) региональный государственный экологический надзор;
- 2) региональный государственный ветеринарный надзор;
- 3) государственный жилищный надзор;
- 4) лицензионный контроль в отношении юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по управлению многоквартирными домами на основании лицензии;
- 5) лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции;
- 6) государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- 7) региональный государственный строительный надзор.

1. Нормативное правовое регулирование организации и проведения регионального государственного контроля (надзора)

Идеальным состоянием нормативного правового регулирования является наличие принятых в установленном порядке в отношении каждого вида регионального государственного контроля (надзора):

- положения (порядка) о контроле (надзоре);
- административного регламента, утвержденного уполномоченным органом.

Положения (порядки) о видах регионального государственного контроля (надзора) могут предусматривать:

- 1) наименования органов государственного контроля, уполномоченных осуществлять региональный государственный контроль (надзор);

2) разграничение поднадзорных объектов между различными органами государственного контроля в случае, если полномочиями по осуществлению контроля наделяются два и более таких органа;

3) должностные лица, уполномоченные осуществлять государственный контроль (надзор);

4) права и обязанности должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор);

5) формы контроля, реализуемые в рамках осуществления государственного контроля (проверки, мероприятия без взаимодействия с проверяемым лицом (в том числе рейдовые обследования) и т.д.);

6) формы и методы проведения проверки и основания для применения инструментального контроля и лабораторных исследований;

7) случаи и основания проведения дистанционных мероприятий по контролю;

8) случаи привлечения экспертов и экспертных организаций;

9) критерии и процедура осуществления оценки риска причинения вреда от деятельности хозяйствующих субъектов для присвоения им класса опасности;

10) дифференциация содержания и процедур государственного контроля (надзора) в отношении хозяйствующих субъектов в зависимости от присвоенного им класса опасности;

11) обязанность использования при проведении плановой проверки должностным лицом органа государственного контроля (надзора) проверочных листов (списков контрольных вопросов);

12) порядок проведения мероприятий по контролю без взаимодействия с предпринимателями;

13) порядок ведения учета случаев причинения вреда и расчета размера реального ущерба, причиненного в результате деятельности хозяйствующих субъектов, в отношении которых осуществляется государственный контроль (надзор);

14) показатели эффективности государственного контроля (надзора);

15) осуществление специальных профилактических мероприятий, направленных на предупреждение причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Положения (порядки) о видах регионального государственного контроля (надзора) должны утверждаться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Разработка и принятие **административных регламентов** исполнения государственных функций по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) должно осуществляться в порядке, установленном нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

2. Раскрытие, систематизация и актуализация обязательных требований

С точки зрения эффективности контроля важнейшую роль играет качество проверяемых требований, под которым понимается их:

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

Исходя из указанных параметров качества обязательных требований, их совершенствование следует осуществлять по трем направлениям:

- 1) раскрытие;
- 2) систематизация;
- 3) актуализация.

Раскрытие и систематизация обязательных требований направлены на решение проблемы недоступности информации для бизнеса о действующих в отношении них обязательных требованиях. Такая недоступность может быть обусловлена не только полным отсутствием доступа к тексту акта, установившего обязательные требования, но и ситуацией фактического непонимания хозяйствующими субъектами, какие именно требования распространяются на их деятельность. Последнее может быть связано среди прочего с тем, что в нормативной базе имеется значительное количество технических норм и правил с «непонятным статусом», то есть акты, информация об отмене или прекращении действия которых отсутствует, но на практике они или вовсе не применяются, или применяются не систематически и выборочно.

Региональным органам государственного контроля (надзора) следует:

- вести разъяснительную работу о существе применяемых требований;
- раскрывать правоприменительную практику обязательных требований, статистику их нарушений;
- издавать информационную продукцию (памятки, буклеты) об объеме обязательных требований для типовых случаев ведения бизнеса;
- раскрывать такую информацию на официальных сайтах органов государственного контроля (надзора);
- разработать и утвердить в отношении каждого вида регионального государственного контроля (надзора) перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю*.

**Перечни должны соответствовать методическим рекомендациям, одобренным Протоколом заседания подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 года № 6.*

В отношении обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ, также необходимо проводить работу по их периодической **актуализации**.

Под актуальными обязательными требованиями понимаются требования, содержание регулирования которых соответствует реалиям существующих рыночных отношений, а также достигнутому уровню науки и техники.

3. Применение риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора)

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности проведения мероприятий по контролю определяется отнесением деятельности хозяйствующего субъекта (его производственных объектов) к определенной категории риска либо определенному классу опасности. При этом под интенсивностью мероприятий понимается вариативность форм, продолжительности и периодичности мероприятий по контролю.

Для внедрения риск-ориентированного подхода на уровне субъекта Российской Федерации необходимо установление высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации перечня категорий риска или классов опасности деятельности хозяйствующих субъектов (их) производственных объектов.

Идеальная модель организации регионального государственного контроля (надзора) к концу 2017 года предполагает утверждение планов проведения плановых проверок органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в 2018 году уже с применением риск-ориентированного подхода.

Внедряться риск-ориентированный подход должен, начиная с приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора).

При внедрении риск-ориентированного подхода субъекты РФ могут руководствоваться Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности (утверждены постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 г. № 806).

Рекомендуется придерживаться следующих принципов при внедрении риск-ориентированного подхода:

- ✓ критерии отнесения лиц и объектов к определенной категории риска (классу опасности) должны строиться исключительно на оценке уровня потенциальной опасности. Не следует учитывать параметры деятельности, которые напрямую не связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью. Критерии распределения по классам опасности должны основываться не на простом правиле «большой значит опасный», а на реальном учете уровня опасности;
- ✓ необходимо использование динамической системы оценки риска, предусматривающей определение класса опасности в зависимости от истории взаимодействия подконтрольного субъекта с контрольными органами, применяемых предпринимателем методов снижения риска. Устойчивое добросовестное поведение подконтрольных субъектов, их меры, направленные на повышение безопасности своей деятельности, должны приводить к понижению категории риска (класса опасности);
- ✓ следует предусматривать дифференциацию процедуры и возможных результатов государственного контроля в зависимости от категорий риска (класса опасности) подконтрольных субъектов (объектов). Чем ниже такая категория, тем интенсивность контроля должны быть меньше. Под интенсивностью контроля понимается:
 - *периодичность плановых проверок* (в отношении наименее опасных объектов следует исключать проведение плановых проверок);
 - *виды проверок* (в отношении наименее опасных объектов следует проводить по возможности только документарные проверки);
 - *продолжительность проверки* (максимально допустимая длительность проверок должна зависеть от класса опасности);
 - *содержание проверки* (от класса опасности должен зависеть объем надзорных мероприятий, включая объем лабораторных исследований);
- ✓ для подконтрольных субъектов должны быть известны критерии оценки категории риска (класса опасности), результаты такой оценки, а также последствия такой оценки для них. Предприниматели должны иметь возможность подать заявление об изменении присвоенных ранее категории риска или класса опасности;
- ✓ внедрение риск-ориентированного подхода не должно создавать для предпринимателей неоправданных издержек, связанных с предоставлением какой-либо информации, прохождением процедур перерегистрации и т.д. Первоначальное определение класса опасности следует проводить на основании имеющейся в распоряжении органа контроля информации о подконтрольном субъекте (объекте). Последующее уточнение присвоенной категории риска (класса опасности) может осуществляться при ближайшей проверке такого лица (объекта).

2. Систематическая оценка эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) субъекта Российской Федерации

В настоящее время для анализа и оценки эффективности государственного контроля (надзора) преимущественно применяются только, так называемые «процессные» показатели, никак не связанные с конечным результатом повышения безопасности в контролируемой сфере (выполнение плана проведения проверок, доля проверок, результаты которых признаны недействительными, среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта и т.д.).

Идеальная модель организации контрольно-надзорной деятельности предполагает переориентацию оценки эффективности контрольных органов с «процессных» показателей на показатели «конечного» результата.

Для оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности следует использовать:

- *Ключевые показатели результативности*, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения причиняемого подконтрольными субъектами вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- *Ключевые показатели эффективности*, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов снижения общественно опасных последствий с учетом задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов и административных и финансовых издержек подконтрольных субъектов при осуществлении в отношении них контрольно-надзорных мероприятий;
- *Индикативные показатели*, количественно характеризующие контрольно-надзорную деятельность*.

**Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также План-график реализации пилотного проекта по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р).*

Такая система оценки эффективности может быть реализована только при наличии систематического учета (регистрации) тех инцидентов, для предупреждения которых осуществляется контроль (смертельные случаи, заболевания, аварии, катастрофы, нарушение прав граждан и прочее).

К концу 2017 года субъектам Российской Федерации для соответствия идеальной модели организации осуществления государственного контроля (надзора) необходимо утвердить порядок оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

В отношении приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора):

- определить показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также индикативные показатели;
- определить порядок учета случаев причинения вреда (регистрации инцидентов).

5. Учет подконтрольных субъектов (объектов) и истории их проверок

Наличие в контрольном органе учета подконтрольных субъектов (объектов) и истории их проверок является необходимым фактором для:

- справедливого распределения интенсивности проведения мероприятий по контролю между всеми хозяйствующими субъектами при составлении ежегодных планов проведения плановых проверок;
- применения риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) для учета присвоенных классов опасности (категорий риска) деятельности хозяйствующих субъектов (их производственных объектов).

Организация регионального государственного контроля (надзора) ни при каких условиях не может соответствовать идеальной модели, если назначение плановых

проверок осуществляется в условиях отсутствия у контрольного органа информации о всех осуществляющих деятельность в сфере осуществления контроля хозяйствующих субъектов.

Источниками сведений для формирования учетов подконтрольных субъектов (объектов) могут выступать:

- уведомления о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности;
- административные данные о предоставлении государственных услуг разрешительного характера;
- данные единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей;
- иные сведения, полученные в порядке межведомственного информационного взаимодействия.

Региональные системы учета подконтрольных субъектов (объектов) должны позволять вести «истории» проверок таких лиц (их объектов). Данная информация является необходимой для формирования динамических систем управления рисками.

В зависимости от числа подконтрольных субъектов в рамках тех или иных видов регионального государственного контроля (надзора) необходимо определить характеристики информационных технологий для организации учета.

В отношении видов контроля с небольшим числом подконтрольных субъектов (объектов) возможно использование стандартного офисного программного обеспечения, а также соответствующем образом организованного бумажного архива документов. Бумажные номенклатурные дела следует формировать в отношении каждого подконтрольного субъекта, используемых им объектов. В таких делах следует накапливать все материалы, относящиеся к такому субъекту (объекту): решение об определении категории риска (класса опасности), переписку с подконтрольным субъектом, обращения третьих лиц приказы (распоряжения) о проведении мероприятий по контролю, акты проверок, а также документы по делам об административных правонарушениях (в случае, если такие документы составляются самим контрольным органом).

В отношении видов контроля с большим числом подконтрольных субъектов (объектов) необходимо использование более сложного программного обеспечения, которое в идеальном состоянии обеспечивает хранение в электронном виде всех документов, образующихся в результате проведения проверок (перечислены выше).

В контрольном органе должна быть утверждена инструкция об организации учета подконтрольных субъектов (объектов) и истории их проверок. Положения такой инструкции должны быть согласованы с инструкцией ведомства по делопроизводству. Также административные процедуры по учету подконтрольных субъектов (объектов) должны быть описаны в административных регламентах о видах регионального государственного контроля (надзора).

6. Информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации

Идеальная модель организации контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации предполагает, что отдельные направления деятельности контрольных органов должны быть обеспечены информационными технологиями.

В первую очередь необходимо использовать такие технологии для:

- учета подконтрольных субъектов (объектов) и применения по отношению к ним риск-ориентированного подхода (то есть регистрация в отношении них классов опасности (категорий риска), учет случаев причинения вреда такими лицами и истории их проверок для построения динамической системы управления рисками);

- оценки эффективности деятельности органов государственного контроля (надзора) субъекта РФ (динамическое наблюдение за установленными индикативными показателями и показателями результативности и эффективности);
- межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с требованиями ч. 8 ст. 7 Федерального закона № 294-ФЗ.

До выработки на федеральном уровне концепции информатизации контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне в субъектах Российской Федерации могут использоваться временные решения.

Для информационного сопровождения таких направлений деятельности может использоваться:

- единое ПО для обеспечения всех задач контрольно-надзорной деятельности или отдельные программные продукты;
- существующие программные продукты или специально разработанное ПО.

Информационное обеспечение деятельности следует обеспечивать в первую очередь в отношении приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора).

В проектных офисах, созданных в субъектах Российской Федерации для обеспечения реализации мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности, необходимо провести аналитическую работу по инвентаризации программного обеспечения, используемого для нужд контрольно-надзорной деятельности. Для каждого вида регионального государственного контроля (надзора) в зависимости от числа подконтрольных субъектов и частоты мероприятий по контролю необходимо определить тип программного обеспечения (стандартное или специально-разработанное) и необходимый функционал такого ПО, обеспечивающее решение задач контрольного органа и достижение показателей настоящей целевой модели.

Организационно-распорядительным документам следует определить те виды регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых требуется совершенствование информационного обеспечения. Следует утвердить план необходимых для этого мероприятий.