

Проект «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» - ПРЕКОП II

www.coe.int/PRECOPII

Технический документ

**Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их
влияние на бизнес-процессы**

Авторы:

Джузеппа Оттимофиоре, Александр Кнутов и Темис Эфтихиду¹

Эксперты Совета Европы

Июль 2018 г.

ECCD—PRECOPII—TP—3/2017

¹ Александр Кнутов — национальный эксперт Совета Европы. Джузеппа Оттимофиоре и Темис Эфтихиду — международные эксперты Совета Европы. В подготовке настоящего технического документа также участвовал Флорентин Блан, старший консультант по правоприменению и реформам в контрольно-надзорной сфере.

Отдел по вопросам сотрудничества в сфере борьбы с экономическими преступлениями (ECCD)

Департамент по борьбе с преступностью

Генеральный директорат по правам человека и верховенству права, Совет Европы

67075 Strasbourg CEDEX France

Тел.: +33(0)3 90 21 42 14

Факс: + 33(0)3 88 41 27 05

Эл. почта: maia.mamulashvili@coe.int

www.coe.int/corruption

Данный документ был подготовлен экспертами по инициативе проекта ПРЕКОП II.

Мнения, выраженные в настоящем документе, отражают позицию авторов и не могут считаться выражением официальной позиции Совета Европы

СОДЕРЖАНИЕ

Определение понятий и терминов, используемых в настоящем документе	5
1 Резюме.....	7
2 Введение	9
3 Лучшая практика и международный опыт.....	10
3.1 Лучшая международная практика: обзор принятых мер и внедренных инструментов	10
3.1.1 Основные принципы	10
3.1.2 Применение риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности	12
3.1.3 Содействие соблюдению обязательных требований	14
3.1.4 Назначение соответствующего наказания за несоблюдение обязательных требований	16
3.1.5 Недопущение дублирующих и пересекающихся выездных проверок контролирующих органов	16
3.1.6 Использование информационных технологий	17
3.1.7 Повышение профессионализма у сотрудников, участвующих в проверках	19
3.1.8 Управление производительностью инспекторов и проверяющих органов	20
3.1.9 Информирование и инструктирование подконтрольных субъектов	21
3.2 Реформы, проведенные в некоторых странах	23
3.2.1 Проблемные вопросы: чрезмерное число проверок, непрозрачность системы контроля, отсутствие работы по содействию соблюдению обязательных требований.....	23
3.2.2 Принятые меры.....	27
3.2.3 Борьба с практикой проведения внеплановых и незаконных проверок.....	40
3.2.4 Принятие надлежащих мер и назначение соответствующих санкций.....	41
3.3 Примеры реформ на местном уровне.....	43
3.3.1 Реформа системы проверки безопасности пищевых продуктов в регионе Кампания, Италия.....	43
3.3.2 Реформа проверок, надзора и контроля в Муниципалитете Богота, Колумбия..	44
4 Контрольно-надзорная деятельность на муниципальном уровне в Российской Федерации.....	46
4.1 Теоретические вопросы оценки влияния контрольно-надзорной деятельности на ведение бизнеса в России	46
4.1.1 Введение.....	46
4.1.2 Оценка издержек бизнеса от контрольно-надзорной деятельности (проблемы разграничения обоснованных и избыточных издержек от осуществления обоснованного и избыточного контроля)	47
4.2 Контрольно-надзорная деятельность на местном уровне	51
4.2.1 Виды контроля за бизнесом, осуществляемые на местном уровне	51
4.2.2 Характеристика муниципального контроля в Российской Федерации	52
4.2.3 Количественные оценки объема контрольно-надзорной деятельности в России	58
4.2.4 Обзор контролирующих органов, осуществляющих наибольшее количество проверок на местном уровне, и деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса	61
4.3 Негативные практики осуществления контрольно-надзорной деятельности на местном уровне	69

4.3.1	Анализ экспертных мнений региональных бизнес-омбудсменов о проблемах российского бизнеса.....	69
4.3.2	Опрос региональных бизнесомбудсменов о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)	70
4.3.3	Опрос федеральных и региональных контролирующих органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)	73
4.3.4	Опрос представителей бизнеса о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)	81
4.3.5	Описание отдельных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности, оказывающей избыточное негативное влияние на ведение бизнеса	83
5	Возможные направления деятельности на муниципальном уровне.....	99
5.1	Выводы.....	99
5.2	Основные рекомендации	100
5.2.1	Использование / изменение правовых документов (с институциональными последствиями).....	100
5.2.2	Институциональные изменения (с оперативными последствиями)	101
5.2.3	Разработка и внедрение операционных изменений	102
5.3	Рекомендации для бизнеса по противодействию злоупотреблениям при осуществлении в отношении них контрольно-надзорной деятельности	104
6	Приложение 1. Примеры незаконных действий контролирующих органов и избыточной контрольно-надзорной деятельности на местном уровне из практики Уполномоченных по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации	107
6.1	Примеры избыточной контрольно-надзорной деятельности из практики Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области	107
6.2	Примеры избыточной контрольно-надзорной деятельности из практики Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Карелия	111
7	Приложение 2 Статус имплементации рекомендаций, сформулированных в Техническом документе «Контрольно-надзорные мероприятия на муниципальном уровне и их влияние на бизнес-процессы в Российской Федерации»	119
8	Библиография	145

ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЙ И ТЕРМИНОВ, ИСПОЛЪЗУЕМЫХ В НАСТОЯЩЕМ ДОКУМЕНТЕ

Определение понятий и терминов, используемых в настоящем документе на основании международной практики

Контрольно-надзорная деятельность (контрольная деятельность, инспекционная деятельность) – деятельность контролирующих органов по проведению проверок, иных контрольно-надзорных мероприятий, а также по осуществлению иных правоприменительных функций в целях оценки соответствия деятельности подконтрольных субъектов, их объектов (имущества), персонала обязательным требованиям и недопущения причинения вреда охраняемым ценностям.

Контролирующие органы – любые правительственные и неправительственные органы и учреждения, наделенные национальным правом полномочиями по осуществлению проверок и иных контрольно-надзорных мероприятий.

Подконтрольные субъекты – граждане и организации, включая их филиалы, представительства, структурные подразделения и работников, в отношении которых осуществляются проверки и иные контрольно-надзорные мероприятия.

Проверка – в широком смысле все виды действий контролирующих органов, направленных на изучение или оценку продуктов, услуг или операций подконтрольных субъектов, с целью определения их соответствия обязательным требованиям.

Определение понятий и терминов, используемых в настоящем отчете с учетом российской практики

Проверка – в узком смысле, характерном для России – это комплекс проверочных действий контролирующего органа в отношении конкретного подконтрольного субъекта, ограниченный временным интервалом, начиная с момента назначения проверки, и заканчивая ее завершением, в ходе которого могут запрашиваться документы, осматриваться объекты подконтрольного субъекта, браться объяснения от такого лица и его работников, отбираться пробы и образцы продукции для проведения экспертизы и иных лабораторных исследований и совершаться иные действия, необходимые для оценки соответствия деятельности подконтрольных субъектов, их объектов (имущества), персонала обязательным требованиям.

Иные контрольно-надзорные мероприятия – любые действия контролирующих органов проводимые в целях оценки соответствия деятельности подконтрольных субъектов, их объектов (имущества), персонала обязательным требованиям не в форме проверки (в ее узком смысле, характерном для России). Иные контрольно-надзорные мероприятия могут осуществляться с взаимодействием с подконтрольными субъектами, в том числе с посещением их объектов и территорий (рейды, контрольные закупки, административные расследования и прочее), или без взаимодействия с подконтрольными субъектами, в том числе проводимые в отношении неопределенного круга подконтрольных субъектов (мониторинги).

В настоящем исследовании иные контрольно-надзорные мероприятия выделены в отдельную категорию, поскольку такой подход принят в российской правоприменительной практике. Авторы настоящего исследования считают, что независимо от специфики содержания определенных видов деятельности по контролю и надзору в национальном законодательстве, все они должны быть обеспечены одинаковыми гарантиями защиты прав подконтрольных субъектов, включая гарантии в сфере планирования осуществления таких мероприятий, определения оснований для осуществления незапланированных мероприятий, санкционирования их проведения, а также их регистрации и учета. В этой связи будущее правовое регулирование должно быть ориентировано не на сегментацию регулирования конкретных контрольно-надзорных мероприятий, а на его унификацию.

В соответствии с российским законодательством к иным контрольно-надзорным мероприятиям относятся:

- 1) режим постоянного государственного контроля (надзора);
- 2) контрольная закупка («mystery shopper»);
- 3) мероприятия по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами;
 - плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств;
 - административные обследования объектов земельных отношений;
 - исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении государственного экологического мониторинга, социально-гигиенического мониторинга;
 - измерение параметров функционирования сетей и объектов электроэнергетики, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи, включая параметры излучений радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств гражданского назначения,;
 - мониторинг соблюдения обязательных требований при распространении рекламы;
 - мониторинг соблюдения обязательных требований при размещении информации в сети "Интернет" и средствах массовой информации;
 - мониторинг соблюдения обязательных требований посредством анализа информации о подконтрольных субъектах, обязанность по представлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом;
 - другие виды и формы мероприятий по контролю, установленные федеральными законами.

1 РЕЗЮМЕ

В настоящем техническом документе представлен анализ имеющейся информации о влиянии контрольно-надзорных мероприятий на муниципальном уровне на бизнес-процессы в Российской Федерации, а также рекомендации по преодолению выявленных негативных практик в соответствии с международными стандартами и передовым опытом.

В первой части документа определены ключевые элементы международных передовых методов осуществления контрольно-надзорной деятельности, которые можно апробировать на муниципальном уровне: (i) подход к организации контрольно-надзорной деятельности, основанный на действенном и эффективном реагировании на риски, связанные с различными видами экономической деятельности, и одновременном стимулировании экономического роста и процветания; (ii) адекватное применение риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности; (iii) содействие соблюдению обязательных требований среди инспектируемых субъектов; (iv) назначение соответствующего наказания; (v) недопущение дублирующих и пересекающихся выездных проверок контролирующих органов; (vi) использование информационных технологий для обеспечения обмена информацией между контролирующими органами; (vii) повышение ие профессионализма у сотрудников, участвующих в проверках; (viii) адекватное управление производительностью инспекторов; и (ix) предоставление информации и рекомендаций для предпринимателей. В заключение особое внимание уделяется конкретным мерам, принятым в отдельных странах, где было проведено реформирование подхода к контрольно-надзорной деятельности для решения основных проблем и обеспечения того, чтобы проверки были менее обременительными, более эффективными в деле обеспечения защиты общественного благосостояния, а также более прозрачными и направленными на содействие соблюдению требований.

Во второй части отчета представлены обзор и анализ контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации с целью выявления наиболее обременительных для бизнеса проблем и практик. Анализ сосредоточен на ситуации в выбранных регионах и основан, в частности, на материалах и данных, полученных от региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей, контролирующих органов и должностных лиц, а также предпринимателей из 15 пилотных регионов проекта (первый этап – Республика Карелия, Тюменская, Тверская области и Краснодарский край; второй этап – Республика Башкортостан и Ярославская область; третий этап – Архангельская область, Иркутская область, Республика Татарстан, Курская область, Приморский край, Ростовская область, Смоленская область, Ставропольский край, Удмуртская Республика) с помощью специально разработанных анкет, а также по результатам обсуждений в рамках пяти региональных семинаров. Также была использована соответствующая информация, доступная в открытых источниках. Кроме того, для иллюстрации ситуации и анализа выявленных негативных практик, в отчет были включены несколько конкретных случаев, основанных на судебных решениях. Дискуссии, проведенные в ходе пяти региональных семинаров с участием региональных уполномоченных по защите прав предпринимателей как пилотных, так и других регионов, наглядно продемонстрировали, что выявленные проблемы и предлагаемые рекомендации по их решению в равной степени актуальны и применимы ко всем регионам Российской Федерации.

Технический документ завершается двумя наборами ключевых рекомендаций, которые призваны помочь улучшить осуществление контрольно-надзорной деятельности, а также противодействовать негативным практикам на муниципальном уровне. Во-первых, предлагаются общие направления возможных действий, сформулированные не только на основе международного опыта, но и адресованные наиболее проблемным вопросам, связанным с проведением проверок на муниципальном уровне в Российской Федерации. Они сосредоточены на следующих аспектах: (i) надлежащее распределение ресурсов с учетом не

только осуществления проверок, но и разработки стратегии содействия соблюдению обязательных требований и соответствующего внедрения в практику контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода; (ii) принятие мер против внеплановых проверок; (iii) применение более справедливых мер в случаях несоответствия обязательным требованиям – а именно, мер, соответствующих степени риска и учитывающих особенности подконтрольных субъектов, в том числе историю соблюдения ими требований; (iv) уточнение объекта проверок путем определения основных обязательных требований, которые должны быть выполнены, а также обобщения использования проверочных листов при проведении проверок; (v) повышение профилактической составляющей деятельности контролирующих органов; и (vi) усиление контроля за инспекторами и контролирующими органами в отношении внедрения современного подхода к проверкам на основе снижения рисков и стимулирования соблюдения обязательных требований. Кроме того, в Техническом Документе сформулированы рекомендации для бизнеса, касающиеся противодействия нарушениям, возникающим во время проверок; документ также содержит приложение, предоставляющее исчерпывающий список всех рекомендаций, сформулированных с начала проекта ПРЕКОП II и статус их реализации на территории России.

2 ВВЕДЕНИЕ

Важным компонентом любой нормативно-правовой системы является осуществление контрольно-надзорной деятельности, без которой невозможно обеспечить соблюдение норм охраны труда и окружающей среды, а также техники безопасности в ходе коммерческой деятельности. Порядок проведения проверок в рамках контрольно-надзорной деятельности должен содействовать соблюдению четких правительственных распоряжений и сводить к минимуму связанные с проверкой затраты для субъекта хозяйствования, а также обеспечивать достижение оптимального с точки зрения регулирующих органов результата.

Как отмечалось в одном из предыдущих отчетов, подготовленных в рамках совместного проекта Совета Европы и Европейского союза «ПРЕКОП-РФ»², продуманные и эффективные проверки, основанные на современных общепризнанных принципах и механизмах, способствуют повышению уровня доверия между частным сектором, государственными структурами и потребителями, формируя правильно работающий рынок. Для того чтобы достичь главной цели контрольно-надзорной деятельности – повышения уровня общественного благополучия за счет устранения или минимизации определенных рисков, деятельность проверяющих органов должна обеспечивать: (i) действенное и эффективное (по коэффициенту рентабельности) реагирование на риски/угрозы, связанные с предпринимательской деятельностью, с помощью организации и планирования проверок на основе реальных рисков, а также контроля количества, частоты и длительности проверок; (ii) стимулирование экономического роста и роста занятости за счет снижения административных барьеров и расходов предприятий, содействия соблюдению обязательных требований, разработки четкой и прозрачной процедуры проведения проверок и координации деятельности проверяющих органов; и (iii) обеспечение прозрачности и подотчетности государственных услуг и верховенства закона за счет обеспечения правового аспекта контрольно-надзорной деятельности и механизмов обжалования.

Цель настоящего доклада – во-первых (глава 3), представить информацию о передовых методах, почерпнутых из международного опыта, и реформах, проведенных в некоторых странах, во-вторых (глава 4), выявить и описать практику осуществления контрольно-надзорной деятельности на местном уровне в Российской Федерации, оказывающую негативное воздействие на условия ведения бизнеса и общественные интересы, и, в-третьих (глава 5), выработать возможные направления деятельности и первичные рекомендации по преодолению такой практики.

Авторы доклада не ставили перед собой цели подготовить всесторонний обзор международного опыта осуществления контрольно-надзорной деятельности, а стремились осветить конкретные проблемы, актуальные для Российской Федерации, в контексте организации такой деятельности на муниципальном уровне³.

Список документов, на которые ссылается настоящий технический документ, приведен в разделе «Библиография».

² См. Blanc, F. and Ottimofiore, G. (2015).

³ На федеральном уровне при поддержке Группы Всемирного банка начинается работа над реформированием государственной системы контроля.

3 Лучшая практика и международный опыт

В настоящем разделе рассматриваются передовые методы, которые можно почерпнуть из международного опыта. В следующем разделе подробно описывается практика контрольно-надзорной деятельности в некоторых странах, в которых были предприняты реформы в этой области.

3.1 Лучшая международная практика: обзор принятых мер и внедренных инструментов

В этом разделе рассматриваются ключевые элементы, от наличия которых зависит эффективность организации контрольно-надзорной деятельности с соблюдением признанных международных передовых методов. По возможности будут определены схемы действий на муниципальном уровне. Можно отметить, что в целом большинство перечисленных далее проблемных вопросов и вариантов их решения относятся как к учреждениям / органам, подотчетным местным органам власти, так и к подразделениям федеральных контролирующих органов (при наличии местного территориального отделения). Таким образом, предложенные решения могут быть опробованы на муниципальном уровне.

3.1.1 Основные принципы

Правильный подход к организации контрольно-надзорной деятельности должен быть подчинен двум важнейшим целям: результативное и эффективное (с точки зрения степени достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности с учетом затраченных ресурсов на такую деятельность как со стороны государства, так и со стороны бизнеса) реагирование на риски, связанные с различными видами экономической деятельности, и одновременное стимулирование экономического роста и процветания. Как показывает международный опыт, для того чтобы достичь этих целей, система контроля должна быть прозрачной, предусматривать просвещение представителей бизнеса и широкой общественности и достаточно четко определять функции, права и обязанности проверяющих органов и их сотрудников с одной стороны и регулируемых организаций — с другой.

Для передового подхода к организации контрольно-надзорной деятельности характерно следующее: он предусматривает эффективные стимулы для проверяемых организаций, определяет надлежащие руководящие принципы деятельности представителей проверяющих органов и способствует достижению главных целей, которые заключаются в защите общественного благополучия и обеспечении экономического роста при минимальных расходах как для бизнеса, так и для государственного сектора. Правительственные структуры все чаще начинают осознавать, что от качества контрольно-надзорной деятельности зависит эффективность регуляторной политики и ослабление регуляторного бремени, лежащего на проверяемых организациях, включая расходы, связанные со злоупотреблением властью.

Международные принципы лучшей практики: совершенствование правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности

- 1. Правоприменительная деятельность, основанная на фактических данных.** Правоприменительная деятельность и организация проверок должны основываться на фактах и показателях: определяется предмет проверки, порядок применения данных и доказательств для обоснования проверки и регулярно оцениваются результаты.
- 2. Избирательный подход.** Если это возможно, содействие соблюдению обязательных требований и правила обеспечения их соблюдения отдаются на откуп рыночным силам, частному сектору и гражданскому обществу: правоприменительная и контрольно-надзорная деятельность не в состоянии охватить все возможные аспекты. Кроме того, существует немало других способов, с помощью которых можно достичь целей регулирования.
- 3. Риск-ориентированность и соразмерность риску.** Правоприменительная деятельность должна быть риск-ориентированной и соразмерной степени риска: частота проверок и используемые для их проведения ресурсы должны соответствовать уровню риска, а деятельность правоприменительных органов должна способствовать снижению уровня фактического риска, вызванного нарушениями.
- 4. Гибкое регулирование.** Правоприменительная деятельность должна основываться на принципах «гибкого регулирования»: правоприменительные меры проверяющих органов должны соответствовать специфике и характеру действий отдельного предприятия.
- 5. Долгосрочный подход.** Правительственные программы и институциональные механизмы осуществления правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности должны основываться на четких целях и долгосрочном плане действий.
- 6. Координация и консолидация.** Деятельность проверяющих органов должна координироваться и, при необходимости, консолидироваться: чем меньше дублирования и пересечения полномочий, тем более рационально используются общественные ресурсы, тем большего ослабления бремени проверок, лежащего на проверяемых субъектах, можно добиться и тем выше эффективность этой деятельности.
- 7. Прозрачное руководство.** Руководящие структуры и политика в области кадровых ресурсов, используемые в ходе правоприменительной деятельности, должны способствовать прозрачности, профессионализму и управлению по результатам. На правоприменительную деятельность не должны влиять политические соображения, а деятельность, направленную на содействие соблюдению обязательных требований, необходимо поощрять.
- 8. Использование информационных технологий.** В целях оптимизации риск-ориентированности, координации и обмена информацией, а также оптимального использования ресурсов, в ходе правоприменительной деятельности необходимо использовать информационно-коммуникационные технологии.
- 9. Четкий и справедливый процесс.** Правительственные структуры должны обеспечить четкость правил и процессов правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности: необходимо принять и опубликовать согласованное законодательство по правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности, а также разъяснить права и обязательства должностных лиц и представителей бизнеса.
- 10. Содействие соблюдению обязательных требований.** Следует содействовать прозрачности и соблюдению обязательных требований за счет использования соответствующих инструментов: руководств, пособий и проверочных листов.
- 11. Профессионализм.** Необходимо организовать подготовку инспекторов и управление ими с целью обеспечения их профессионализма и добросовестности, согласованности и прозрачности их действий: для этого следует организовать не только интенсивное техническое обучение, но и развитие их общих навыков по проведению проверок, разработать официальные руководства для инспекторов, которые будут способствовать согласованности действий и воспитывать честность у проверяющих.

Источник: ОЭСР (2014).

Принципы лучшей практики, разработанные ОЭСР (см. текстовое поле выше), предназначены для поддержки совершенствования правоприменительной деятельности и могут использоваться правительством или представителями директивных органов для поиска путей улучшения планирования проверок и усиления их адресного характера, налаживания коммуникации с подконтрольными субъектами и обеспечения соблюдения инспекторами этических норм.

Число стран, реформирующих свою систему контроля для достижения перечисленных выше целей с помощью соответствующих мер, в течение последних 30 лет неуклонно растет.

Кодекс органов регулирования и контроля Великобритании

Кодекс органов регулирования и контроля, принятый в 2014 году, сформировал свод требований, соблюдение которых ожидается от органов регулирования и контроля Великобритании при выполнении их обязанностей в сфере правоприменительной и контрольно-надзорной деятельности. Кодекс органов регулирования и контроля — это гибкая основа регулирования, которая опирается на определенные принципы и позволяет органам регулирования и контроля определять порядок оказания услуг и разрабатывать политику правоприменения с учетом потребностей коммерческих предприятий и других регулируемых организаций. Согласно Кодексу, органы контроля и регулирования обязаны:

- содействовать соблюдению обязательных требований и росту регулируемых организаций;
- взаимодействовать с регулируемыми организациями и учитывать их мнение;
- при осуществлении регуляторной деятельности применять риск-ориентированный подход;
- распространять информацию о соблюдении обязательных требований и рисках;
- обеспечить наличие четкой информации, руководств и возможности получать консультации;
- обеспечить прозрачность подхода к осуществлению регуляторной деятельности.

Источник: Управление по повышению эффективности регулирования (2014), Кодекс органов регулирования и контроля⁴

3.1.2 Применение риск-ориентированного подхода при организации контрольно-надзорной деятельности

Международный опыт показывает, что подход формата «неизбирательного контроля», не учитывающий уровень риска и пытающийся установить контроль над каждым коммерческим предприятием, каждым процессом и продуктом, чаще всего становится тяжким бременем для экономики и не слишком эффективен с точки зрения защиты общественного благополучия. Подобный подход действительно требует обширных ресурсов, которые используются для контроля предприятий и продуктов, объективно не связанных со сколько-нибудь значительным уровнем риска. Более того, финансовые, материальные и кадровые ресурсы не безграничны, поэтому более серьезным проблемам не уделяется должное внимание.

Риск-ориентированный подход всё чаще считают наиболее эффективной и рациональной моделью организации проверок и осуществления правоприменительной деятельности в целом. Цель такой модели — добиться максимального снижения или смягчения реальной опасности, влияющей на неприкосновенность и здоровье людей, окружающую среду и общественные блага, с учетом имеющихся в наличии ресурсов (финансовых, материальных и человеческих). Риск определяется как совокупность вероятности или частоты случаев возникновения определенной угрозы и масштаба последствий ее воздействия. Таким образом, уровень риска прямо пропорционален вероятности неблагоприятного результата, тяжести ущерба и количеству (и степени уязвимости) подверженных ему людей; уровень риска также может оцениваться по масштабу нанесенного ущерба (например, окружающей среде), включая область и тяжесть воздействия и степень уязвимости⁵.

Практика показала, что риск-ориентированный подход более эффективен со всех точек зрения, при условии его согласованного и профессионального применения. Для риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности характерны следующие ключевые преимущества:

- уровень риска является рациональным и измеримым основанием для организации проверок; так, уровень риска позволяет определить объем ресурсов, которые необходимо выделить, инструменты, которые следует использовать, и правоприменительные меры, которые необходимо применить в отношении не соблюдающего обязательные требования подконтрольного субъекта;

⁴ Кодекс органов регулирования и контроля, доступен на <https://www.gov.uk/government/publications>

⁵ Министерство окружающей среды Великобритании, 1995 г.

- система контрольно-надзорной деятельности становится обоснованной;
- процесс становится более рациональным и справедливым с точки зрения инспектируемых, что в свою очередь укрепляет его обоснованность и способствует добровольному соблюдению обязательных требований;
- риск-ориентированное планирование обеспечивает более экономически рентабельное использование финансовых и кадровых ресурсов;
- посредством организации и планирования проверок с учетом реальных рисков и предотвращения дублирования и пересечения полномочий, риск-ориентированное управление помогает действенно и эффективно реагировать на риски/угрозы, связанные с предпринимательской деятельностью;
- хорошо продуманная и эффективная риск-ориентированная система контроля может способствовать укреплению доверия к видам предпринимательской деятельности, связанным с высоким уровнем риска, которые будут проверяться чаще и тщательнее.

Охрана труда в Великобритании, Германии и Франции

Анализ системы охраны труда в Великобритании, Германии и Франции показал, что Великобритания добилась стабильного снижения численности несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, при этом количество проверок в Великобритании в разы ниже, чем в Германии и Франции.

Авторы исследования пришли к выводу, что такое существенное различие — результат прежде всего более систематического использования оценки рисков, адресности риск-ориентированной системы контрольно-надзорной деятельности, соразмерности решений уровню риска и гораздо более плотной информационно-методологической работе с субъектами хозяйствования, а именно:

- адресный характер правоприменительной деятельности (которого добиваются в основном с помощью информационных технологий);
- укрепление процессуальной законности в результате открытой и прозрачной политики правоприменительной деятельности и модели управления;
- ориентация на риск в ходе проверки;
- соразмерность правоприменительных решений степени риска;
- упор на руководство и поддержку.

Данные Eurostat	2008	2009	2010	2011	2012	2013	1998-2007	2008-2013	1998-2013
Стандартизированные коэффициенты инцидентов, несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, включая связанные с транспортом									
Великобритания	0,59	0,59	0,69	0,73	0,58	0,51	1,4	0,62	1,11
Германия	1,11	0,66	0,81	0,94	0,9	0,81	2,1	0,87	1,66
Франция	0,5	2,07	2,59	4,99	2,64	2,94	2,97	2,62	2,79
ЕС-15	1,83	1,64	1,58	1,43	1,3	1,19	2,4	1,5	2,04
ЕС-28 (ЕС-27 по 2008 г. включительно)	2,31	1,94	1,87	1,59	1,46	1,3	2,6	1,63	2,26
Данные Eurostat									
Нормированные коэффициенты инцидентов, несчастных случаев на производстве со смертельным исходом, включая связанные с транспортом								2008-2013	
Великобритания	1,02	1,55	1,61	1,8	1,52	2,05		1,59	
Германия	2,67	1,4	1,58	1,59	1,54	1,29		1,68	
Франция	1,84	2,9	2,91	8,11	3,51	3,71		3,83	
ЕС-15	2,68	2,31	2,35	2,42	2,33	2,17		2,38	
ЕС-28 (ЕС-27 по 2008 г. включительно)	3,1	2,52	2,61	2,65	2,44	2,22		2,59	

Источник: РРТ Подготовка условий для эффективного регулирования Обеспечение соблюдения норм охраны труда и техники безопасности в Великобритании, Германии и Франции (2016), Флорентин Бланк

Источник: Blanc, F. (2017).

Правильное применение риск-ориентированного подхода означает, что регулирование осуществляется в соответствии со спецификой определенной ситуации и эффективно смягчает риски. В соответствии с лучшей международной практикой проверяющие органы должны учитывать размер и масштабы предприятия и принимать во внимание характеристики продукции, субъектов экономической деятельности, прошедших проверку организаций, а также тип и степень соответствующего риска.

Общий подход к оценке риска в Великобритании

В Великобритании «Общий подход к оценке риска» применим ко всем мероприятиям в сфере регулирования, которые реализуются местными органами власти в отношении определенных предприятий и используются для проведения оценки риска в той или иной форме. Этот подход определяет различные уровни применения «оценки рисков» (и основанных на оценке рисков подходов) в сфере регулирования:

- стратегический риск: общая стратегия регуляторного органа, основные риски в сфере его контроля;
- приоритизация рисков национального и местного уровня: отражает специфику государственного устройства Великобритании, в котором важное место занимает регулирование на местном уровне (однако этот подход может использоваться рядом других стран, особенно в том случае, если федеральные органы, региональные органы и т. д. обладают важными компетенциями в регуляторной и правоприменительной сфере);
- операционный риск: уровень, на котором разрабатываются мероприятия, выбираются инструменты и механизмы регулирования;
- оценка рисков отдельных видов коммерческой деятельности: классификация организаций в зависимости от связанного с ними уровня риска, которая используется в качестве основы риск-ориентированного планирования правоприменительной деятельности (может также использоваться в области лицензирования);
- определение меры наказания исходя из уровня риска: правоприменительные решения, соразмерные уровню фактического риска, важная роль содействия соблюдению обязательных требований и применение наказаний только в определенных ситуациях.

В этом документе также определяется понятие риск-ориентированного отбора, а именно:

- выбор наиболее подходящих мер, которые приведут к более благоприятному результату регуляторной деятельности, таких как организация образовательных и просветительских мероприятий, распространение информации и/или планирование и проведение проверок;
- распределение ресурсов по различным типам мероприятий;
- критерии отбора предприятий для реализации таких мероприятий.

Источник: Управление по повышению эффективности регулирования (2012).

3.1.3 Содействие соблюдению обязательных требований

Международная практика, исследования и опыт показывают, что обеспечение эффективного соблюдения технических требований и связанных с ними процедур — одно из главных условий достижения основных целей, таких как защита и улучшение общественного здоровья и безопасности и стимулирование экономического роста. Это также немаловажный фактор для укрепления доверия к правительству и между частными субъектами.

Кроме того, доказано, что большинство подконтрольных субъектов охотнее соблюдают обязательные требования, если они считают их законными и признают правомочность органов власти, а соответствующие требования являются четкими, понятными и могут быть выполнены при разумных затратах. Другая группа — «рационалисты» — готова соблюдать обязательные требования только в том случае, если вероятность попасться и быть наказанным за несоблюдение, по их мнению, достаточно высока. Как правило, только небольшое число «злостных нарушителей» систематически нарушает обязательные требования с целью получения максимальной прибыли. В этом контексте сдерживающие меры эффективны только в определенных случаях, а содействие соблюдению обязательных требований позволяет

добиться гораздо лучших результатов не только с точки зрения собственно нормативно-правового соответствия, но и с точки зрения смягчения рисков.

Основываясь на лучшей практике, правоприменительные органы должны принимать меры, направленные на то, чтобы предприниматели признали свою роль в стимулировании экономического роста и приняли ответственность за защиту потребителей и общественное благополучие в целом от рисков, связанных с их деятельностью. Порядок проведения проверок должен укреплять стремление предпринимателей к соблюдению обязательных требований и одновременно должным образом пресекать случаи намеренного уклонения от несоблюдения законодательства с целью получения прибыли. Этого можно добиться следующими способами:

- помощь предпринимателям в изучении правовых требований, разъяснение ключевых требований, которые необходимо соблюдать в соответствии с риск-ориентированным подходом, и порядка их соблюдения;
- расширение применения сдерживающих мер в отношении систематических нарушителей за счет совершенствования процесса отбора подконтрольных субъектов и использование соразмерных уровню риска правоприменительных мер;
- работа с предпринимателями и другими заинтересованными лицами с целью привлечения их к делу содействия соблюдению обязательных требований;
- принятие соразмерных риску, справедливых решений, прозрачное и вежливое поведение;
- избегание немедленного назначения наказания, вместо которого предоставляются инструкции по соблюдению обязательных требований и проводятся контрольные мероприятия.

Комплексный подход к содействию соблюдению обязательных требований в Литве

С 2010 года в Литве реализуется амбициозная программа реформирования системы контрольно-надзорной деятельности, основанная на международном опыте и практике (в частности, на опыте Великобритании). Правовые основания реформы системы контрольно-надзорной деятельности изначально были заложены постановлением правительства, изданным в мае 2010 года, а впоследствии доработаны путем внесения поправок в закон «О публичном администрировании» в конце 2010 года. Включенные в закон «О публичном администрировании» 2010 года положения носят исчерпывающий и новаторский характер. Важно, что закон говорит скорее о надзоре, чем об инспектировании, уделяя особое внимание применению комплексного подхода к содействию соблюдению обязательных требований. Проверки из инструмента правоприменительной деятельности становятся вспомогательным механизмом, наряду с оказанием консультационной помощи (которая является первоочередной мерой) и аналитической работой.

В рамках этой реформы государство поощряло инспекции разрабатывать и использовать проверочные листы, особенно для проведения проверок МСП. Впервые это требование прозвучало в правительственном постановлении, а впоследствии было закреплено законом «О публичном администрировании» с поправками 2010 года. Помимо этого, Министерство экономики и Министерство юстиции разработали для инспекций методические принципы составления проверочных листов, согласно которым они должны основываться на оценке рисков, а не на компиляции всех действующих законов. Цель этой деятельности — обеспечить разработку проверочных листов, ориентированных на проблемные ситуации, которые помогут инспекторам обращать внимание на важнейшие вопросы, связанные с наивысшим уровнем риска, и позволят отказаться от проверок, суть которых заключается в выполнении бумажной работы.

Источники: Blanc, F. (2016), и ОЭСР (2015).

3.1.4 Назначение соответствующего наказания за несоблюдение обязательных требований

В лучшей практике принятые санкции соразмерны уровню риска, связанного с нарушениями, выявленными в ходе проверки. Как отмечается в техническом документе, изданном в 2005 году⁶, непомерные и необоснованные наказания связаны с высокими расходами для подконтрольных организаций и не являются эффективной мерой предупреждения дальнейших нарушений, особенно в случае если наказание несоразмерно объему прибыли. Помимо этого, практика назначения таких наказаний создает почву для злоупотребления властью и подрывает доверие предпринимателей к проверяющим органам.

Исключая систематических нарушителей, имеющих преступные цели, меры, принимаемые в ходе проверки или по ее итогам, должны поощрять соблюдение обязательных требований на основе доверия с помощью консультативной и методологической помощи и конструктивного взаимодействия. Помимо этого, соответствующая правовая документация должна предусматривать широкий перечень мер, позволяющий инспектору или проверяющей организации выбрать и применить наиболее адекватную в соответствующей ситуации меру наказания (на выбор меры наказания будут влиять степень риска, допущенные в прошлом нарушения и т. д.).

Положения закона Азербайджанской Республики «О регулировании проводимых в сфере предпринимательства проверок и защите интересов предпринимателей» от 28 августа 2013 г.:

- Статья 4.2.9. (Принцип) приоритета профилактики перед наказанием
- Статья 28.1. Проверяющий орган принимает решение о применении ограничительных мер к деятельности предпринимателя, в случае если во время проверки выявлена совокупность следующих условий:
 - o 28.1.1. выявленное во время проверки нарушение закона представляет собой прямую и существенную угрозу и может привести к значительному ущербу или нанести существенный урон здоровью и жизни людей, окружающей среде и имущественным интересам государства;
 - o 28.1.2. связанную с данным видом деятельности угрозу необходимо незамедлительно ликвидировать ввиду опасности ее реализации и масштаба потенциальных последствий, при этом предприниматель не в состоянии незамедлительно обеспечить соответствие своей деятельности обязательным требованиям;
 - o 28.1.3. возможность применения ограничительной меры предусмотрена законом, и ее применение находится в сфере компетенции проверяющей организации.
- Статья 28.3. Ограничительные меры к деятельности предпринимателя следует применять в случае крайней необходимости.
- Статья 28.4. Ограничительная мера должна соответствовать степени прямой существенной угрозы или существенного ущерба или урона жизни и здоровью людей, окружающей среде и имущественным интересам государства.
- Статья 28.6. Принимая решение о применении ограничительной меры, руководитель проверяющего органа или его заместитель должен руководствоваться принципом минимального вмешательства в деятельность предпринимателя.

3.1.5 Недопущение дублирующих и пересекающихся выездных проверок контролирующих органов

В соответствии с лучшей практикой следует избегать или свести к минимуму дублирующие и пересекающиеся проверки. Дублирование и пересечение полномочий дезориентируют подконтрольные организации, снижают уровень доверия к действиям проверяющих органов, влекут за собой лишние расходы для предпринимателей и органов государственной власти и создают дополнительные возможности злоупотребления властью. Дублирование и пересечение полномочий возникают в том случае, если тот или иной аспект деятельности предприятия

⁶ Blanc, F. and Ottimofiore, G. (2015).

многократно проверяется различными контролирующими органами (или их отделами и департаментами), которые зачастую руководствуются разными обязательными требованиями или по-разному интерпретируют правовые нормы, принимая в итоге противоречащие друг другу решения.

Международный опыт показывает, что дублирование и пересечение полномочий можно свести к минимуму при соблюдении следующих условий:

- правильное планирование и проведение проверок на основе подлежащих устранению рисков;
- четкое определение круга полномочий проверяющих структур, исключающее совпадение контролирующих функций; круг полномочий других органов и каждого внутреннего департамента или отделения определяется соответствующим образом;
- эффективное распространение соответствующей информации среди учреждений с тесно связанными сферами действия и в пределах отдельного проверяющего органа, в частности с помощью использования баз данных и инструментов информационных технологий;
- согласованное и координированное осуществление контролирующих действий;
- проведение совместных проверок при необходимости.

В ряде стран приняты меры по согласованию, координации и даже объединению органов, осуществляющих правоприменительную деятельность⁷. Так, в Нидерландах и Словении несколько проверяющих органов были объединены в единую структуру с общей системой руководства. В других странах, например, в Хорватии и Монголии⁸, централизованный контролирующий орган выполняет большинство или несколько инспекционных функций с целью сведения к минимуму количества функций и консолидации важных элементов правоприменительной деятельности: процедур, типов санкций, системы управления информацией. Тем не менее опыт показал, что простое объединение инспекций, не подкрепленное правильным целеполаганием и риск-ориентированным планированием проверок, систематическим сбором, регистрацией и распространением информации, внедрением электронных баз данных и систем управления информацией и коммуникацией между руководителями и рядовыми сотрудниками, не позволит добиться ожидаемых результатов.

3.1.6 Использование информационных технологий⁹

Для того чтобы обеспечить надлежащий обмен информацией при планировании проверок, улучшить координацию деятельности различных правоприменительных органов, избежать дублирования их действий и упростить оказание информационно-методологической помощи подконтрольным субъектам, в лучшей международной практике все чаще используются инструменты управления информацией.

⁷ См. Blanc, F. and Ottimofiore, G. (2015) и World Bank Group (2011a).

⁸ В этом документе мы еще не раз обратимся к проведенной в Монголии реформе. За последние 10 лет Монголия провела комплексную реформу системы надзора, которая, в числе прочих факторов, способствовала небывалому экономическому подъему в конце 2000-х — начале 2010-х гг. (в течение нескольких лет рост ВВП составлял более 15%), [см. данные по ссылке: <http://data.worldbank.org/indicator/>]; несмотря на то, что в последние годы под влиянием международной обстановки в сочетании с некоторыми неудачными политическими решениями темпы роста резко упали, Монголия продолжает развиваться и чрезвычайно быстро попала в группу «стран со средним уровнем дохода». Пример Монголии очень важен для Российской Федерации, поскольку страны обладают схожими характеристиками (богатые запасы полезных ископаемых, курс на диверсификацию экономики, большая территория с низкой плотностью населения, бюрократические препоны и т. д.).

⁹ См. Группа Всемирного банка (2014).

Общие информационные системы для проверяющих органов: характеристики и преимущества

Обязательное условие риск-ориентированного планирования — наличие у каждого контролирующего органа данных обо всех объектах надзора. Сбор и обновление такого объема данных — дорогостоящая и сложная задача, однако многие аспекты риска взаимосвязаны, а нарушители чаще всего допускают нарушения сразу в нескольких областях, поэтому обмен данными между инспекциями позволяет повысить качество анализа рисков. Помимо этого, многие инспекции (...), как оказалось, не располагают правильными информационными системами, позволяющими им планировать свою деятельность исходя из рисков и фиксировать результаты проверок. Создание системы для каждой отдельной инспекции и пополнение каждой такой системы данными по всем объектам — задача куда более дорогостоящая, чем создание общей системы (...).

Информационная система должна быть создана на основе базы данных, содержащей следующую информацию:

- список всех подконтрольных субъектов (не только компаний/предприятий, но и их филиалов) страны.
- данные по комплексу параметров, соответствующих факторам риска для каждого предприятия; определенные «общие» параметры риска, имеющие значение для всех или большинства типов проверок (например, размер предприятия, товароборот, тип технологии или производства и т. д.) и другие более узкие параметры, сгруппированные по аспектам риска (например, пищевая безопасность, безопасность труда и т. д.);
- список всех проверок и их результатов;
- автоматически рассчитываемый рейтинг рисков, с которыми связана деятельность каждого субъекта экономической деятельности или организации;
- автоматически создаваемый список необходимых проверок и их расписание;
- фильтрация и анализ отчетных данных.

Более сложные системы могут иметь функции планирования внутренней работы инспекции и управления процессами, электронные проверочные листы и т. д. (...).

Согласно лучшей современной практике, деятельность различных инспекций должна координироваться — это необходимо для надлежащего реагирования на все соответствующие риски в ходе совместных проверок. Тем не менее, как показывает опыт, на практике проверки не координируются, не планируются и проводятся разными контролирующими органами обособленно, независимо от отрасли или юрисдикции. Как правило, контролирующие органы практически не обмениваются информацией, и регулярная коммуникация не налажена. Информационные технологии играют ведущую роль в повышении эффективности, прозрачности и подотчетности при проведении проверок предпринимателей. Ряд стран попытались внедрить решения по управлению проверками для совместного использования несколькими контролирующими органами, но не все эти решения были успешны. Онлайн-исследование и подробный опрос государственных чиновников, принявших участие в исследовании, позволил определить характеристики эффективной общей системы управления информацией:

- усовершенствованный отбор объектов инспектирования за счет улучшенного выявления и контроля рисков;
- снижение административной нагрузки на предприятия и предпринимателей, связанной с соблюдением обязательных требований;
- повышение качества и эффективности проверок, которое приводит к улучшению ситуации в области соблюдения обязательных требований;
- повышение внутренней эффективности и сокращение административных расходов для государства;
- повышение прозрачности контрольно-надзорной деятельности для предпринимателей и граждан, приводящее к снижению уровня коррупции.

Источник: ОЭСР (2015).

Система управления проверками в Боснии и Герцеговине/Республике Сербской

С 2007 по 2009 год по поручению государственной инспекции внедрена интегрированная система управления проверками с широкими функциональными возможностями (...) Система позволяет осуществлять риск-ориентированное планирование, управление отчетами о проверках, составление графика работ и процессов, вести базу данных проверочных листов и автоматически генерировать отчеты на их основе (инспекторам предоставлены ноутбуки, с помощью которых они заполняют контрольный список непосредственно в системе, находясь на объекте) и т. д. В целом, эта система — прекрасный пример полностью интегрированной системы с исчерпывающими функциональными возможностями. Тем не менее в системе не хватает одного звена: автоматического получения данных о регистрации предприятий и лицензировании. Поскольку (по крайней мере на данный момент) система не получает данные других учреждений о регистрации компаний или предоставлении каких-либо разрешений предпринимателям, пополнение и обновление базы данных учреждений инспекция осуществляет самостоятельно, а это нерационально (однако обусловлено скорее институциональной средой, чем характеристиками системы). Повторим, что стоимость разработки программного обеспечения была относительно умеренной, если сравнивать ее с расходами на объединение существующих систем, которое пытались реализовать другие страны.

Источник: выдержка из Blanc, F. (2012).

3.1.7 Повышение профессионализма у сотрудников, участвующих в проверках

Профессионализм является основой любой эффективной системы проверок. От профессиональной компетенции и поведения персонала зависит, будут ли проверки содействовать соблюдению обязательных требований, будут ли они ориентированы на смягчение рисков и будет ли предотвращено злоупотребление властью. Для этого необходимо следующее: (i) утверждение квалификационных требований к сотрудникам контролирующих органов¹⁰; (ii) повышение компетенции и автономности инспекторов; (iii) выплата соответствующего вознаграждения и карьерные стимулы; (iv) подготовка соответствующих материалов, таких как пособия и проверочные листы; и (v) закрепление в законодательстве прав и обязанностей сотрудников контролирующих органов; и (vi) критериев и процедуры их назначения.

Кроме того, должны быть четко определены права и обязанности инспекторов и подконтрольных субъектов — это позволит не допустить излишней свободы действий и злоупотребления властью. Этого можно добиться с помощью принятия законов и/или инструментов «мягкой силы» — кодексов поведения или кодексов этики сотрудников инспекций, которые доказали свою эффективность в повышении профессионального уровня инспекторов. В соответствии с лучшей международной практикой подконтрольным субъектам необходимо предоставить четкий, прозрачный и эффективный способ опротестования правоприменительных решений. Кроме того, предприниматели должны иметь возможность подать жалобу на действия инспектора или контролирующего органа. Для этого необходимо следующее: (i) процедуры опротестования и подачи жалобы должны быть определены официальными правовыми документами, информация о них должна быть опубликована и должна быть общедоступной; (ii) протесты и жалобы должны рассматриваться вышестоящим органом и/или (как минимум) вышестоящими должностными лицами, не участвовавшими в принятии соответствующего решения или совершении соответствующего действия; и (iii) вся информация по толкованию этих вопросов должна быть общедоступной, что позволит регулируемым субъектам в полной мере осознавать свои права и обязанности¹¹.

¹⁰ В странах, придерживающихся лучшей практики, «квалификационные требования» к профессиональным знаниям и навыкам персонала определяют перечень навыков, необходимых сотруднику для выполнения основных целей проверяющего органа (см., пункт 3.2.4, в котором приводится описание ситуации в Великобритании).

¹¹ См., например, Управление по повышению эффективности регулирования (2014), Кодекс органов регулирования и контроля (BRDO (2014), Regulators' Code).

Международный опыт показывает, что, для того чтобы обеспечить должное применение риск-ориентированного подхода к организации проверок, наращивание потенциала должно включать не только развитие технических навыков и изучение регуляторных и законодательных требований, но и подготовку в области оценки рисков. Цель такой подготовки — обеспечить правильное понимание и интерпретацию должностными лицами высшего и среднего звена, а также инспекторами, работающими «на передовой», таких понятий, как риск, идентификация, оценка и управление риском и содействие соблюдению обязательных требований подконтрольными субъектами. В действительности переход к риск-ориентированному подходу означает полную смену парадигмы мышления инспектора (так, необходимо понять, что полностью исключить риски и добиться полного нормативного соответствия невозможно, а преследовать каждое потенциальное или установленное нарушение — контрпродуктивно).

Кроме того, признанным передовым методом, позволяющим стандартизировать порядок проведения проверок и повысить их объективность, является использование контрольных списков. Проверочные листы необходимы для определения перечня вопросов, требующих внимания инспекторов, и позволяют инспектору в ходе проверки сконцентрироваться на вопросах выполнения субъектом хозяйствования важных обязательных требований (на основе риск-ориентированного подхода). Использование проверочных листов обеспечивает прозрачное и согласованное проведение проверок и учет наиболее важных обязательных требований. Таким образом, проверочные листы допускают излишней свободы действий инспекторов и злоупотребления властью.

Что представляет собой контрольный список и каково его значение?

Контрольный список — это юридический документ, разработанный проверяющим органом, который должен использоваться инспекторами во время регулярных проверок предпринимателей. Контрольный список включает все вопросы, которые задаются инспекторами для определения соответствия деятельности предпринимателя установленным нормам и правилам. Проверочные листы регулярно применяются в разных странах, включая Францию, Германию, Великобританию, Латвию, Мексику и Узбекистан.

Проверочные листы облегчают деятельность государственных органов и частного сектора посредством:

- сокращения времени, необходимого для проведения проверки;
- облегчения деятельности контролирующих органов по обучению сотрудников, проверяющих разные виды деятельности;
- унификации деятельности инспекторов и инспекций;
- повышение прозрачности в процессе проведения проверок;
- повышение уровня осведомленности предпринимателей о правилах, которые они обязаны соблюдать в ходе своей деятельности;
- подготовки четкой информации о нарушениях, выявленных во время проверок.

Источник: Международная финансовая корпорация (2009а).

3.1.8 Управление производительностью инспекторов и проверяющих органов

Правоприменительные органы все большего числа стран используют производительность в качестве критерия оценки деятельности персонала (включая инспекторов и других государственных служащих, осуществляющих правоприменительную деятельность). Согласно этому методу на основании общих целей соответствующего контролирующего органа определяются показатели производительности, с помощью которых оценивается деятельность инспектора. Показатели производительности позволяют высоко оценить сотрудников, эффективно содействующих соблюдению обязательных требований, деятельность которых помогает смягчить риски, связанные с хозяйственной деятельностью. И наоборот, деятельность сотрудников, стремящихся выявить как можно больше нарушений и назначить как можно больше наказаний, оценивается невысоко. Количество и/или размер назначенных санкций

(исключая налоговые проверки) не является показателем производительности инспекторов или контролирующих органов, поскольку применение такого показателя может создать почву для злоупотребления властью и коррупционных практик. Кроме того, это подменяло бы главную цель проверяющей и правоприменительной деятельности, которая не должна преследовать получение прибыли, а должна обеспечивать соблюдение технических требований с целью смягчения рисков и защиты общественного благополучия.

Соответствующая политика управления производительностью позволяет отслеживать, иллюстрировать и оценивать успехи/неудачи контролирующих органов, исходя из основной цели и круга полномочий. Это подразумевает: (i) открытость информации о результатах деятельности контролирующего органа; (ii) прозрачность процедуры оценки производительности; и (iii) общедоступность показателей производительности.

Например, в Великобритании для оценки производительности используются оценочные листы, и некоторые другие страны, такие как Армения и Монголия, также начинают применять такие инструменты.

3.1.9 Информирование и инструктирование подконтрольных субъектов

Соответствующая информационно-просветительская деятельность и инструктирование должны включать следующее: (i) конструктивное информирование предпринимателей и широкой общественности о задачах контролирующих органов, необходимое для получения поддержки и налаживания сотрудничества с подконтрольными субъектами; (ii) информирование предпринимателей об их обязательствах; (iii) разъяснение субъектам хозяйствования обязательных требований; и (iii) своевременное реагирование на запросы, касающиеся разъяснения тех или иных положений.

В соответствии с лучшей международной практикой важным элементом содействия соблюдению обязательных требований и смягчения рисков является использование средств, с помощью которых инспекции обеспечивают должное информирование и инструктирование предпринимателей. С помощью этих инструментов обеспечивается не только информирование подконтрольных субъектов о подлежащих выполнению технических требованиях и методах осуществления деятельности, но и общее и согласованное понимание обязательных требований.

С целью инструктирования предпринимателей относительно соблюдения обязательных требований могут применяться директивы, руководства или пособия, ориентированные на разные категории предприятий (МСП, отдельные секторы), семинары и тренинги для различных групп, индивидуальное консультирование с помощью электронной и обычной почты или по телефону. Кроме того, консультации следует оказывать и во время проверки, при этом проверяемый должен чувствовать уверенность в том, что он может задать вопрос о своей деятельности и более эффективных способах соблюдения обязательных требований и смягчения рисков, не опасаясь систематических наказаний. В нескольких странах эффективным методом оказания индивидуальных консультаций стало создание единой горячей линии.

В этом контексте проверочные листы являются не менее ценным инструментом. Проверочные листы не только позволяют добиться профессионализма инспекторов и единообразия методов контрольно-надзорной деятельности, но представляют собой важнейшее средство содействия соблюдению обязательных требований и инструктирования, особенно если они общедоступны.

Согласно общему принципу открытости и прозрачности, все инструменты и документы, разработанные, подготовленные и используемые при планировании инспекций, отборе и оценке производительности (проверочные листы, критерии риска, правила оценки риска, правила проведения проверок, планы проверяющих органов и другие документы справочного и

руководящего характера) должны систематически публиковаться для широкой общественности, в том числе онлайн.

Государственная налоговая инспекция Литвы

После реформирования системы контрольно-надзорной деятельности литовская государственная налоговая инспекция разработала централизованную информационно-справочную систему в целях максимально эффективного содействия добровольному соблюдению обязательных требований. Колл-центр этой системы работает с 2006 года и использовался другими проверяющими органами в качестве образца. Сформированный в 2011 году департамент налоговой информации обеспечивает качественное управление информацией. Штат департамента насчитывает около 150 человек, которые обрабатывают до миллиона звонков и около 17 тыс. подробных запросов в год. Помимо прочих мероприятий, таких как организация обучения и семинаров для широкой общественности, департамент налоговой информации обеспечивает унифицированное и согласованное консультирование, опираясь на базу данных, содержащую 7 тыс. документов. База данных является общедоступной, а налогоплательщики могут получить консультацию по единому телефонному номеру (1882) или с помощью веб-сайта «Mano VMI» («Моя государственная налоговая инспекция»). «Mano VMI» — это электронная служба, с помощью которой налогоплательщик может узнать необходимую ему информацию, например, система уведомляет о сроке уплаты налогов, позволяет подать/получить документы в электронном виде и принять участие в удаленном обучении или дискуссии.

Источник: ОЭСР (2015) и веб-сайт Государственной налоговой инспекции, URL:

<https://www.vmi.lt/cms/en/mano-vmi>

3.2 Реформы, проведенные в некоторых странах

В этом разделе описывается деятельность контролирующих органов в избранных странах, где проводится или было проведено реформирование подхода к контрольно-надзорной деятельности. Особое внимание будет уделяться следующим аспектам: (i) проблемы, существовавшие до реформы или на момент ее начала; (ii) меры, принятые для решения этих проблем.

3.2.1 Проблемные вопросы: чрезмерное число проверок, непрозрачность системы контроля, отсутствие работы по содействию соблюдению обязательных требований

3.2.1.1 Частые и обременительные проверки, не приводящие к защите общественного благополучия

Международный опыт показывает, что для стран, проводящих реформы в сфере правоприменения, характерны схожие проблемы.

Частые и обременительные проверки в Беларуси в 2008 году

Доклад, подготовленный МФК по результатам проведенного в 2008 году опроса, характеризует деятельность проверяющих органов и порядок осуществления проверок в Беларуси. Несмотря на то, что авторы доклада отмечают некоторый прогресс в сравнении с 2005 годом, ставший следствием улучшения координации деятельности контролирующих структур, в докладе обозначено несколько проблемных вопросов:

- По-прежнему проводится слишком много проверок. В 2008 году деятельность 62 процентов МСП и 53 процентов индивидуальных предпринимателей проверялась как минимум один раз. В среднем в 2008 году различные проверяющие органы посетили каждое МСП с плановыми проверками 3,3 раза. Помимо этого, было проведено 1,8 внеплановых проверки. Примерно такая же картина наблюдалась в области проверок индивидуальных предпринимателей: 2,5 плановых проверки различных проверяющих органов плюс 1,8 внеплановых проверки. Средняя длительность одной проверки МСП составляла 15 часов, индивидуального предпринимателя — 5 часов.
- Частота проверок по-прежнему была высокой. В течение рассматриваемого года каждое проверяемое предприятие прошло в среднем 5,2 проверки,
- которые были чрезвычайно длительными. В среднем одна проверка длилась 15 часов.
- Проверки остаются проблемой для малого бизнеса. Около половины предпринимателей оценили систему проверок как значительное или средней тяжести препятствие для ведения бизнеса, связанное с низкой законопослушностью субъектов предпринимательства или несовершенством осуществления контрольной деятельности в стране.

Источник: Международная финансовая корпорация (2010a).

- **Чрезмерное число проверок.** Чаще всего в странах с чрезмерным числом проверок и чрезвычайно широким охватом проверками у правоприменительных органов отсутствует должная стратегия планирования и отбора подконтрольных субъектов, и основное внимание уделяется проверкам каждого коммерческого предприятия. Пытаясь инспектировать все действующие предприятия, контролирующие органы не уделяют достаточно времени и не выделяют необходимые ресурсы на проверку компаний, связанных с высоким уровнем риска и большей вероятностью реализации риска. Помимо этого, в отсутствие риск-ориентированного подхода открываются широкие возможности злоупотребления властью, поскольку инспекторы предпочитают проверять предприятия, в меньшей степени способные защититься от подобных действий. В Украине, где действует одна из самых жестких систем контроля на постсоветской территории, в 2006 году было проверено практически каждое коммерческое предприятие. В Кыргызской Республике в 2008 году 73 процента индивидуальных предпринимателей, 69 процентов малых и средних предприятий и 29 процентов фермеров были проверены как минимум одним проверяющим органом.

- **Высокая частота проверок.** В таких странах, как Украина и Кыргызская Республика до проведения реформ предприятия частного сектора (особенно МСП и индивидуальные предприниматели) проверялись в среднем 5—6 раз в год.
- **В некоторых случаях** (в основном в постсоветских странах) **проверки длятся слишком долго.** Длительность проверки отдельного предприятия в среднем составляет две недели в год.
- **Предприниматели несут высокие расходы в связи с системой контроля.** В странах с широким охватом и высокой частотой выездных проверок проверяющих органов на предприятия деятельность системы контроля, отвлекающей от основной деятельности предприятия значительные временные, финансовые и кадровые ресурсы, связана с чрезмерными расходами для предпринимателей. Особенно остро это чувствуют МСП и индивидуальные предприниматели, в структуре расходов которых значительную долю занимают расходы, связанные с правоприменительной деятельностью контролирующих органов. Так, в Кыргызской Республике трудовые затраты, понесенные в 2008 году в связи с проведением проверок, составили в среднем 2,3 процента и 0,8 процента совокупной прибыли индивидуальных предпринимателей и МСП соответственно.
- **Система контроля недостаточно эффективна.** Несмотря на значительное количество проверок, с точки зрения защиты общественного благополучия они неэффективны, поскольку не обеспечивают должную защиту безопасности, здоровья и т. д. Отчасти к этому приводит отсутствие целенаправленного подхода к отбору предприятий для проверки на основании связанного с ними риска. Вместо этого органы власти стремятся проверить максимальное количество предприятий.
- **Система контроля организована нерационально.** Международный опыт показывает, что отсутствие риск-ориентированного подхода к организации проверок (т. е. стремление проверить максимальное количество предприятий) приводит к бесполезной трате времени и чрезвычайно высоким расходам для государства, затрачивающего значительные финансовые, материальные и кадровые ресурсы. Так, несмотря на мораторий на проверки, в 2008 году совокупные трудовые затраты на проверку МСП в Кыргызской Республике составили 0,19 процента ВВП.

Принципы отбора предприятий и организации проверок гораздо сильнее влияют на их результат, чем охват.

Монголия (2010 год)

Правительство Монголии выделило значительные кадровые и финансовые ресурсы проверяющим органам. Так, в 2009 году в Управлении пограничного специализированного инспектирования работало 1733 инспектора. Помимо этого, коммерческие предприятия несли значительные прямые расходы в связи с проведением проверок. В 2009 году каждое проверенное предприятие потратило около 85 долл. США на оплату штрафов и неофициальные выплаты, а средняя сумма трудовых затрат в связи с проведением проверок составила 110 долл. США, то есть общая сумма расходов составила около 195 долл. США. Этой суммы хватило бы на выплату одной месячной заработной платы. Совокупные годовые расходы частных компаний, связанные с проверками Главного управления специализированной инспекции, составили около 3,7 млн долл. США, что соответствует примерно 1 проценту годовой прибыли частного сектора или 0,1 процента ВВП. Помимо этого, расходы частных предприятий на выполнение требований инспекторов составили 15,5 млн (0,4 процента ВВП). Высокий уровень расходов на проведение проверок стал одной из причин роста цен на продукцию на монгольском рынке, что негативно повлияло как на потребителей, так и на частные компании. Несмотря на значительные расходы, система контроля не смогла добиться лучших результатов в сфере защиты здоровья и безопасности, чем страны, проверяющие в год в разы меньше предприятий. Так, в Монголии количество пищевых отравлений и несчастных случаев на производстве со смертельным исходом было выше, чем в других странах с менее значительным охватом проверками.

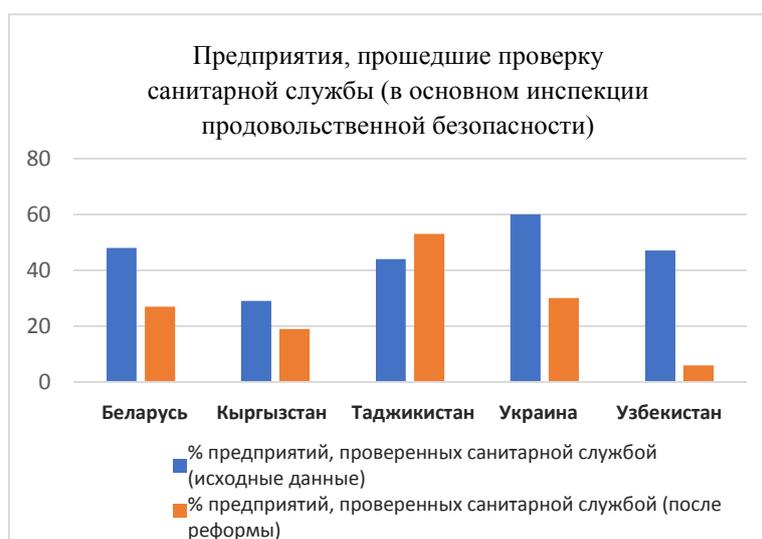
Источник: Международная финансовая корпорация [International Finance Corporation (2009a)]

Пищевая безопасность в постсоветских странах

За исключением крупных вспышек, статистические показатели по пищевым заболеваниям, как правило, занижены. В докладах ВОЗ имеется статистика смертности от диареи для детей в возрасте до 5 лет (не все эти случаи связаны с пищевыми заболеваниями, однако эти данные можно использовать в

качестве более-менее подходящей замены); кроме того, в статистике ВОЗ используется оценочный показатель «потерянные годы жизни» (ПГЖ) по причине диареи (к сожалению, только для населения старше 10 лет, с 2004 года) (который можно принять в качестве показателя, характеризующего ситуацию для всего населения). ВОЗ также публикует статистику стандартизированных по возрасту коэффициентов смертности от диареи с более поздними данными (2008)¹².

Сопоставив статистические данные ВОЗ и данные из других источников, мы можем сделать некоторые выводы. Во-первых, ряд стран с высокой численностью гигиенических проверок и проверок пищевой безопасности демонстрирует удручающие результаты в сфере обеспечения пищевой безопасности. В качестве примера можно привести Таджикистан, Кыргызстан и Азербайджан. Для всех трех стран характерен высокий ПГЖ по причине диарейных заболеваний (от >900 на 100 тыс. человек для Кыргызстана до >1,9 тыс. для Таджикистана — данные за 2004 год), а также высокий стандартизированный по возрасту коэффициент смертности от этих заболеваний (>9 на 100 тыс. для Азербайджана, >26 для Таджикистана — данные за 2008 год). Система пищевой безопасности и контроля США не проводила проверки в какой-либо из этих стран, Таджикистан не подвергался проверкам ЕС, а в Кыргызстане была проведена одна проверка ЕС в 1998 году, которая касалась лошадей. Азербайджан прошел несколько проверок: в 2002 и 2007 году проверялась рыбная продукция, в 2009 году — лошади¹³. Состояние системы пищевой безопасности в целом было признано неудовлетворительным.



Неудовлетворительные результаты проверок в Азербайджане указывают на отсутствие связи между частотой проверок и их эффективностью. Это подтверждается тем, что в последние годы Кыргызстан и Таджикистан при экспорте товаров в Россию неоднократно сталкивались с трудностями, обусловленными качеством пищевых продуктов.

Источники:

- Blanc, F. (2017).
- База данных ВОЗ: <http://apps.who.int/gho/data/node.home>; всемирные статистические доклады о здоровье (ежегодная публикация ВОЗ), http://www.who.int/gho/publications/world_health_statistics/en/; статистические таблицы ВОЗ, http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_country/en/
- Веб-сайт Министерства сельского хозяйства США: <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/international-affairs/importing-products/2000-2003-foreign-audit-reports>; <http://www.fsis.usda.gov/wps/portal/fsis/topics/international-affairs/importing-products/eligible-countries-products-foreign-establishments/foreign-audit-reports>
- Веб-сайт Бюро по продовольствию и ветеринарии ЕС: http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=471

¹² См.: http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates_country/en/ Ibid.

¹³ Помимо этого, имеется два доклада о содержании афлатоксина в орехах, которые в меньшей степени характеризуют систему пищевой безопасности в целом. См. доклады на веб-сайте Бюро по продовольствию и ветеринарии: http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=894; http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=1894; and http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=2378.

3.2.1.2 *Отсутствие ясности и непрозрачность системы контрольно-надзорной деятельности*

Непрозрачность контрольно-надзорной деятельности приводит к ряду проблем, результатом которых является непонимание со стороны подконтрольных субъектов, отсутствие ясности относительно порядка проведения проверки и потенциальное злоупотребление властью. Вот некоторые из этих проблем.

- **Проверки не имеют четкого правового/стратегического основания.** Это приводит к отсутствию: (а) подробного описания обоснования проверок и четких процедур их назначения и проведения; (b) четкого определения прав и обязанностей должностных лиц, проводящих проверки, и подконтрольных субъектов; и (с) четкого распределения обязанностей между контролирующими органами. Так, до реформы в Беларуси обязательства и прерогативы проверяющих были недостаточно подробно определены. В сочетании с отсутствием подробных и четких процедур проведения проверок это привело к тому, что инспекторы некоторых органов получили слишком широкие полномочия. Кроме того, при проведении проверок многие контролирующие органы не обеспечивают координацию своих действий с другими инспекциями и не обмениваются информацией. Это приводит к дублированию и пересечению полномочий, бесполезной трате ресурсов и усилению давления на проверяемые предприятия.
- **Отсутствует стратегия планирования инспекций и отбора предприятий для проверки.** В случае если планирование проверок и их назначение не опирается на риск-ориентированные критерии, зачастую эти две задачи реализуются на усмотрение инспектора, а это может привести к дублированию, пересечению полномочий и злоупотреблению властью. Как правило, в этой ситуации инспекторы выбирают предприятия по принципу простоты и удобства инспектирования¹⁴. В результате доля проверяемых МСП выше в секторах, связанных с невысоким уровнем риска для здоровья общества и окружающей среды, например, в сфере общественного питания, услуг и розничной торговли, а инспекторы уделяют гораздо меньше внимания секторам с высоким уровнем потенциального риска.
- **Информация о технических требованиях зачастую не является общедоступной.** Это означает, что предприниматели (часто непреднамеренно) не соблюдают обязательные требования и в большей степени уязвимы перед коррупционными практиками. В результате низкого уровня нормативно-правового соответствия повышается риск нанесения ущерба здоровью людей и окружающей среде. Усугубляет ситуацию и то, что нередко требования, предъявляемые к предпринимателям контролирующими органами, устарели, не основываются на рисках, слишком сложны или требуют слишком высоких расходов.
- **Действия и процедуры проверяющих органов не являются прозрачными.** Предприниматели и общественность не располагают четкой и понятной информацией о порядке действий проверяющих органов, их целях и круге полномочий, типах санкций и т. д. Опыт показывает, что это может привести к нарушению инспекциями правовых положений (например, требований о предъявлении инспектором распоряжения о проведении проверки или удостоверяющих документов, о подготовке отчетов) и широкому распространению практики неофициальных выплат.

¹⁴ Т. е. предприятия со значительным оборотом денежных средств, известные компании и компании, оказывающие услуги потребителям, которые с одной стороны обязаны соблюдать многочисленные обязательные требования, а с другой стороны не хотели бы, чтобы постоянные проверки на виду у их клиентов портили им репутацию.

3.2.1.3 Работа по содействию соблюдению обязательных требований не ведется.

До того как реформировать систему контрольно-надзорной деятельности, в таких странах как Беларусь, Армения, Казахстан, Литва и Монголия (и многих других) практически не принимались или полностью отсутствовали меры по содействию соблюдению обязательных требований.

- **Контрольно-надзорная деятельность не ориентирована на содействие соблюдению обязательных требований.** В большинстве случаев проверки планировались таким образом, чтобы наказать предпринимателя, а не предупредить нарушения. Инспекторы исходили из посылки виновности подконтрольных субъектов и несоблюдения ими обязательных требований.
- **Уровень правовой грамотности предпринимателей невысок.** Речь идет о грамотности в сфере обязательных требований, методах их соблюдения, правах и обязательствах, возможностях опротестования решений контролирующих органов и т. д. Так, в Беларуси в 2008 году более половины МСП обладали только поверхностными знаниями о законодательстве, регулирующем проведение проверок, при этом контролирующие органы не стремились повысить уровень понимания законодательных и обязательных требований.
- **Используемые наказания не стимулируют соблюдение обязательных требований.** Правоприменительная система ориентирована на применение санкций, а не на предупреждение нарушений обязательных требований и обеспечение нормативно-правового соответствия. Помимо этого, по данным опроса МФК, штрафы небольшого размера не имеют сдерживающего эффекта, особенно когда речь идет о крупных предприятиях, которые порой предпочитают уплатить штраф, чем нести расходы и терпеть неудобства, связанные с соблюдением обязательных требований.

3.2.2 Принятые меры

3.2.2.1 Утверждение и соблюдение принципов лучшей практики контрольно-надзорной деятельности

В нескольких странах все или большинство процедур контрольно-надзорной деятельности регулируются единым законом / регламентом. Такая объединяющая правовая основа может охватывать принципы, а также оперативное руководство, а в некоторых случаях и распределение полномочий по проведению проверок. Важными примерами такого законодательства являются Кодекс регулирующих органов Великобритании, Закон о государственном управлении в Литве, законодательная реформа в Италии в результате принятия Декрет-закона об Упрощении административных процедур, принятого итальянским правительством в 2012 году, а также Закона об инспекциях в Словении и др.

Италия

После проведения диагностики, основанной на количественных измерениях по результатам опросов предпринимателей, Италия недавно (с 2011 г.) начала пересмотр и реформирование своей системы контрольно-надзорной деятельности. Цели реформы — обеспечение большей соразмерности рискам, улучшение координации между проверяющими органами и снижение бюрократии. Теперь в статье 14 Декрета-закона 5/2012 об упрощении административных процедур (так называемом [Semplifica Italia]) требуется координация и рационализация всей системы контрольно-надзорной деятельности в отношении предпринимателей, что направлено на упрощение контрольно-надзорной деятельности и обеспечение ее соразмерности рискам. С этой целью документ предоставляет органам власти возможность вводить положения о координации и планировании контрольно-надзорной деятельности во избежание дублирования проверок, а также для снижения нагрузки на предпринимателей.

В этих рамках Президиум Совета Министров принял руководящие принципы¹⁵, призванные служить национальным, региональным и местным органам власти для совершенствования соответствующих процедур и практик в соответствии со статьей 14 Декрета-закона посредством следования конкретным рекомендациям.

Четкость регулирования

Государственные органы должны информировать предпринимателей об их обязательствах и требованиях, налагаемых правилами, своевременно реагировать на просьбы о разъяснении и обеспечивать максимально широкое распространение информации среди всех сторон, например, руководств, дополнительных сведений. В частности, в руководящих принципах содержится призыв к разработке и принятию проверочных листов. Они направлены на то, чтобы сделать требования более прозрачными и четкими, а также обеспечить согласованность практики между различными структурами. Кроме того, инспектор должен во всех случаях предъявлять официальное удостоверение личности в ходе проверок.

Пропорциональность риску

Проверки должны планироваться на основе риска, связанного с соответствующей деятельностью. Это позволяет выделять ресурсы туда, где они могут быть использованы более эффективно. Риск-ориентированный подход должен основываться на данных и результатах, то есть на непосредственном / фактическом риске для общественности, а не только на вероятном риске из-за несоблюдения требований.

Совместный подход к взаимодействию с предпринимателями

Инспекторы должны установить конструктивные отношения с inspected субъектом. Следовательно, им необходимо учитывать, что контрольно-надзорная деятельность направлена на обеспечение эффективной защиты законных интересов. Для достижения этой цели рекомендуется разработать контрольные перечни, инспекторам рекомендуется объявлять о своем посещении, когда это возможно, а также создать базы данных и механизмы для обеспечения соблюдения требований.

Обучение и обновление персонала

Чтобы полностью понять новый подход, инспекторов необходимо обучить, подчеркивая важность сотрудничества с предпринимателями, обеспечения прозрачности деятельности, сотрудничества с другими государственными органами и стимулирования соблюдения требований.

Беларусь

На решение проблем, перечисленных в предыдущем разделе, был направлен Указ Президента Республики Беларусь № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности», принятый в 2009 году¹⁶. Указ был подготовлен на основе международного опыта и распространяется на все проверяющие структуры и организации. Указ регулирует подходы и принципы проведения проверок, предусматривает определенные процессуальные гарантии для субъектов хозяйствования, а также определяет перечень руководящих принципов, которыми следует руководствоваться в ходе проверок: (а) презумпция добросовестности и невиновности проверяемого предприятия; (b) открытость и доступность нормативных правовых актов; (c) ответственность контролирующих органов за нарушение законодательства при осуществлении проверок; (d) открытость информации о включении подконтрольных субъектов в план проверок. Одновременно с Указом № 510 вступили в силу несколько других нормативных

¹⁵ Президиум Совета Министров (24 января 2013 г.), Акт Конференции [*Linee guida in materia di Controlli*], доступен на: www.arca.regione.lombardia.it/

¹⁶ Указ № 510 Президента Республики Беларусь от 16.10.2009 направлен на решение этих проблем.

актов, регулирующих процедуры проверки, определяющих права и обязательства контролирующих органов и подконтрольных субъектов, определяющие перечень уполномоченных контролирующих органов и пределы осуществляемой ими контрольно-надзорной деятельности, а также вводящих риск-ориентированные критерии, которые используются для классификации подконтрольных субъектов для назначения плановых проверок.

Армения

Признавая неотложную необходимость в реформе контрольно-надзорной деятельности, правительство Армении инициировало всестороннюю и фундаментальную реформу системы контроля частного сектора¹⁷. Новая нормативно-правовая основа состоит из следующих элементов и предусматривает принятие следующих мер:

- планирование проверок осуществляется с учетом факторов риска; производится классификация подконтрольных субъектов и их отнесение к одной из трех категорий: высокой степени риска (деятельность таких субъектов проверяется не чаще раза в год), средней степени риска (не чаще раза в три года) и низкой степени риска (не чаще раза в пять лет);
- проверки допускается проводить исключительно на основании проверочного листа;
- проверки допускается проводить исключительно на основании годового плана проверок;
- определена длительность проверки;
- определены права и обязательства участников проверки;
- четко определена процедура проведения проверки.

Новый закон о контролирующих органах, помимо прочих положений, предусматривает реструктуризацию таких органов с учетом их функций и новую систему управления производительностью, обращает внимание на значение информации и руководящих указаний, а также на создание системы управления информацией.

Реформа позволила добиться впечатляющих результатов: внедрены соответствующие инструменты, приняты необходимые меры, разработаны процедуры, подготовлены проекты новых законов и постановлений. Во многом этого удалось добиться благодаря деятельности департамента реформ Министерства экономического развития, который обеспечил надлежащую реализацию реформы.

Казахстан

В 2011 году правительство Казахстана приняло закон «О государственном контроле и надзоре»¹⁸. В закон вошло несколько передовых принципов проведения проверок, цель которых заключается и в ослаблении нагрузки на коммерческие предприятия, и в повышении степени эффективности и рациональности проверок, а именно: (i) планирование проверок на основании оценки риска с ограничением частоты проверок в соответствии с категорией риска; (ii) ограничение длительности проверок; (iii) использование проверочных листов в ходе проверок; и (iii) применение предупреждений до назначения санкций.

Другие постсоветские государства

Реформа в Украине была основана главным образом на законе «Об основных принципах государственного надзора (контроля) в сфере хозяйственной деятельности», принятым

¹⁷ Постановление Правительства № 1135-Н от 17.09.2009 г.; закон № 234-Н «О внесении изменений и дополнений в закон Республики Армения “Об организации и проведении проверок в Республике Армения”», принятый 23.06.2011 г.; закон «Об инспекционных органах» от 23.09.2014 г.

¹⁸ Закон № 377-IV от 06.01.2011 г., затем включенный в новый Предпринимательский кодекс Республики Казахстан.

Верховной радой в апреле 2007 года¹⁹. Закон, в частности, определяет согласованные принципы государственного контроля в сфере хозяйственной деятельности, а также закрепляет права и обязанности контролирующих органов и подконтрольных субъектов. В 2008 году был объявлен двухгодичный мораторий на проведение проверок МСП. Цель моратория заключалась в том, чтобы подготовить почву к полноценному применению закона о проверках, создать прозрачную и эффективную систему наблюдения за работой контролирующих органов и внедрить надежную систему управления рисками. Помимо этого, мораторий позволил начать реализацию программ просвещения общественности, нацеленных на предотвращение нарушений обязательных требований, а также приступить к обучению инспекторов в соответствии с новыми законодательными положениями. Тем не менее, к 2010 году реформа в целом протекала не слишком плодотворно, в частности по причине неэффективной реализации положений нового закона. Украинский пример свидетельствует о том, что даже основанные на лучшей практике реформы, не подкрепленные эффективными мерами по реализации предусмотренных ими принципов, которые должны применяться в том числе на самом низком уровне, остаются на бумаге.

Новый закон Кыргызской Республики «О порядке проведения проверок субъектов предпринимательства»²⁰ определяет принципы и общий порядок проведения проверок, а также права и обязанности государственных проверяющих органов и субъектов предпринимательства. Тем не менее, в закон 2007 года не вошли принципы лучшей практики, которые должны лежать в основе проведения проверок, такие как риск-ориентированный отбор предприятий для проверки.

В 2006 году правительство Таджикистана провело радикальную реформу системы проверок посредством принятия закона «О проверках деятельности хозяйствующих субъектов в Республике Таджикистан»²¹, который формирует нормативно-правовую основу организации контрольно-надзорной деятельности и регулирует деятельность контролирующих органов, уполномоченных проводить инспектирование хозяйствующих субъектов, исключая органы налогового контроля. Помимо прочего, закон определяет общие принципы проведения проверок и права и обязанности инспекторов и подконтрольных субъектов.

3.2.2.2 Риск-ориентированный отбор и планирование проверок

Риск-ориентированный отбор и планирование проверок — широко распространенная лучшая практика, которой придерживается все больше стран; эта практика направлена на ограничение численности и частоты проверок и одновременно — на достижение более высоких результатов в сфере защиты общественного благополучия.

Государства-члены ЕС – Налоговые услуги

В государствах-членах ЕС налоговые инспекции, вероятно, относятся к числу наиболее риск-ориентированных. Они применяют данный подход к планированию проверок и расстановке приоритетов, чтобы оптимизировать эффективность каждой выездной проверки и ограничить расходы. Продолжительность работы персонала, привлеченного к налоговым проверкам, может быстро привести к возникновению расходов, превышающих суммы, которые могут быть возмещены. Например, налоговые службы в Нидерландах и во Франции проводят проверки в отношении в среднем не более чем 3-5% всех предпринимателей.

¹⁹ Закон Украины № 877-V от 05.04.2007 г. Для того чтобы обеспечить исполнение закона, 3 сентября 2007 года президент Украины издал Указ № 816/2007. См. более полный список принятых правовых документов в документе International Finance Corporation (2011), с. 38.

²⁰ Закон № 72 от 25.05.2007 г., вступил в силу 01.05.2008 г. См. сведения о дополнительных правовых актах, определяющих порядок проведения проверок: IFC (2010), вставка 7.1, с. 85.

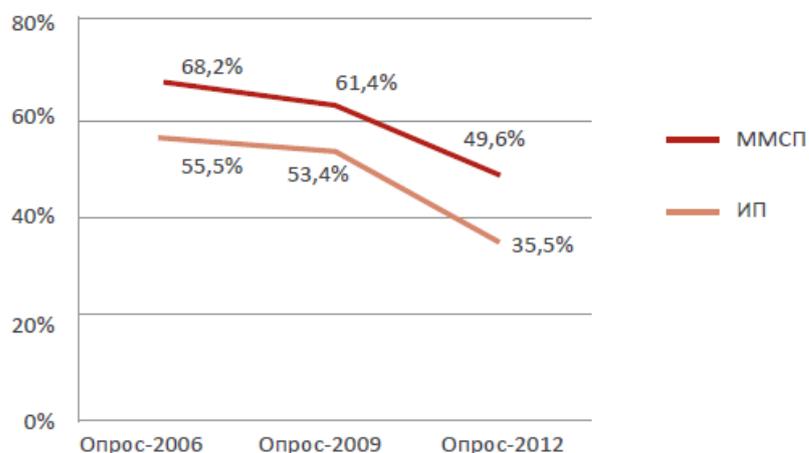
²¹ Закон № 194 от 27.07.2006 г.

Беларусь

С введением в действие Указа Президента Республики Беларусь 2009 года в стране используется риск-ориентированная система координации плановых проверок, периодичность которых зависит от присвоенной подконтрольному субъекту группы риска (высокой, средней, низкой). В целях ограничения численности и охвата проверок на местах, указ также запрещает проведение плановых проверок в течение двух лет после регистрации организации или индивидуального предпринимателя (если законом не установлены иные требования). Более того, указ определяет основания для проведения как плановых, так и внеплановых проверок и содержит исчерпывающий список условий назначения внеплановых проверок. После создания правовой основы контролирующие органы приняли ряд мер, включая создание баз данных для планирования проверок и утверждение критериев отнесения субъектов хозяйствования к группам риска. Для того чтобы закрепить достигнутый успех, Беларусь работает над созданием единой информационной системы контрольно-надзорной деятельности, которая будет использовать существующие базы данных по планированию проверок. Помимо этого, Беларусь принимает меры по совершенствованию системы управления рисками.

Новый опрос 2012 года показал, что в сравнении с 2008 годом ситуация в области проверок улучшилась: так, можно отметить, что среднее число проверок МСП в течение года существенно снизилось (с 5,1 до 2,79), а количество охваченных проверками МСП и индивидуальных предпринимателей сократилось на 50 и 30 процентов соответственно, как показано на диаграмме ниже.

Охват проверками (как плановыми, так и внеплановыми) в течение года
(% от общего числа)



Источник: Международная финансовая корпорация (2013а).

Казахстан

К 2011 году Управление по инспекции труда и Комитет пожарного надзора приняли меры по определению критериев риска и основанных на них категориях риска и периодичности проведения проверок. Обе службы при определении уровня риска учитывали следующие критерии: (i) результаты предыдущих проверок; (ii) сектор деятельности; (iii) размер предприятия; и (iv) масштаб потенциальной опасности. Обе службы разработали три категории риска, для каждой из которых был установлен минимальный интервал между проверками, что приближено к лучшей международной практике.

Так, Комитет пожарного надзора распределил подотчетных ему субъектов хозяйствования следующим образом:

- 14,5 процента подконтрольных субъектов относятся к категории высокой степени риска; проверки назначаются не чаще одного раза в течение календарного года;
- 33 процента подконтрольных субъектов относятся к категории средней степени риска; проверки назначаются не чаще одного раза в течение трех календарных лет;
- 52,5 процента подконтрольных субъектов относятся к категории низкой степени риска; проверки назначаются не чаще одного раза в течение пяти календарных лет.

Несмотря на то, что это несопоставимо с лучшей практикой стран ЕС, в которых деятельность субъектов хозяйствования, отнесенных к категории низкой степени риска, не проверяется либо проверяется значительно реже, чем раз в пять лет (проверки охватывают только некоторые предприятия, выбранные произвольно, в целях «наблюдения», либо проводятся в случае, если другая инспекция выявила серьезную проблему или в случае поступления обоснованной жалобы и т. д.), это значительное улучшение на пути к применению риск-ориентированного подхода к правоприменительной деятельности.

Другие постсоветские государства

В Украине закон 2007 года предусматривает применение риск-ориентированной системы со следующими характеристиками: (а) назначение проверок исходя из потенциальных рисков общественной безопасности и окружающей среде; (b) определение периодичности проведения проверок на основании степени риска, связанной с деятельностью субъекта хозяйствования; и (с) применение проверочных листов при проведении проверки. Помимо этого, закон предписывает контролирующим органам назначать внеплановые проверки в соответствии с утвержденной процедурой. Эти меры нацелены на резкое сокращение численности внеплановых проверок и недопущение роста численности необоснованных жалоб. Помимо этого, надзорные органы обязаны разработать и представить на утверждение критерии распределения подконтрольных субъектов по степеням риска их хозяйственной деятельности и определить периодичность осуществления плановых проверок.

В Кыргызской Республике принята важная мера — введено обязательное планирование проверок на основании фактической степени риска. Тем не менее, как свидетельствуют результаты трех опросов 2013 года²², несмотря на то, что первые итоги реформы были обнадеживающими, доля проверяемых субъектов хозяйствования не сократилась, а это говорит о неэффективном применении риск-ориентированного подхода к планированию проверок. Такая же ситуация наблюдается в сфере внеплановых проверок. Хотя инспекторы сообщают о снижении количества проверок, предприниматели такого снижения не отмечают.

Согласно опросу ICF 2007 года в Таджикистане закон «О проверках» 2006 года и его исполнение привели к некоторым улучшениям. Во-первых, применение риск-ориентированного подхода к планированию проверок и ограничение численности проверок (проверка новых МСП проводится не ранее, чем через 3 года после регистрации) позволили таджикскому сектору МСП сэкономить 9,3 млн долл. США за год. Более 30 процентов МСП и 50 процентов дехканских (фермерских) хозяйств в течение 2007 года не подвергались проверкам²³. В среднем в 2007 году дехканские (фермерские) хозяйства проверялись всего два раза в сравнении с 10 разами в 2002 году. В 2007 году каждое МСП прошло 5 проверок, то есть более чем в два раза меньше, чем в 2005 году. Нововведение положительно отразилось на индивидуальных предпринимателях, которые в 2007 году прошли в среднем 10 проверок.

²² См. Международная финансовая корпорация (2013с).

²³ И в то же время 87 процентов индивидуальных предпринимателей подверглись проверкам более одного раза в течение года.

3.2.2.3 Содействие соблюдению обязательных требований: переход от карательного характера системы контроля к предупредительному

Великобритания

Программа «Чем безопаснее, тем эффективнее»²⁴ помогает соблюсти требования ЕС к системам контроля в области безопасности пищевой продукции

Управление пищевых стандартов в сотрудничестве с представителями различных хозяйственных отраслей разработало удобную для бизнеса добровольную систему контроля качества пищевой продукции. В пособие для предпринимателей вложен поэтапный контрольный список. Кроме того, в пособие включен журнал регистрации результатов проверки. Для того, чтобы пособие могло использоваться самыми разными представителями частного сектора, этот пакет документов был адаптирован к специфике различных видов деятельности и переведен на несколько языков. Подготовленный по итогам анализа этой инициативы доклад показал, что все опрошенные предприниматели считают, что использование системы помогает им соблюдать санитарно-гигиенические нормы и придает уверенности в управлении пищевой безопасностью. Кроме того, 87 процентов МСП сообщили, что добровольная система помогла им в управлении предприятием, а 45 процентов отметили, что применение этой системы позволило повысить рентабельность.

Источник: Blanc, F. (2012).

Литва - Государственная налоговая инспекция

После реформы порядка проведения проверок литовская Государственная налоговая инспекция внедрила систему информирования и консультаций, состоящую из централизованного процесса поддержки добровольного соблюдения обязательных требований. С 2006 года колл-центр отвечает на вопросы регулируемых субъектов. С 2011 года эффективно работает отдел налоговой информации с персоналом в 150 человек. Департамент обрабатывает до миллиона звонков и около 17 000 подробных запросов в год.

Департамент налоговой информации обеспечивает единые и согласованные консультации и опирается на базу данных из 7000 документов, которые доступны и для общественности. Налогоплательщики также могут запрашивать консультации по номеру телефона или через Интернет с помощью электронных служб, называемых «My STI», где они могут найти соответствующую личную информацию, в том числе напоминания об уплате налогов, возможность предоставить / получить документ в электронном виде и принять участие в дистанционных тренингах и дискуссиях.

Государственная налоговая инспекция также приняла другие меры по обеспечению соблюдения требований, такие как предоставление профессиональной подготовки и проведение семинаров для общественности.

Беларусь

Закон Беларуси теперь обязывает инспекторов использовать при проведении проверок проверочные листы. Помимо этого, в соответствии с указом 2009 года в случае незначительных нарушений ответственность субъектов хозяйствования ограничивается принятием исправительных мер и компенсацией причиненного ущерба.

Доклад МФК, подготовленный в 2012 году, свидетельствует о том, что ситуация в области соблюдения обязательных требований и защиты общественного благополучия в Беларуси улучшилась. Несмотря на то, что проверки до сих пор нередко проводятся без использования проверочных листов, около 70 процентов респондентов высказалось за то, чтобы контролирующие органы проводили все виды проверок с использованием проверочных листов. В сравнении с результатами опроса 2009 года средняя годовая сумма расходов, связанных с оплатой штрафов по результатам проверок контролирующих органов, снизилась более чем в два раза. Однако результаты опроса, проведенного МФК в 2012 году, свидетельствуют о том,

²⁴ См. пособие для различных типов субъектов хозяйствования по ссылке: <https://www.food.gov.uk/business-industry/sfbb>

что существующая система проверок по-прежнему носит скорее карательный, чем профилактический характер: так, только каждая 11-я проверка заканчивалась предупреждением, без применения каких-либо санкций, и по итогам каждой третьей проверки предприятию назначался штраф. Помимо этого, необходимо расширить сферы систематического применения проверочных листов для проверок, обеспечить использование предпринимателями самоконтроля на основании требований проверочных листов и укрепить предупредительную функцию проверок.

Армения

В 2014 году правительство Армении постановило проводить все типы проверок на основании проверочных листов. Они были разработаны инспекциями соответствующих министерств при содействии экспертов и проектной группы ICF. Для каждого типа контрольной деятельности эксперты подготовили отдельные проверочные листы, основанные на анализе проблем соответствующей области и типа хозяйственной деятельности. При разработке проверочных листов применялись следующие принципы:

- проверочные листы должны быть краткими и сжатыми;
- готовый контрольный список тестируется с внесением окончательных корректировок и увязывается с правовыми требованиями;
- контрольный список должен содержать все вопросы, которые будут рассматриваться инспектором в целях установления соблюдения субъектом предпринимательства обязательных требований;
- вопросы проверочных листов формулируются четко и требуют однозначного ответа: «да» или «нет»;
- инспектор не вправе проверять показатели, не включенные в проверочный лист.

Помощь в разработке проверочных листов оказывал специализированный департамент реформ в составе Министерства экономики, который также обеспечил контроль качества.

Другие постсоветские государства

В Украине законом 2007 года введены стандартизированные проверочные листы, которые должны быть разработаны надзорными органами и должны использоваться в ходе проверок. Проверочные листы должны содержать вопросы, которые будут рассматриваться во время проверки, дифференцированные по степени риска (т. е. значимость каждого требования зависит от степени риска, связанной с его несоблюдением).

В Кыргызской Республике закон также предписывает использовать при проведении проверок проверочные листы, которые являются понятным и прозрачным средством установления степени нормативно-правового соответствия отдельно взятого предприятия. По данным исследования МФК 2013 года, доля проверок, во время проведения которых использовались проверочные листы, составила около 60—65 процентов (этого недостаточно, но в сравнении с прежними процедурами, когда проверочные листы не использовались, такой результат можно признать положительным). Помимо этого, единая инспекция открыла горячую линию для консультирования предпринимателей, однако только 14 процентов МСП сообщили, что пользовались горячей линией в 2013 году. Еще одним важным результатом исследования стало то, что предприниматели считают обязательные требования в целом обоснованными и несложными. В то же время инспекторы сообщали, что важнейшие требования действующего законодательства соблюдаются, однако количество санкций по-прежнему велико.

Опрос, проведенный ICF в Таджикистане в 2007 году, показал, что в стране ведется разработка проверочных листов, которые уже используются при проведении проверок. В 2007 году 48 процентов прошедших проверку индивидуальных предпринимателей и дехканских (фермерских) хозяйств и 60 процентов МСП проверялись с использованием проверочного

листа. Тем не менее некоторые проверочные листы должны быть усовершенствованы (например, некоторые положения недостаточно четко сформулированы или контрольный список содержит устаревшие или ненужные требования). Кроме того, некоторые требования закона о проверках, такие как заблаговременное уведомление о проверке, порядок инспектирования новых предприятий и управление рисками, не всегда соблюдаются, и эту ситуацию необходимо улучшить.

3.2.2.4 Координация деятельности проверяющих органов

В нескольких странах были приняты меры для согласования, координации или консолидации деятельности проверяющих органов. Такие страны, как Нидерланды или Словения, приступили к объединению проверяющих органов для обеспечения единого управления. В Монголии унифицированная инспекция выполняет большинство функций контроля, чтобы свести их к минимуму и интегрировать основные элементы: число процедур, типы санкций и инструменты, поддерживающие проведение проверок, а также систему управления информацией.

Подход, выбранный рядом стран (например, Нидерландами, Латвией или Арменией), заключается в создании координационной структуры для обеспечения согласованности и коммуникации между проверяющими органами, чтобы гарантировать совместное использование важной информации, избежать дублирующих проверок, и обеспечить согласованность. В Словении надзор за всеми или основными контрольно-надзорными мероприятиями осуществляет координирующий орган, чтобы избежать дублирующих и / или противоречивых проверок и инструкций по соблюдению требований. Координирующий орган находится на центральном уровне и состоит из главных инспекторов и других должностных лиц.

Колумбия

Колумбия — одна из наиболее развитых стран Латинской Америки с довольно благоприятным деловым климатом, что подтверждается положением страны в рейтинге «Ведение бизнеса»²⁵. Правительство Колумбии чрезвычайно заинтересовано в проведении реформ, как и муниципалитет Боготы. Программа реформирования контрольно-надзорной деятельности направлена на удовлетворение потребностей частного сектора и устранение факторов, отнесенных к главным препятствиям для новых предприятий, связанных с первыми проверками четырех основных инспекций муниципалитета. Для того чтобы улучшить координацию проверок и отбор подконтрольных субъектов этими органами, была разработана и введена в действие онлайн-система управления информацией под названием «Проверки, надзор и контроль». Программа позволяет планировать проверки и контролировать их результаты при помощи следующего: (i) получение данных о субъектах хозяйствования из системы регистрации предприятий или вводить данные о субъектах хозяйствования, «найденных» с помощью «неофициальных проверок»; (ii) анализ данных по каждому субъекту хозяйствования и автоматическое присвоение категории риска; (iii) планирование и назначение всех проверок; (iv) предоставление инспекторам возможности оценить историю проверок субъекта хозяйствования, включая информацию, введенную другими инспекциями с помощью «унифицированного проверочного листа»; и (v) регистрация результатов проверок. Эта система — важный инструмент, позволяющий объединить все проверяющие функции, от начального сбора данных до анализа рисков и планирования, получения результатов проверок и отслеживания исполнения дальнейших мер.

Система работает всего год, однако уже доказала свою эффективность. Так, все четыре контролирующего органа планируют проверки на основании степени риска и уделяют особое внимание видам деятельности, связанным с высоким уровнем риска. Кроме того, проверки

²⁵ Доклады «Ведение бизнеса»; Сведения о Колумбии за 2017 год.

субъектов хозяйствования, с деятельностью которых связан риск высочайшего уровня, согласовываются и проводятся в виде совместных проверок.

Беларусь

В Беларуси во избежание дублирования и пересечения полномочий и с целью улучшения координации деятельности инспекций принятый в 2009 году указ предписывает инспекциям координировать проведение проверок субъектов хозяйствования, при этом плановые проверки одного подконтрольного субъекта в течение календарного года могут быть осуществлены несколькими контролирующими органами только в форме совместной проверки.

3.2.2.5 Определение четких и прозрачных процессуальных правил

Казахстан

С 2006 года в соответствии с законом о предпринимательстве плановые проверки должны регистрироваться в Комитете по правовой статистике Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. Помимо этого закон определил процедуры проверки. Обязательная регистрация проверок — прогрессивная мера, которая позволит обеспечить мониторинг проверок. По данным Всемирного банка, предприниматели сообщают, что обязательная регистрация проверок предпринимателей в Генеральной прокуратуре привела к сокращению численности как официальных, так и неофициальных проверок. Данные Генеральной прокуратуры это подтверждают: с 2010 по 2011 год количество проверок предпринимателей сократилось с 349 236 до 282 157. Кроме того, выросло количество проверок, не прошедших регистрацию в Генеральной прокуратуре по причине отсутствия административных оснований для их включения в план: в 2010 году количество отказов составляло 2265, а в 2011 году — 2995. Количество незаконных проверок, о которых заявляют предприниматели, снизилось с 2850 в 2010 году до 906 в 2011 году. Это позволяет предположить, что инспекторы не решаются проводить проверки незаконно, опасаясь извещения о такой проверке Генеральной прокуратуры²⁶.

Помимо этого, принятый в 2011 году закон конкретизирует процедуры проверки, определяет права и обязанности предпринимателей и проверяющих органов (уведомление предпринимателя о проведении проверки за 30 дней, предъявление распоряжения о назначении проверки предпринимателю, право отказаться от незарегистрированной проверки, подписание отчета о проверке и инспектором, и проверяемым предприятием и т. д.) и обязывает проверяющие органы отчитываться о проведении проверок в соответствии с процедурой, утвержденной совместно с Министерством экономического развития и торговли.

Другие постсоветские государства

Украинский закон 2007 года содержит ряд положений, нацеленных на повышение четкости и прозрачности процессуальных правил. Так, закон определяет различные типы проверок, вводит обязательное планирование проверок, определяет процедуры оценки производительности и различные ограничения. Во-первых, плановые проверки проводятся инспекциями в соответствии с утвержденным планом. По закону такие проверки проводятся не чаще одного раза в год, исключая проверки объектов, отнесенных к категории высокой степени риска, которые проводятся санитарно-гигиеническими и ветеринарными службами. Во-вторых, определены четкие основания для проведения внеплановых проверок: (i) заявление субъекта хозяйствования; или (ii) получение инспекцией информации о нарушении, допущенном субъектом хозяйствования. В-третьих, контрольные проверки проводятся для того, чтобы удостовериться в устранении ранее выявленных нарушений. Наконец, повторные проверки

²⁶ Источники данных: Комитет по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры, Министерство экономического развития и торговли и опрос Агентства США по международному развитию (USAID) (2007).

проводятся в случае, если субъект хозяйствования не согласен с результатами предыдущей проверки.

Кыргызское законодательство определяет целый ряд процессуальных правил в связи с проведением проверок. В частности, закон предписывает уведомлять о плановой проверке не менее чем за 10 дней до назначенной даты. Инспекторы должны предъявить представителю проверяемого предприятия копию распоряжения о назначении проверки, служебное удостоверение, подтверждающее личность инспектора, и уведомить представителя проверяемого предприятия о причинах внеплановой проверки, а также получить разрешение центрального государственного органа, в случае если основанием проверки является жалоба на действия субъекта предпринимательства. Помимо прочего, эти меры преследуют цель снижения числа проверок (включая незаконные), предотвращения дублирования и пересечения полномочий и борьбы со злоупотреблением служебным положением. Кроме того, в соответствии с законом, продолжительность проверок ограничивается 30 днями с возможным продлением этого срока на 10 дней. Все проверки регистрируются в журнале, который обязаны вести все субъекты предпринимательства. Результаты проверок должны оформляться в форме актов в двух экземплярах, и один экземпляр должен быть вручен руководителю или представителю субъекта предпринимательства.

В Таджикистане закон обязывает инспекции разработать руководство по процедурам и систему выявления субъектов хозяйствования, связанных с высоким уровнем риска, а также планировать проверки соответствующим образом. Кроме того, инспекции обязаны разработать перечни контрольных вопросов и бланки для проведения проверок. После реформы проверяющие органы обязаны заблаговременно уведомлять предпринимателей о проведении проверок, утверждать проверки и подготавливать отчет о проверке, один из экземпляров которого предоставляется проверяемому предприятию. Продолжительность проверок также ограничена. В результате средняя длительность проверки существенно снизилась в период с 2005 по 2007 год. К 2009 году каждая инспекция разработала и зарегистрировала руководство по проверкам. В 2007 году заблаговременное уведомление о проведении проверки направлено как минимум 14 процентам индивидуальных предпринимателей, 34 процентах дехканских (фермерских) хозяйств и 52 процентам МСП.

3.2.2.6 Повышение профессионализма, повышение уровня согласованности и подотчетности

Анализ целей инспекций с точки зрения результатов

Для обеспечения надлежащего анализа деятельности контрольно-надзорных органов, а также реальной подотчетности, соответствие целям инспекций часто измеряется с точки зрения публичных результатов. Необходимо упомянуть некоторые примеры:

- Цели Управления по охране труда Великобритании полностью основаны на результатах: «Наша миссия — предотвращать смертность, травматизм и ухудшение состояния здоровья на рабочих местах Великобритании»²⁷
- Цели Инспекции по объектам, представляющим угрозу для окружающей среды Франции (*Inspection des Installations Classées*, например, объекты с высокой степенью риска в отношении промышленной безопасности и охраны окружающей среды) сначала определяются функционально с помощью регламентов, а потом в первую очередь ориентированы на результаты: «Инспекция осуществляет функции службы по охране окружающей среды [которая] [...] стремится предотвращать и снижать риски опасности

²⁷ См. УОТ [HSE] (2009), [The Health and Safety of Great Britain \ Be part of the solution.](#)

и вреда, связанных с этими объектами, с тем, чтобы защитить людей, окружающую среду и общественное здоровье»²⁸

- Цель Голландской инспекции по вопросам здравоохранения (*Inspectievoor de Gezondheidszorg*) основана на результатах, хотя и со ссылкой на «качество», которое трудно определить точно: она направлена на продвижение общественного здравоохранения посредством эффективной работы по обеспечению качества медицинской помощи, профилактики и лекарственных средств²⁹.

Великобритания

Великобритания использует передовые методы в области упорядочения риск-ориентированных подходов и повышения профессионализма.

Управление по охране труда Великобритании (УОТ) с 1974 года ведет интенсивную работу над повышением согласованности и упорядоченности проверок, которой УОП добивается в том числе с помощью разнообразных институциональных преобразований, протекающих с 1990 года. Все меры, направленные на повышение согласованности и упорядоченности, упираются в одно и то же препятствие: инспекторы по-своему толкуют основные понятия риск-ориентированного подхода, такие как риски, инциденты и проблемы, и руководствуются собственным пониманием сути своей работы, собственным опытом и ценностями. Все эти факторы влияют на принимаемые ими решения. Недавние реформы УОТ были нацелены на дальнейшее повышение степени упорядоченности и улучшенное исполнение политики правоприменительной деятельности. С этой целью подход, который используется для установления необходимости в правоприменительных мерах и выбора соответствующей меры, был сформулирован гораздо подробнее, а процесс принятия решений представлен схематично. Результаты этой работы объединены в пособии «Модель управления правоприменительной деятельностью» [Enforcement Management Model (EMM)].

Важнейшая идея этого документа заключается в том, что инспектор обязан действовать на основании риск-ориентированного подхода на каждом этапе своей работы, особенно при выявлении нарушений и оценки их значимости и принятии решений о правоприменительной деятельности. Уточнение и конкретизация руководящих указаний в сфере правоприменительной деятельности и их поэтапная разбивка призваны обеспечить повышение упорядоченности и согласованности. И тем не менее принятие решений по-прежнему в значительной степени зависит от усмотрения инспектора, поскольку оценка условий и рисков выполняется инспектором, который полагается на свой опыт и свои суждения.

По всей видимости, важнейший элемент работы над повышением уровня согласованности риск-ориентированных подходов — это работа с самими инспекторами и их (личным) пониманием рисков. Совместный проект под руководством Управления регулирования (Regulatory Delivery) ориентирован на выработку единого подхода к профессиональной компетенции для органов регулирования. Цель проекта заключается в содействии развитию навыков и знаний профессионалов, участвующих в регуляторной деятельности³⁰.

Беларусь

Начатая в Беларуси реформа уделяет особое внимание содействию соблюдению обязательных требований, в частности с помощью разработки и обязательного применения соответствующих проверочных листов. Как показывает проведенное МФК в 2012 году исследование, результатом реформы стал существенный прогресс в области привлечения к ответственности инспекторов

²⁸ См. Direction de la prévention des pollutions et des risques, [La Charte de l'Inspection des Installations classées](#).

²⁹ См. веб-сайт инспекции: https://www.igz.nl/onderwerpen/handhaving_en_toezicht/

³⁰ См. политика правоприменительной деятельности УОТ; [справочная информация](#); BIS (2016), «Общий подход к компетенции для регуляторных органов»; и Blanc, F. (2017).

за создание неправомерных препятствий хозяйственной деятельности. Кроме того, реформа позволила ограничить чрезмерно широкие полномочия инспекторов. Всего 9 процентов респондентов отметили, что мера наказания была несоразмерна допущенному нарушению и что процедуры проведения проверок часто меняются.

Монголия

При поддержке МФК Монголия приняла решительные меры по повышению профессионального уровня служащих проверяющих органов. На местном уровне организовано и проведено обстоятельное обучение. Основными задачами обучения было следующее: (а) обеспечить качественное изменение знаний и поведения инспекторов; (б) обеспечить соответствие качества подготовки особым требованиям как представителей частного сектора, так и инспекторов; (в) обеспечить взаимодействие с инспекторами, работающими «на передовой». В частности, курсы по сертификации инструкторов по пищевой безопасности были направлены на повышение профессионализма инспекторов и поддержание реформы в сфере пищевой безопасности. Обучение, организованное для предпринимателей и инспекторов, уже принесло положительные результаты. Согласно оценке Всемирного банка по состоянию на 2016 год, МСП начинают считать, что проверки очень помогают повысить уровень нормативно-правового соответствия и содействуют хозяйственной деятельности.

Другие постсоветские государства

В Кыргызской Республике закон 2007 года предусматривает усиление ответственности за злоупотребление инспекторами должностным положением. Инспекторы, признанные виновными в совершении неправомерных действий, подлежат увольнению с лишением права занимать должность государственного чиновника или служащего в течение трех лет, а также обязаны зарегистрироваться в соответствующем министерстве.

Первый шаг реформирования контрольно-надзорной деятельности был предпринят правительством Таджикистана в 2001 году с принятием Указа Президента³¹ о введении книги регистрации проверок в целях сокращения широко распространенной практики неофициальных и незаконных проверок. Книга регистрации проверок представляет собой регистрационный журнал, в который предприниматели и инспекторы вносят детали каждой проверки, включая информацию об инспекторе и результаты проведенной проверки. Кроме того, функции проведения проверок и определения основанных на их результатах санкций выполняют разные должностные лица. Инспектор не вправе взимать штрафы по месту проведения проверки. Проверяющие органы должны публиковать ежегодный отчет, содержащий краткую сводную информацию о результатах проверок, краткий обзор, основанный на результатах оценки, а также информацию о планах и приоритетных вопросах на следующий год. Кроме того, ряд должностных лиц проверяющих органов прошли подготовку по применению новых процедур и исполнению положений закона о проверках. Проведенное МФК в 2007 году исследование показало, что введение книги регистрации проверок привело к сокращению масштабов все еще широко распространенной практики неофициальных проверок и повысило уровень осведомленности МСП об их правах. Количество случаев неофициального решения вопросов между инспекторами и подконтрольными субъектами также сократилось.

³¹ Указ Президента Таджикистана №542 «О введении Книги регистрации проверок» от 28.02.2001 г.

3.2.3 Борьба с практикой проведения внеплановых и незаконных проверок

Мексика

В конце 1980-х и в 1990-х годах Мексика выделила значительные ресурсы на пересмотр нормативно-правовой базы. Предпосылками к этому стали масштабные структурные реформы экономики, открытие рынка для международной торговли и ряд политических перемен, создавших запрос на повышение эффективности и прозрачности государственного управления. В частности, была проведена реформа в сфере контрольно-надзорной деятельности. Изначально эта инициатива была направлена на борьбу с коррупцией, но затем в круг ее задач были также включены содействие соблюдению обязательных требований и оптимизация правоприменительной практики. Одной из наиболее острых выявленных проблем была широкомасштабная коррупция и злоупотребление полномочиями при проведении проверок; действовали даже «инспекторы-пираты» — лица, незаконно выдающие себя за государственных инспекторов.

Для достижения важнейшей цели реформ — повышения прозрачности и предсказуемости проверок — правительство приняло ряд мер, включая внедрение (i) защищенной от подделывания «специальной идентификационной карточки инспектора» и (ii) «распоряжений о проверке», которые в обязательном порядке подписывались руководителем соответствующей службы и содержали подробное определение полномочий, предоставляемых инспектору на период проводимых мероприятий. Кроме того, после реформы прекращение процедуры или проверки стало возможным только по решению старшего должностного лица и в соответствии со строгой административной процедурой.

Монголия

Значительную роль в снижении числа внеплановых проверок сыграло повышение эффективности планирования и осуществления инспекций. Разработка критериев оценки уровня риска при планировании проверки, а также подробных унифицированных процедур — в частности, внедрение подготовки и систематического использования проверочных листов и системы баллов — позволило оптимизировать правоприменительную практику и значительно сократить количество внеплановых проверок³². Однако указанные результаты были достигнуты не только за счет этих инструментов; решающую роль в реализации соответствующих мер сыграла управленческая и политическая инициатива. Так, значительного снижения числа внеплановых проверок добились службы, проявившие твердую решимость отказаться от старой правоприменительной системы; другие структуры, не обладавшие существенной политической волей к реформам, показали менее высокие результаты — это, в частности, касалось службы пограничного контроля.

Казахстан

Помимо регистрации запланированных проверок Комитетом по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, в стране действует непосредственно связанная с указанным органом «система быстрого реагирования», которая позволяет отслеживать законность проводимых проверок. Благодаря этой инновационной системе проверяемые субъекты могут подать в прокуратуру жалобу в связи с проведением проверки по телефону или даже SMS. Кроме того, для защиты прав проверяемых субъектов были созданы «мобильные группы», оказывающие оперативную помощь предпринимателям, подавшим жалобу. В состав таких групп входят представители прокуратуры и Национальной палаты предпринимателей. Мобильные группы призваны быть оперативным механизмом, позволяющим (i) контролировать надлежащее осуществление проверок, (ii) обеспечить

³² Несмотря на недавние негативные изменения, в целом наблюдается устойчивое улучшение ситуации.

возможность подачи жалоб и (iii) быстро принимать меры в случае необходимости. Первые результаты использования этой системы представляются весьма положительными³³.

3.2.4 Принятие надлежащих мер и назначение соответствующих санкций

Великобритания

В Великобритании разработано пособие под названием «Модель управления правоприменительной деятельностью»³⁴, которым инспекторы могут пользоваться для принятия адекватных правоприменительных решений. В частности, в нем приводятся рекомендации по конкретным вопросам, инструменты для оценки, таблицы и практические примеры, позволяющие определить степень того или иного риска при проведении проверки. Такой материал используется при оценке серьезности нарушения и превышения фактических рисков установленных лимитов. В отдельных случаях рекомендуется обращение к специалистам, например для получения консультации относительно практической целесообразности проверочных мероприятий.

Указанное пособие не является нормативным; его цель — дать инспекторам общее представление об относительной серьезности тех или иных нарушений, чтобы помочь им выбрать оптимальные правоприменительные меры. Предполагается, что инспектор способен наилучшим образом оценить ситуацию с учетом всех обстоятельств и в любой момент может обратиться к профильному специалисту за содействием в определении фактического уровня того или иного риска. В нижеприведенной таблице указаны критерии, предлагаемые для оценки потенциальных рисков с точки зрения здравоохранения, возникающих вследствие выявленных нарушений.

Категория вреда здоровью	Определение — возможная характеристика (могут быть актуальны один или несколько пунктов)
Серьезные последствия для здоровья	Любое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать: <ul style="list-style-type: none"> • смерть; • постоянное, прогрессирующее или необратимое расстройство; • инвалидизацию, т. е.: <ul style="list-style-type: none"> ○ i) пожизненное ограничение трудоспособности; ○ ii) значительное снижение качества жизни. Примеры расстройств, инфекций и заболеваний, удовлетворяющих этим критериям, приводятся в приложении 2.
Значительные последствия для здоровья	Любое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать: <ul style="list-style-type: none"> • временное, обратимое, не прогрессирующее расстройство; • временную утрату трудоспособности, например снижение способности к работе или качества жизни, длящиеся более семи дней. Примеры расстройств, инфекций и заболеваний, удовлетворяющих этим критериям, приводятся в приложении 3.
Незначительные последствия для здоровья	Любое другое заболевание или расстройство, вызывающее или с высокой вероятностью способное вызвать: <ul style="list-style-type: none"> • проходящие, временные симптомы, длящиеся не более семи дней.

³³ См., например, результаты первого этапа акции «[Прокуратура и НПП — открытый диалог: проблемы и предложения](#)», представленные Национальной палатой предпринимателей Республики Казахстан.

³⁴ См. раздел 5.2.3 настоящего технического документа.

	<p>Примеры:</p> <ul style="list-style-type: none"> • такие временные симптомы, как раздражительность, тошнота, головная боль; • незначительное раздражение кожи; • некоторые инфекции, вызываемые биологическими возбудителями, относящимися к группе опасности 2, например <i>Staphylococcus aureus</i>.
--	--

Источник: УОП (2013), «Модель управления правоприменительной деятельностью», раздел «Риски в области здравоохранения».

Кроме того, решение по итогам проверки должно быть соразмерно типу выявленного риска, а также учитывать методы контроля соответствующего риска, применяемые предприятием, и характер опасности.

Литва

Новая глава закона «О публичном администрировании»³⁵, посвященная надзору, содержит несколько инновационных положений о мерах и санкциях, касающихся проверок. Во-первых, в целях ограничения возможностей злоупотребления дискреционными полномочиями и содействия распространению новых правоприменительных подходов в законе предусматривается принцип функционального разделения между проверочной деятельностью и назначением санкций. Во-вторых, за исключением определенных чрезвычайных ситуаций, санкции, которые влекут за собой приостановку деятельности проверяемого лица не накладываются в течение первого года его деятельности. В-третьих, объем и число наложенных санкций не может использоваться в качестве показателя эффективности надзорного органа. Кроме того, при выявлении незначительных нарушений инспектор обязан вместо штрафа вынести устное или письменное предупреждение о необходимости устранения выявленного несоответствия в разумный срок. И наконец, что чрезвычайно важно, в рамках реформы была введена модель «Декларация первого года», в рамках которой проверяющие органы могут добровольно применять более выгодные условия по отношению к вновь созданным компаниям. Изначально данную модель приняли девять основных контролирующих органов, однако к настоящему времени «Декларацией первого года» пользуется их подавляющее большинство.

В результате по итогам 75—80% проверок, проведенных в 2011—2014 гг., не было назначено никаких санкций, а штрафы были назначены менее чем 10% проверенных лиц.

³⁵ Закон «О публичном администрировании» был принят в конце 2010 года, с 1 января 2015 г. он действует в измененном виде.

3.3 Примеры реформ на местном уровне

3.3.1 Реформа системы проверки безопасности пищевых продуктов в регионе Кампания, Италия³⁶

Реформа системы контроля безопасности пищевых продуктов в регионе Кампания - постепенно включая ветеринарное здоровье и благополучие³⁷ - была проведена в период с 2007 по 2010 год.

Было необходимо адаптировать систему проверок к требованиям, предусмотренным «гигиеническим пакетом»³⁸ ЕС, и стандартизировать соответствующие процедуры для всех вовлеченных органов (региональные и местные органы здравоохранения - AASSLL³⁹).

Инициатива реформы была проведена после ряда крупных аварий (например, кризис бруцеллеза и диоксинов) и потери доверия со стороны частного сектора и общественности из-за недостаточной открытости со стороны компетентных органов по рискам и недостаточной эффективности системы надзора.

Дополнительные проблемы, вызвавшие процесс реформ, были следующими:

- Отсутствие надлежащей системы регистрации проверок и соответствующей базы данных по хозяйствующим субъектам, что привело к недостаточному планированию проверок на основе рисков, что, в свою очередь, приводило к частым дублированиям и пересечению полномочий и, в результате, к неэффективности системы проверок, а также к неоптимальному использованию доступных ресурсов
- Из-за неэффективности системы проверок расходы на лечение пищевых и зоонозных заболеваний в значительной степени легли на государственный бюджет. Были необходимы более эффективные предупредительные меры.

Меры, принятые для осуществления реформы, были следующими:

- Гармонизация региональных законодательных инструментов в соответствии с нормами ЕС
- Принятие решений на основе рисков (включая планирование проверок и применение силовых мер)
- Пересмотр методов и процедур проверок, в частности введение:
 - o Проверочных листов
 - o Ключевых показателей результативности и эффективности
- Внедрение информационных технологий
- Совершенствование управления кадровыми ресурсами и их подготовка, а также подготовка персонала, участвующего в проверках
- Процесс институциональной консолидации: объединение региональных и местных органов здравоохранения, создание совместных рабочих групп для расширения сотрудничества между компетентными органами и вертикальной координации между всеми вовлеченными органами.

³⁶ Этот раздел был подготовлен на основе информации, содержащейся в годовых отчетах о деятельности (с 2011 по 2016 год), доступной по адресу: <http://www.orsacampania.it/pri-relazioni/> Региональной обсерватории по безопасности пищевых продуктов, а также информации, предоставленной должностными лицами от региональных органов по безопасности пищевых продуктов.

³⁷ Инициатива реформы началась с контроля над продуктами питания, постепенно распространялась на ветеринарное здоровье (домашние и дикие животные) и, наконец, стала включать благосостояние животных в более широком смысле (условия содержания животных).

³⁸ Правила ЕС, касающиеся гигиены пищевых продуктов, охватывают все этапы производства, переработки, распределения и размещения на рынке продуктов питания, предназначенных для потребления человеком. Все ключевые акты, принятые в апреле 2004 года и вступившие в силу с 1 января 2006 года, можно изучить по адресу: https://ec.europa.eu/food/safety/biosafety/food_hygiene/legislation_ru.

³⁹ Сокращение от *Aziende Sanitarie Locali*.

Значительные усилия были предприняты для стандартизации процедур, проверочных листов, протоколов проверок, оценки работы персонала, системы идентификации ресурсов и т. д. Кроме того, внедрение информационных технологий позволило, в частности, компьютеризировать ряд элементов и данных (например, базы данных, инспекционную деятельность, нарушения и санкции, предприятия, к которым применялись санкции), улучшить обмен информацией с другими задействованными правоохранительными органами и автоматизировать планирование и отчетность инспекционной деятельности.

Как упоминалось выше, особое внимание было уделено аспектам, касающимся кадровых ресурсов, включая профессиональную подготовку, систематическую отчетность об инспекционной деятельности, введение системы управления рабочей нагрузкой персонала, отвечающего за проверки (*Sistema di gestione dei carichi di lavoro del personale addetto ai controlli*), а также системы управления качеством проверок и т. д.

Основными результатами реформы являются:

- Планирование проверок на основе рисков - включая частоту проверок, пропорциональную уровню риска каждого предприятия
- Улучшение качества и количества доступной информации об экономических операторах
- Равномерное распространение выездных проверок по региону
- Усовершенствование идентификации возникающих рисков
- Более подходящее, эффективное и рациональное управление кадровыми ресурсами
- Укрепление региональных органов продовольственной безопасности

3.3.2 Реформа проверок, надзора и контроля в Муниципалитете Богота, Колумбия⁴⁰

На основании принятия указа № 483 от 2007 года о создании модели IVC⁴¹ (проверки, надзор и контроль) в течение последних двух лет муниципалитет Богота активизировал свои усилия по ускорению осуществления реформы системы проверок для повышения доверия общественности к правительству. Текущая реформа, начатая в 2016 году, включает семь различных органов, отвечающих за инспекционную деятельность на муниципальном уровне под наблюдением мэрии Боготы. Чтобы обеспечить согласованность системы, недавние правовые изменения усилили полномочия Подкомиссии мэрии, отвечающей за координацию системы IVC.

Инициатива реформы была вызвана рядом системных проблем, которые включали дублирование и / или повторения проверок, чрезмерные расходы на инспекционную

⁴⁰ Этот раздел подготовлен на основе следующих документов:

- *Convenio de cooperación interinstitucional para facilitar los procesos de inspección, vigilancia y control a empresas y/o establecimientos de comercio en Bogotá, entre la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Cámara de Comercio de Bogotá y la Confederación (colombiana) de Cámaras de Comercio – Confecámaras* (interinstitutional cooperation agreement of 2017).
- Указ No 483 от 2008 г. (22 октября) об утверждении Единой системы IVC для округа, изданный мэром Боготы.
- Subdirección de Seguimiento a la Gestión de Inspección, Vigilancia y Control, Dirección Distrital de Servicio al Ciudadano, Secretaría General, Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2016), *Sistema unificado distrital de inspección, vigilancia y control (SUDIVIC): caracterización, lecciones aprendidas y retos* (отчет о работе Единой системы IVC для округа после 10 лет операций)

Дополнительная информация и разъяснения были предоставлены Подкомиссией мэрии, отвечающей за координацию системы IVC (*Subdirección de seguimiento a la gestión del IVC*).

⁴¹ Модель IVC 2007 года предусматривает следующие руководящие принципы:

1. Целостность и единообразие: проверяющие органы осуществляют свою деятельность в соответствии с системой IVC
2. Подход, основанный на услугах (для граждан): соответствующие цели и действия решаются после консультаций с вовлеченными организациями, предприятиями и общественностью
3. Управление информацией через электронные платформы: внедрение электронных платформ должно обеспечивать соответствующий обмен информацией и управление ею
4. Межсекторальный подход: все компетентные проверяющие органы участвуют в модели IVC
5. Управленческий контроль: включает в себя определение индикаторов управления для постоянного измерения эффективности системы
6. Культура саморегулирования: создание механизмов, позволяющих предприятиям и общественности самостоятельно оценивать и совершенствовать свою деятельность.

деятельность как для частного, так и для государственного сектора, устаревшие нормативные требования, негативную практику (например, злоупотребление властью) , а также недостаточную эффективность системы проверок. Эти проблемы возникли из-за ряда недостатков в системе проверок - например, отсутствие координации, четкого планирования, последующего наблюдения и участия частного сектора, а также реактивного подхода к проверкам и к мерам принуждения.

Основное внимание в реформе уделяется стандартизации процессов проверок и улучшению информированности потребителей и граждан в отношении их прав и обязанностей. Ключевыми элементами реформы являются разработка и фактическое осуществление (i) планирования инспекций на основе рисков, (ii) электронные платформы для проверок и (iii) программы наращивания потенциала для проверяющих. В частности, электронная платформа, основанная на матрице рисков, разработанная в сотрудничестве со всеми заинтересованными сторонами, рассматривается как один из основных элементов новой модели IVC. Использование матрицы рисков нацелено на совершенствование планирования деятельности проверяющих органов и подхода к санкциям, применяемым в отношении экономических операторов. Что касается деятельности по наращиванию потенциала, то реформа направлена на переподготовку инспекторов каждого органа с уделением особого внимания изменению подхода к проверкам, коммуникации и взаимоотношений с предприятиями и поощрению строгого соблюдения трудовой этики.

Система IVC реализуется с участием Торгово-промышленной палаты Боготы и Confesámaras в рамках межведомственного соглашения о сотрудничестве. Это сотрудничество имеет решающее значение. Confesámaras оперирует и управляет электронной платформой IVC, в которую поступает информация, доступная в коммерческих реестрах торговых палат (все предприятия должны регистрироваться в торговых палатах на местном уровне, а соответствующая информация обновляется ежегодно).

Использование электронной платформы IVC должно постепенно позволять «виртуализировать» все процедуры проверок, идентифицировать инспекторов и надлежащим образом планировать выездные проверки, используя сигналы и предупреждения, уведомляющие, подпадает ли бизнес под высокий риск и требуется ли проверка. Электронная система IVC также обеспечивает функциональность веб-портала, где законы, правила или любая другая полезная информация могут быть доступны для общественности.

Другие меры были приняты для улучшения системы проверок, в частности:

- Создание «Единого идентификационного номера» для предприятий
- Более эффективное использование доступных финансовых, кадровых и материальных ресурсов
- Усиление контроля за бизнесом после проверки
- Реформа, начатая в 2016 году, призвана улучшить систему IVC на основе полученного опыта:
- Инспекции и надзор должны быть превентивными – а не реактивными.
- Развитие компетенций персонала, занимающегося проверками, имеет большое значение не только в отношении технических умений, но также и социальных навыков инспекторов.
- Надлежащее наблюдение за учреждениями, в отношении которых введены санкции или административные меры, имеет серьезное значение.
- Стандартизация процессов в сочетании с надлежащим управлением информацией является мощным инструментом для улучшения всей системы проверок.

4 КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 4 посвящена организации осуществления контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

В разделе 4.1 рассматриваются теоретические вопросы оценки влияния контрольно-надзорной деятельности на местном уровне на бизнес в Российской Федерации. Делается вывод, что расходы коммерческих организаций в связи с осуществлением в отношении них контрольно-надзорной деятельности должны быть разделены на экономически обоснованные и необоснованные, вызванные осуществлением в отношении организаций избыточных процедур контроля. Именно ко второй группе расходов приводят негативные практики осуществления контроля. Настоящее исследование не касается влияния контрольно-надзорной деятельности в части возникновения у предпринимателей издержек, связанных с выполнением обоснованных требований по поддержанию необходимого уровня безопасности деятельности (то есть экономически обоснованных издержек).

В разделе 4.2 анализируются данные об объеме контрольно-надзорных мероприятий на местном уровне. Определяется круг соответствующих видов контроля и органов, их осуществляющих. Также описываются эмпирические данные, позволяющие выявить наиболее обременительные виды контроля для бизнеса на местном уровне и, соответственно, контролирующие органы, осуществляющие такую контрольно-надзорную деятельность.

В разделе 4.3 настоящей главы приводится перечень наиболее распространенных типовых случаев проведения избыточных (необоснованных) проверок и способов злоупотреблений при осуществлении контроля. Указанные негативные практики будут подробно описаны с приведением конкретных кейсов.

4.1 Теоретические вопросы оценки влияния контрольно-надзорной деятельности на ведение бизнеса в России

4.1.1 Введение

В Рейтинге факторов с точки зрения оказания сдерживающего влияния на развитие компаний, составленном Институтом Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации в результате социологического опроса ВЦИОМ «Оценка динамики факторов, влияющих на бизнес и антикризисные меры», проведенного в 2016 и 2017 годах, фактор «избыточная активность контролирующих органов (проверок)» занял 14 место (таблица 1).

Таблица 1. Рейтинг факторов с точки зрения оказания сдерживающего влияния на развитие компаний

№	Факторы	Средний балл по пятибалльной шкале, где 1 — полное отсутствие влияния, а 5 — очень сильное сдерживающее влияние	
		2017	2016
1.	Неопределенность экономической ситуации	3,9	4
2.	Снижающийся спрос на внутреннем рынке	3,8	3,79
3.	Высокий уровень налогообложения	3,8	3,68
4.	Высокие цены на энергоресурсы (электроэнергия и газ)	3,7	3,64
5.	Качество законодательного регулирования экономики	3,7	3,54
6.	Высокий процент коммерческого кредита	3,6	3,57

7.	Нестабильность курса рубля	3,5	3,85
8.	Недостаток долгосрочных инвестиционных средств	3,5	3,45
9.	Высокие издержки на оплату труда и содержание персонала	3,5	3,41
10.	Монополизация рынков	3,3	3,11
11.	Недостаток квалифицированных трудовых ресурсов	3,3	3,09
12.	Неразвитая транспортная инфраструктура и высокий тариф для грузоперевозок	3,2	3,08
13.	Сложность бюрократических процедур	3,2	3,07
14.	Избыточная активность контролирующих органов (проверок)	3,1	2,94
15.	Несовершенство судебной системы	3	2,82
16.	Высокая стоимость земли	3	2,82
17.	Нечестная конкуренция со стороны теневого рынка	2,9	2,82
18.	Непрозрачность государственных закупок	2,9	2,81
19.	Изношенность и отсутствие оборудования	2,8	2,7
20.	Высокая «коррупционная рента»	2,5	2,35
21.	Конкурирующий импорт	2,4	2,24
22.	Высокий уровень давления правоохранительных органов	1,9	1,93

Доля обращений в Институт уполномоченного при Президенте Российской Федерации с жалобами на действия (бездействия) при осуществлении контрольно-надзорной деятельности составляет примерно 20% от общего числа обращений, поступающих в институт. Вывод о доле таких обращений сделан на основании результатов опроса членов рабочей группы проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II.

4.1.2 Оценка издержек бизнеса от контрольно-надзорной деятельности (проблемы разграничения обоснованных и избыточных издержек от осуществления обоснованного и избыточного контроля)

В настоящее время отсутствует общепринятая методика оценки издержек бизнеса от осуществления в отношении него государственного и муниципального контроля.

Оценки различных экспертов варьируются от 1,5% созданного в стране внутреннего валового продукта (НИУ ВШЭ) до 7,5 % ВВП (Опора России).

При этом, во всех случаях такие расчеты делаются «на верхнем уровне», и их достоверность обусловлена теоретическими допущениями авторов расчетов.

Например, по расчетам НИУ ВШЭ, издержки от контрольно-надзорной деятельности составляют 1,5 % ВВП. Такой вывод делает профессор факультета экономических наук НИУ ВШЭ С.Б. Авдашева. Ее расчеты основываются на следующих допущениях: «если предположить, что одна проверка отвлекает в компании двух сотрудников со средней заработной платой 60 тыс. руб. в месяц, зная, что общая продолжительность проверок составляла 12,5 млн рабочих дней, можно получить консервативную оценку (в частности, без

учета ЕСН) затрат подлежащих проверкам компаний на уровне 75 млрд руб.»⁴². Автор прибавляет к этой сумме 47 млрд руб. затрат на финансирование контролирующих органов в 2011 году (по данным официального статистического наблюдения) и приходит к выводу, что если «эти 122 млрд руб. потрачены в рамках приблизительно 15% всех проверок, общая сумма расходов на контроль и надзор на стороне государства и компаний должна составлять около 800 млрд руб., что равно 1,5% созданного в 2011 г. российского ВВП».

Другие расчеты делаются Опорой России. Марина Блудян, вице-президент «Опоры России», следующим образом оценивает издержки. По ее мнению, **в среднем каждая организация несет издержки, связанные с проведением в отношении нее контрольных мероприятий, в размере примерно 50 тыс. руб. в год.** В совокупности эти цифры уже выражаются в процентах ВВП»⁴³.

Недостатками вышеуказанных расчетов является, во-первых, то, что все такие расчеты сделаны на теоретических допущениях, а во-вторых, то, что указанные расчеты не разделяют обоснованные и избыточные издержки бизнеса в связи с осуществлением в отношении него контроля.

Первая проблема может быть решена за счет экономически обоснованного расчета затрат от контроля-надзора, реально возникших у отдельных субъектов предпринимательской деятельности, отобранных для проведения исследования на основе репрезентативной выборки.

Российский союз промышленников и предпринимателей в 2016 году собирал информацию о реальных расходах отдельных компаний, возникающих у них в связи с проведением в отношении них контрольно-надзорных мероприятий. При этом учитывались расходы, возникающие не только в связи с проверками, но и расходы на подготовку ответов на многочисленные запросы контролирующих органов.

*Крупная компания, работающая в нефтегазовой сфере, в связи с осуществлением в отношении нее проверок и направлением различных запросов контролируемыми органами **потратила более 6 млн рублей в I полугодии 2016 года.** Основная часть расходов отнесена на фонд оплаты труда работников, задействованных в подготовке материалов, ответов по запросам контролирующих органов и в сопровождении проверяющих в ходе проверок. Всего было проведено более 400 проверок и направлено запросов от 35 контролирующих органов. Большинство запросов (проверок) было получено (проведено) от Ростехнадзора, МЧС России, налоговых органов, органов прокуратуры. Для ответа на них потребовалось более 10 тысяч чел./часов.*

*Крупная компания, работающая в транспортной сфере, в связи с осуществлением в отношении нее проверок и направлением различных запросов контролируемыми органами **потратила более 1 млн рублей за тот же период.** Поступило более 200 запросов (проведено проверок) от 26 контролирующих органов. На ответы и сопровождение проверяющих потребовалось более 2500 чел./часов. Большинство проверок (запросов) проведено налоговыми органами, Росприроднадзором, органами прокуратуры, органами транспортного надзора, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.*

*Средняя компания, работающая в пищевой промышленности, в I полугодии 2016 года **потратила около 250 тысяч рублей.** Поступило около 40 запросов (проведено проверок). На ответы и сопровождение проверяющих потребовалось около 750 чел./часов. Большинство*

⁴² Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже. Авдашева С.Б., Крючкова П.В. ЭКО. 2013. № 4 (466). С. 119-133.

⁴³ [Защита прав бизнеса при проведении проверок. Дубль три](#). Филимонов А., Информационно-правовой портал Гарант.ру [Электронный ресурс], (дата обращения 28.02.2017).

запросов и проверок поступило (проведено) от налоговых органов, Россельхознадзора и Росприроднадзора.

Также интересное исследование влияния контрольно-надзорной деятельности на бизнес проведено Институтом проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге. Авторы исследования сопоставили данные о проведении плановых проверок в конкретных организациях с показателями их финансово-хозяйственной деятельности, содержащимися в гармонизированной базе финансовых данных Orbis. Всего были проанализированы данные 111 тысяч компаний (сведения о финансовой деятельности которых имелись в Orbis, и в то же время в отношении них были проведены плановые проверки). **Выяснилось, что факт проверки средней фирмы связан с уменьшением ее доходности на 0,42 процентных пункта, а малого предприятия — на 0,72 процентных пункта**⁴⁴. При этом «вредоносный эффект проверок разных бюрократических органов неодинаков. По предварительной оценке, особо разрушительной является деятельность Роспотребнадзора и Россельхознадзора, однако авторы особо подчеркивают, что имеющихся в их распоряжении данных недостаточно, чтобы твердо делать такие выводы»⁴⁵.

Также в ходе этого исследования было установлено, что «средняя проверка занимает 13 дней, в ней задействовано не меньше одного сотрудника как с проверяющей, так и с проверяемой стороны. Учитывая, что в стране проходит больше 2 млн проверок в год⁴⁶, получается, что даже по самым оптимистичным оценкам около 0,2% всего рабочего времени в России уходит на осуществление проверок» или 320 млн часов. Если предположить, что по итогам проверки ресурсы будут потрачены на устранение выявленных нарушений, а проверяющий, в свою очередь, проконтролирует исполнение данных предписаний, то выходит, что **не менее 1% всего рабочего времени в стране тратится на проверки и сопутствующую деятельность**⁴⁷.

Вторая проблема, связанная с невозможностью разграничения обоснованных и избыточных издержек бизнеса, является более сложной. Определение с бухгалтерской точностью суммы расходов на взаимодействие и выполнение требований контролирующих органов возможно. Однако для того чтобы установить, являются ли расходы проверяемых компаний в Российской Федерации слишком большими или приемлемыми, ценно было бы сопоставить их с аналогичными расходами в зарубежных странах⁴⁸.

Наблюдения за количеством проверок и расходов на них ведутся в различных странах. Однако методология сбора таких данных является различной, и поэтому такие данные в целом являются несопоставимыми. Но и такие данные могут дать представление об объеме

⁴⁴ [Аналитическая записка "Влияние плановых проверок на деятельность организаций"](#) (Д. Скугаревский, К. Титаев, В. Кудрявцев). Институт проблем правоприменения. [Электронный ресурс]. (Дата обращения 30.01.2017).

⁴⁵ [Пресс-релиз проведенного исследования о «Влияние плановых проверок на деятельность организаций»](#). [Электронный ресурс], (дата обращения 30.01.2017).

⁴⁶ Есть причины полагать, что эта цифра занижена, поскольку большинство расчетов основано на официальных данных о количестве проверок, заявленных официальными инспекциями и официально зарегистрированных. Однако некоторые виды визитов не считаются проверками и/или не регистрируются. Кроме того, международная практика показывает, что официальные данные по количеству проверок, как правило, занижаются.

⁴⁷ [Аналитическая записка "Влияние плановых проверок на деятельность организаций"](#) (Д. Скугаревский, К. Титаев, В. Кудрявцев). Институт проблем правоприменения. [Электронный ресурс], (дата обращения 30.01.2017).

⁴⁸ Надежной информации по данной теме в отношении Российской Федерации еще не существует. Однако имеются данные о количестве проверок и т. д. [из которых выведены или могут быть выведены данные о расходах компаний] в ряде стран. В частности, доступна информация, полученная в результате опросов, проведенных в рамках проектов Международной финансовой корпорации в таких странах, как Беларусь [см. IFC (2010a) и (2013a)], Украина [см. IFC (2007), (2008), (2009b), (2009c) и (2011)], Азербайджан, Казахстан, Узбекистан, Монголия [IFC (2010b)], Таджикистан [IFC (2009b)]. Доступна также информация по Литве [OECD (2015)] и Италии. Частичные данные (из которых возможно экстраполировать соответствующую информацию) существуют по Великобритании и Нидерландам.

В Италии функции по подготовке надежных оценок расходов бизнеса, связанных с контрольно-надзорной деятельностью, и анализу их экономической эффективности возложены на Департамент публичного управления (*Dipartimento della funzione pubblica*). В частности, опрос 2011 года позволил оценить: расходы компаний, связанные с проверочной деятельностью, дублирование деятельности, осуществляемой в рамках проверок, рейтинг проверяющих органов по стоимости проверок для бизнеса и т. д. (источники: Dipartimento della Funzione Pubblica (2012), *MOA - Stime preliminari area Controlli*, PPT Presentation; и Dipartimento della Funzione Pubblica (2012), *MOA - Integrazione stime area Controlli*, PPT Presentation).

избыточной составляющей контрольно-надзорной деятельности. Например, по результатам социологического исследования, проведенного в Италии Департаментом публичного управления (Dipartimento della funzione pubblica) в 2011 году, выяснилось, что в среднем **проверки были проведены только в отношении 36 % организаций Италии**⁴⁹. Аналогичный социологический опрос в России в 2016 году, показал, что **проверки были проведены в отношении 67 % российских организаций** (подробнее см. ниже таблица 6). То есть, исходя из указанных социологических опросов, **плотность контроля в России почти в два раза выше, чем в Италии**⁵⁰.

Определение доли издержек, являющихся обоснованными (оправданными), направленными на поддержание устойчивого добросовестного и ответственного поведения хозяйствующих субъектов в целях сохранения необходимого уровня безопасности, и доли расходов, связанных с избыточным и неэффективным контролем, является сложной задачей.

К экономически необоснованным расходам бизнеса на контрольно-надзорную деятельность следует относить следующие расходы:

- расходы, связанные с неэффективным контролем (то есть с такими процедурами контроля, издержки на проведение которых (как со стороны бизнеса, так и со стороны государства) превышают потенциальную пользу от контрольно-надзорных мероприятий, то есть предотвращенный ущерб или полностью отсутствует или его размер меньше, чем расходы на процедуры контроля);
- расходы, связанные с необходимостью подвергаться избыточным проверкам (проверкам, не приводящим к общественно полезному результату, проверкам, направленным на выявление только или преимущественно формальных нарушений);
- расходы, связанные с необходимостью подвергаться дублирующим проверкам (когда одни и те же требования проверяются двумя и более контролирующими органами);
- расходы, связанные с необходимостью соблюдать устаревшие и (или) избыточные обязательные требования, не влияющие на безопасность деятельности и защиту охраняемых ценностей;
- расходы, связанные с противоречивой правоприменительной практикой и неясностью для хозяйствующего субъекта способа обеспечения соблюдения им обязательных требований;
- расходы на оплату завышенных административных штрафов, размер которых не соответствуют тяжести содеянного деяния.
- расходы, связанные с заведомо незаконными требованиями контролирующих органов, злонамеренным давлением на бизнес через процедуры контроля, а также с иными действиями должностных лиц, в основе которых лежит корыстная или иная личная заинтересованность, в том числе все расходы на так называемые неформальные платежи.

Далее по тексту отчета под издержками бизнеса на контрольно-надзорную деятельность понимаются именно расходы, обусловленные неэффективностью контроля, в том числе негативными практиками контрольно-надзорной деятельности, описанными в разделе 4.3 настоящего отчета.

⁴⁹ Stime preliminari area Controlli, PPT Presentation; и Dipartimento della Funzione Pubblica (2012)

⁵⁰ Хотя исследования проводились в разное время и в соответствии с различной методологией, и, таким образом, эти цифры не являются точно научными по своей природе и отражают внутреннее восприятие предпринимателей плотности контроля со стороны государства.

4.2 Контрольно-надзорная деятельность на местном уровне

4.2.1 Виды контроля за бизнесом, осуществляемые на местном уровне

В Российской Федерации осуществляется более 200 видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля в различных сферах регулирования.

В России отсутствует закрытый перечень видов контроля, осуществляемых федеральными и региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления. Поэтому точное количество таких полномочий может быть определено лишь экспертно.

По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, содержащимся в подготовленном им законопроекте «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», в России осуществляется 220 видов контроля (включая 58 видов лицензионного контроля).

По данным Национального исследовательского университета Высшая школа экономики в России органами публичной власти осуществляется 207 видов контроля. Если прибавить к ним 58 видов лицензионного контроля, то всего осуществляется 265 видов контроля.

Проводимая в настоящее время реформа контрольно-надзорной деятельности предполагает составление исчерпывающего перечня видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, и установление запрета осуществлять какие-либо контрольные полномочия в отношении граждан и организаций, не входящих в данный перечень. Планируется, что закрытый перечень видов контроля будет законодательно закреплён новым законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Но пока данный законопроект не принят.

Абсолютное большинство контрольных полномочий сконцентрировано на федеральном уровне.

В таблице 2 приведены сведения о количестве видов контроля, реализуемых различными уровнями власти⁵¹.

Таблица 2. Распределение видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля между различными уровнями власти (без учета видов лицензионного контроля)

Уровень контролирующих органов	Экспертные оценки			
	Минэкономразвития России		НИУ ВШЭ	
	Количество	Доля (%)	Количество	Доля (%)
Федеральные органы исполнительной власти	143	88 %	193	93 %
Региональные органы исполнительной власти	45	28 %	67	32 %
Органы местного самоуправления	11	7 %	18	9 %

Большинство контрольных полномочий сконцентрировано на федеральном уровне, не только в разрезе видов контроля, но и в количественном исчислении. Об этом свидетельствуют, в частности, данные федерального статистического наблюдения⁵² о количестве проверок.

⁵¹ Следует иметь в виду, что отдельные виды контроля могут реализоваться только каким-либо одним уровнем власти (федеральным, региональным, муниципальным). Иные виды контроля реализуются одновременно несколькими уровнями публичной власти на основании разграничения компетенции между уполномоченными органами. Поэтому сложение видов контроля, осуществляемых различными уровнями власти не приведет к общей сумме всех видов контроля.

⁵² Федеральное статистическое наблюдение осуществляется по форме 1-контроль, а его результаты размещаются в Государственной автоматизированной информационной системе «Управление» (Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов) - <http://gasu.gov.ru/web/guest/knd> (далее - данные ГАС «Управление»).

В таблице 3 показана доля муниципальных проверок по отношению к суммарному значению количества проверок в Российской Федерации, рассчитанная на основе данных, приведенных выше.

Таблица 3. Доля муниципальных проверок по отношению к суммарному значению количества проверок в Российской Федерации

Год	ФОИВ	РОИВ	ОМСУ	ВСЕГО	Доля муниципальных проверок в общем значении
2013	1950477	536670	36030	2523177	1,43%
2014	1690237	538071	51815	2280123	2,27%
2015	1514010	567954	73093	2155057	3,39%
2016	1189335	426968	61476	2027365	3,03%
2017	1050248	345618	55060	1794742	3,07%

Все виды контроля (федеральный, региональный, муниципальный) могут осуществляться на местном уровне. Федеральные органы исполнительной власти имеют территориальные органы в субъектах Российской Федерации, а некоторые и отделы в муниципальных образованиях. Для предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность на местном уровне, не имеет большого значения, кто именно их проверяет (федеральные государственные служащие или муниципальные служащие). Поэтому настоящее исследование касается всех проверок, осуществляемых на местном уровне (независимо от уровня публичной власти, к которой относятся контролирующие органы)⁵³. Однако особое внимание будет уделено муниципальному контролю, как наиболее приближенному к местному бизнесу.

4.2.2 Характеристика муниципального контроля в Российской Федерации

Органами местного самоуправления по законодательству могут проводиться проверки в рамках 17 видов контроля (таблица 4).

Таблица 4. Виды контроля, полномочиями на проведение которых могут обладать органы местного самоуправления

№	Самостоятельные виды контроля (надзора)	Нормативно-правовое основание	Вид полномочия субъекта РФ, ОМСУ
1.	Муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	Федеральный закон от 08.11.2007 № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ст.13.1)	Собственное
2.	Муниципальный финансовый контроль	Бюджетный кодекс Российской Федерации (раздел IX)	Собственное
3.	Сортовой контроль и семенной контроль	Федеральный закон от 17.12.1997 № 149-ФЗ "О семеноводстве" (ст.35)	Собственное
4.	Муниципальный жилищный контроль	Жилищный кодекс Российской Федерации (ст.20)	Собственное

⁵³ Данный подход был согласован членами рабочей группы проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» на заседании 20 декабря 2016 года.

5.	Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	Федеральный закон от 14.03.1995 № 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях"	Собственное
6.	Муниципальный земельный контроль	Земельный кодекс Российской Федерации (гл.12)	Собственное
7.	Муниципальный лесной контроль	Лесной кодекс Российской Федерации (ст.98)	Собственное
8.	Контроль в сфере рекламы	Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ "О рекламе" (гл.5)	На практике ряд ОМСУ считают это своим полномочием
9.	Контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд	Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд"	Собственное
10.	Муниципальный контроль в сфере торговой деятельности	Федеральный закон от 28.12.2009 N 381-ФЗ "Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации" (гл.3)	Собственное
11.	Муниципальный контроль на территории особой экономической зоны	Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"	Собственное
12.	Контроль за представлением обязательного экземпляра документов	Федеральный закон от 29.12.1994 № 77-ФЗ "Об обязательном экземпляре документов" (ст.21)	Собственное
13.	Лицензионный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" (ст.23.2)	Может быть передано субъектом РФ
14.	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции	Федеральный закон от 22.11.1995 № 171-ФЗ "О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции" (ст.7)	Собственное
15.	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	Федеральный закон от 30.12.2006 № 271-ФЗ "О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации" (ст.23)	Собственное

16.	Контроль в сфере благоустройства	Региональные нормативные правовые акты, изданные во исполнение Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"	На практике ряд ОМСУ считают это своим полномочием
17.	Контроль за соблюдением условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	Региональные нормативные правовые акты, изданные во исполнение Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"	Собственное
18.	Муниципальный контроль в области обеспечения санитарной (горно-санитарной) охраны природных лечебных ресурсов, лечебно-оздоровительных местностей и курортов	Федеральный закон от 23.02.1995 № 26-ФЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» (ст.20)	Собственное

В рамках работы рабочей группы проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне» – ПРЕКОП II проводился опрос муниципальных властей о распространенности муниципального контроля и порядке его осуществления. По результатам анализа 352 анкет муниципальных образований пилотных регионов проекта были сделаны следующие выводы.

В результате опроса установлено, что в 2017 году муниципальные образования, участвующие в опросе (далее – МО) в среднем осуществляли только 2,2 вида контроля. При этом под фактическим осуществлением контроля для целей опроса понималось проведение хотя бы одного мероприятия по контролю (или более) в рамках того или иного вида муниципального контроля.

При этом 75 МО (21,3%) указали, что в 2017 году не один из видов муниципального контроля фактически не осуществляли, то есть ни одного мероприятия по контролю по ним не было проведено.

Таблица 5. Количество муниципальных образований, участвующих в опросе не осуществлявших муниципальный контроль в 2017 году

Не осуществляли контроль в 2017 году	Количество МО	Доля от общего количества респондентов (352)
городские округа	2	3,6 %
муниципальные районы	51	24,6 %
городские и сельские поселения	22	24,4 %
ИТОГО:	75	21,3 %

Распределение иных ответов указано в таблице 6.

Таблица 6. Осуществление видов муниципального контроля респондентами в 2017 году

Кол-во видов контроля, в рамках которых проводилось хотя бы одно мероприятие по контролю в 2017 году	По всем видам МО		По городским округам		По муниципальным районам		По городским и сельским поселениям	
	Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)	Кол-во	Доля (%)
1 вид контроля	85	24,1	11	20	49	23,7	25	27,8
2 вида контроля	64	18,2	8	14,5	43	20,8	13	14,4
3 вида контроля	43	12,2	10	18,2	24	11,6	9	10
4 вида контроля	32	9,1	8	14,5	16	7,7	8	8,9
5 видов контроля	20	5,7	7	12,7	8	3,9	5	5,6
более 6 видов контроля	33	9,4	9	16,4	16	7,7	8	8,9

Таким образом, в относительном выражении самая большая доля контроля приходится на те муниципальные образования, которые осуществляли мероприятия по контролю только в рамках какого-либо одного вида контроля (24,1 %). При этом абсолютное большинство МО (более 60 %) или вовсе не осуществляли муниципальный контроль в 2017 году или осуществляли мероприятия по контролю в рамках не более двух видов контроля.

При этом, в большинстве случаев МО имеют соответствующие полномочия, закрепленные за ними нормативными правовыми актами, и даже местными администрациями приняты административные регламенты по осуществлению соответствующих видов муниципального контроля. Однако фактически мероприятия по контролю не осуществляются. В качестве причин неосуществления муниципального контроля многие МО указывали следующие: отсутствие финансирования, отсутствие специальных должностей в штатных расписаниях местных администраций, основными обязанностями по которым является осуществление мероприятий по контролю, отказ в согласовании плана проверок органами прокуратуры и мораторий на проведение плановых проверок малого бизнеса.

Сведения о видах муниципального контроля, осуществляемых МО в 2017, представлены в таблице 7.

Таблица 7. Осуществление видов муниципального контроля респондентами в 2017 году (в разрезе видов контроля)

№	Виды контроля	МО, осуществляющие контроль в 2017 г.	
		Кол-во	Доля (%)
1.	Муниципальный земельный контроль	191	54,3
2.	Муниципальный жилищный контроль	123	34,9
3.	Муниципальный контроль за обеспечением сохранности автомобильных дорог местного значения	94	26,7
4.	Контроль в сфере благоустройства	88	25,0
5.	Муниципальный контроль в сфере торговой деятельности	58	16,5
6.	Муниципальный контроль за размещением и использованием	48	13,6

	рекламных конструкций		
7.	Контроль соблюдения условий организации регулярных перевозок на территории муниципального образования	47	13,4
8.	Контроль за соблюдением законодательства в области розничной продажи алкогольной продукции, в т.ч. лицензионный контроль за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	42	11,9
9.	Контроль за организацией и осуществлением деятельности по продаже товаров (выполнению работ, оказанию услуг) на розничных рынках	27	7,7
10.	Муниципальный лесной контроль	20	5,7
11.	Муниципальный контроль в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий	9	2,6
12.	Муниципальный контроль за использованием и охраной недр при добыче общераспространенных полезных ископаемых, а также при строительстве подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых	5	1,4

Анализ собранных анкет МО позволяет прийти к следующим общим выводам:

1. Муниципальный контроль в основном имеет ситуационный и несистемный характер (кроме отдельных крупных муниципальных образований (например, административных центров субъектов РФ)). Контроль осуществляется от случая к случаю, когда контролирующие органы считают его необходимым. Например, когда поступают жалобы от жителей.

Небольшая распространенность муниципального контроля в целом подтверждается и данными официальной статистики (ГАС Управление), согласно которой в 2017 году все МО провели только 55060 проверок. Учитывая, что в стране 22327 МО, получается, что в среднем каждое МО в год проводит только 2,5 проверки (не считая рейдовых осмотров, которых по экспертным оценкам на порядок больше).

2. В муниципальных образованиях имеется острая нехватка ресурсов (кадровых и материальных) на осуществление муниципального контроля. Финансирование муниципального контроля, выделение штатной численности на осуществление муниципального контроля происходит по остаточному принципу.

3. Среди мероприятий по контролю, проводимых муниципальными образованиями, наиболее распространенными являются рейды и внеплановые проверки, которые проводятся несистемно. При этом плановые проверки, наличие которых может указывать на системный подход в организации контрольно-надзорной деятельности, проводятся значительно реже.

4. В муниципальных образованиях регламентировано большее количество контрольных полномочий, чем по факту осуществляется. Это связано с тем, что органы прокуратуры предъявляют требования о наличии муниципальных правовых актов, регламентирующих осуществление муниципального контроля, независимо от того, осуществляется ли соответствующий вид контроля на самом деле или нет.

5. В то же время муниципальные образования часто реализуют различные неформализованные формы контроля – обходы территорий, запросы документов и сведений, в отдельных случаях участие в совместных рейдовых мероприятиях с государственными надзорными органами или инициирование их. Такие неформализованные мероприятия по контролю органов местного самоуправления могут проводиться или при наличии добровольного согласия индивидуальных предпринимателей или во взаимодействия с органами государственной власти, обладающими необходимыми полномочиями, или в рамках

административного разбирательства. Такая контрольная деятельность не регламентируется законодательством о защите прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

В отдельных случаях местные администрации выступают своего рода «осведомителями» или «наводчиками» для федеральных или региональных органов контроля в силу того, что муниципальные образования заинтересованы по тем или иным причинам в результатах деятельности таких органов на территории муниципального образования (например, чтобы налоговые органы увеличили собираемость тех видов налогов, которые поступают в муниципальный бюджет).

Предположительно именно в рамках такой «неформализованной» и несистемной контрольной деятельности органов местного самоуправления и может оказываться избыточное давление на бизнес.

По крайней мере, это могло бы объяснить почему при «скромных» объемах формальной контрольной деятельности муниципалитетов, она субъективно воспринимается предпринимателями, как оказывающая значительное воздействие на ведение бизнеса. Как это будет видно ниже, представители бизнеса в рамках проведенного опроса дали сравнительно с другими ведомствами достаточно высокую оценку влиянию контролирующей деятельности органов местного самоуправления на ведение бизнеса – четвертое место в рейтинге по уровню воздействия (таблица 16). Кроме того, на органы местного самоуправления относительно часто поступают жалобы региональным бизнесомбудсменам в связи с их контрольной деятельностью – третье место в рейтинге (таблица 15).

В отношении такой неформализованной контрольной деятельности органов местного самоуправления следует уточнять законодательное регулирование.

6. Специфика концентрации контрольных полномочий в муниципальных образованиях (возможность их передачи на региональный уровень субъектам РФ и обратно, а также их распределение между администрацией муниципального района и администрациями поселений, входящих в муниципальный район) приводит к вариативности моделей реализации контрольно-надзорных полномочий органами местного самоуправления. Какие-то МО вообще не осуществляют муниципальный контроль, а какие-то МО могут оказывать значительное регулирующее воздействие на индивидуальных предпринимателей и юридических лиц посредством осуществления контроля за ними. Однако в целом по России воздействие муниципального контроля на бизнес все-таки оценивается как незначительное.

7. Муниципальные контрольные полномочия значительно чаще чем федеральные и региональные контрольно-надзорные полномочиям реализуются в отношении граждан, а не в отношении бизнеса. Например, местные администрации в рамках мероприятий по контролю оценивают благоустройство придомовой территории частных жилых домов, своевременный покос травы, незаконное расширение границ земельного участка («перенос забора») частными домовладельцами, пресекают незаконную мелкую торговлю граждан «с рук» в неустановленных местах, торговлю алкогольными напитками домашней выработки (самогоноварение). Государственные инспектора такими вопросами не занимаются.

8. Во многих анкетах муниципальные образования указывали на недостаток квалификации муниципальных служащих и информации для эффективного осуществления муниципального контроля. Указывалось на отсутствие обучающих материалов и обучающих семинаров по проведению муниципального контроля для муниципальных служащих, отсутствие устоявшейся и понятной нормативной базы, четко сформулированных методических рекомендаций по проведению каждого вида муниципального контроля. Также обращалось внимание на отсутствие практики осуществления контроля у муниципальных служащих.

Все это указывает на то, что на муниципальном уровне отсутствует четкое понимание о механизме осуществления муниципального контроля. Данный недостаток необходимо восполнить, в частности, посредством уточнения регулирования порядка осуществления муниципального контроля (его предмета, порядка разграничения его с государственным контролем (надзором), а также требований к его ресурсному обеспечению), а также посредством обучения муниципальных служащих (проведение семинаров, тренингов), разработки методичек (пособий) по осуществлению различных видов муниципального контроля. В качестве варианта может рассматриваться направление муниципальных служащих на стажировку в государственные органы контроля, осуществляющие смежные полномочия.

4.2.3 Количественные оценки объема контрольно-надзорной деятельности в России

Следует отметить, что в настоящем исследовании авторы в основном апеллируют данными официальной статистики о количестве проверок в России, собираемой по форме 1-контроль, утвержденной приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503. В указанную статистическую информацию включаются данные не обо всех видах государственного контроля (надзора), а только в отношении проверок, на которые распространяются требования Федерального закона № 294-ФЗ. Например, в статистике не учитываются проверки, осуществляемые в рамках налогового контроля и таможенного контроля. Например, согласно данным размещенным на официальном сайте ФНС России, налоговые органы провели 30662 выездных проверки граждан и организаций в рамках налогового контроля⁵⁴.

Кроме того, в форме 1-контроль учитываются только проверки. Между тем, в Российской Федерации контрольно-надзорная деятельность осуществляется не только в форме проверки, но и в форме контрольных закупок, мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в том числе в форме плановых (рейдовых) осмотров.

Например, по линии государственного надзора в области автомобильного транспорта было проведено 56.699 проверок в 2014 году. Однако за тот же период проведено 92.2859 осмотров автотранспортных средств, находящихся в рейсе в рамках контроля за осуществлением международных автомобильных перевозок в стационарных и передвижных контрольных пунктах на территории Российской Федерации⁵⁵.

В рамках федерального государственного экологического надзора Росприроднадзором проведено 19.744 проверки и отдельно 4.884 рейдовых осмотра, в ходе которых проверено 121.479 объектов⁵⁶.

Поэтому реальное количество мероприятий по контролю в Российской Федерации гораздо больше, чем приводимые цифры о количестве проверок. Они касаются только наиболее формализованной части контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации. Их анализ может привести к выводу, что объем контрольно-надзорной деятельности в России не так велик.

Ниже представлены отдельные сопоставимые данные о количестве проверок в странах-членах Евразийского экономического союза за 2015 год (таблица 8). По Республике Армения данные в открытых источниках о количестве проверок отсутствуют.

⁵⁴ Сведения о проведении камеральных и выездных проверок ([Отчет по форме № 2-НК по состоянию на 01.01.2016](#), в целом по Российской Федерации) - [Электронный ресурс]. (Дата обращения 28.02.2017).

⁵⁵ [Доклад Федеральной службы по надзору в сфере транспорта](#) об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля в 2014 году - [Электронный ресурс] (Дата обращения 28.02.2017)

⁵⁶ [Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования](#) об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) за 2014 год - [Электронный ресурс], (Дата обращения 28.02.2017)

Таблица 8. Количество проверок в некоторых странах-членах Евразийского экономического союза за 2015 год⁵⁷

Страна	Количество проверок в 2015 году	ВВП (в текущих ценах; миллионов долларов США)	Количество проверок на 1 млн. долларов ВВП
Россия	2 155 057	1 332 086	1,62
Беларусь	~100 000 ⁵⁸	53 508	1,87
Казахстан	116 523	184 387	0,63
Киргизия	23 636	6 572	3,6

Между тем, по отдельным экспертным оценкам реальное количество проверок (в их широком смысле) гораздо больше официальных данных.

По результатам опроса субъектов малого и среднего предпринимательства, проведенного институтом Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, **реальное число проверок в России доходит до 9 млн. в год**⁵⁹.

По итогам 2016 года, по оценкам Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, количество проверок доходит **до 10 млн. проверок**⁶⁰.

По некоторым оценкам, реальное количество проверок может быть еще выше.

По данным ФНС России число зарегистрированных юридических лиц в России в 2015 году составляло 4820432, число индивидуальных предпринимателей — 3640230. Однако не все из зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляют фактическую хозяйственную деятельность. По данным Фонда социального страхования Российской Федерации за 2015 год, общее число страхователей (работодателей) в Российской Федерации составило 3 760 030. Приняв это количество за реальное число хозяйствующих субъектов в России, можно прийти к следующим выводам.

В среднем одна проверка проводится в отношении одного хозяйствующего субъекта раз в два года (по официальным статистическим данным ГАС «Управления») и два раза в год (по экспертным оценкам института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей).

Социологические данные о плотности проверок бизнеса в России представлены в таблице 9. Данные основываются на результатах социологического опроса «Административный климат в Российской Федерации», приведенных в докладах Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2014-2016 годы. Согласно опросу, более 40% компаний подвергаются от 1 до 3 проверок

⁵⁷ Источниками данных являлись: [Евразийский экономический союз в цифрах 2016](#); [информация Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан](#); [отчет по проведенным государственными контролирующими органами Киргизской Республики проверкам субъектов предпринимательства за 2015 год](#).

⁵⁸ Открытые данные о количестве проверок в Беларуси отсутствуют. Известно общее количество плановых проверок на 2015 год (39058) в информации, размещенной Комитетом государственного контроля Республики Беларусь (http://www.kgk.gov.by/ru/koord_plan_mogilev-ru/), также известно, что большая часть проверок в Беларуси являются внеплановыми (30%). Например, в [Витебской области было проведено в 2015 году 16153 проверки](#), из них плановыми являлись — 5278. Таким образом, вывод об общем количестве проверок в Республики Беларусь делается на основе умножения общего числа плановых проверок в 2015 году на коэффициент 2,5.

⁵⁹ Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. 2016. С.13

⁶⁰ [Передышка от контроля. Российская газета - Федеральный выпуск №7274](#) (108) - [Электронный ресурс]. (Дата обращения 01.06.2017).

ежегодно. Каждый третий респондент заявляет об отсутствии проверок в истекшем году . Ежегодные опросы свидетельствуют о том, что количество проверок плавно идет на спад.

Таблица 9. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Сколько проверок было проведено в Вашей компании?» (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	В среднем по РФ, 2014 г.	В среднем по РФ, 2015 г.	В среднем по РФ, 2016 г.
0	32,8	32,4	37,5
От 1 до 3	43,6	41,8	40,3
От 4 до 6	15,3	15,8	13,5
От 7 до 10	4,3	5,1	4,1
Более 10	4,0	4,9	4,6
Итого:	100,0	100	100

В рамках того же социологического опроса «Административный климат в Российской Федерации» оценивалось также восприятие результатов проверок бизнесом (таблица 10 и 11). Показательно, что **более 40 % респондентов указали, что считают большую часть выявленных нарушений в ходе проверок необоснованными**, что свидетельствует об отсутствии понимания существа предъявляемых требований предпринимателями или о сомнениях в целесообразности указанных требований (в их влиянии на безопасность деятельности). По итогам 2016 года вообще наблюдается всплеск негативных оценок результатов контроля. Более 55% респондентов сочли, что все или большая часть выявленных нарушений по итогам проведенных в их компаниях проверок были необоснованными. При таком уровне неприятия результатов контрольно-надзорной деятельности не приходится надеяться на формирование у предпринимателей установки на добросовестное соблюдение требований.

Таблица 10. Ответы респондентов на вопрос «Были ли выявлены нарушения по результатам проверок?» (в % от числа опрошенных) (результаты социологического исследования).

Варианты ответов	В среднем по РФ, 2014 г.	В среднем по РФ, 2015 г.	В среднем по РФ, 2016 г.
По результатам проведенных проверок нарушений не было выявлено	28,5	32,4	36
Нарушения были выявлены по результатам только некоторых проведенных проверок	50,1	51,0	50,4
По результатам каждой из проведенных проверок были выявлены нарушения	21,4	16,6	13,6

Таблица 11. Ответы респондентов на вопрос «По Вашему мнению, какая часть выявленных нарушений была обоснованной?» (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	В среднем по РФ, 2014 г.	В среднем по РФ, 2015 г.	В среднем по РФ, 2016 г.
Все нарушения обоснованы	19,5	17,1	13,4
Большая часть нарушений обоснована	29,7	27,3	16,6
Меньшая часть нарушений обоснована	34,9	35,6	39,3
Все нарушения не обоснованы	7,7	7,7	18,2
Затрудняюсь ответить	8,2	12,3	12,4

4.2.4 Обзор контролирующих органов, осуществляющих наибольшее количество проверок на местном уровне, и деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса

Контролирующими органами, проверки которых наиболее обременительны для бизнеса на местном уровне, являются: МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Роструд, Ростехнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор, органы прокуратуры. Этот вывод следует из нижеприведенного обзора статистических и социологических данных.

Данные контролирующие органы осуществляют следующие массовые виды контроля (надзора):

- Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России);
- Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор);
- Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд);
- Налоговый контроль, контроль за применением контрольно-кассовой техники и контроль за полнотой учета выручки в организациях и у индивидуальных предпринимателей (ФНС России);
- Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор);
- Государственный ветеринарный надзор, Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор);
- Государственный экологический надзор (Росприроднадзор).

Органы прокуратуры осуществляют так называемый прокурорский надзор. Такой вид надзора предусмотрен Законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации». Его предмет чрезвычайно широк и заключается в общей оценке исполнения законов коммерческими и некоммерческими организациями. Проверки исполнения законов проводятся органами прокуратуры на основании поступающей информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Закон «О прокуратуре Российской Федерации» запрещает при осуществлении прокурорского надзора за исполнением законов подменять иные государственные органы.

Однако на практике органы прокуратуры, привлекая должностных лиц иных контролирующих органов, могут проверять конкретные организации. Также прокуроры могут направлять требования о проведении проверки в контролирующий орган, и такой орган обязан провести проверку по такому требованию.

В части проверок иных контролирующих органов по требованиям прокурора статистика проверок представлена в ГАС «Управление». Согласно этим данным в 2015 году было проведено 12.032 таких проверки. В 2016 году данный показатель составил 8.998 проверок. К сожалению, в отношении собственных прокурорских проверок информация об их количестве в открытых источниках отсутствует.

Экспертный вывод о перечне видов надзоров и видов контролирующих органов, деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса на местном уровне, сделан из анализа следующих данных.

Согласно данным официального статистического наблюдения, размещенным в ГАС «Управление», наибольшее количество проверок проводят МЧС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Роструд, Ростехнадзор (таблица 12). При этом следует подчеркнуть то, что данные ГАС «Управление» в качестве своего источника имеют статистическую форму 1-

контроль, утвержденную приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503. Об ограниченности данных по указанному статистическому наблюдению указывалось выше.

Таблица 12. Рейтинг федеральных органов исполнительной власти по количеству проверок

№	Орган власти	Значение (2015 г.)	Значение (2016 г.)	Значение (2017 г.)	№	Орган власти	Значение (2015 г.)	Значение (2016 г.)	Значение (2017 г.)
1.	Роспотребнадзор	265 486	235 629	230 326	16.	ФМБА России	5 938	4 660	4 115
2.	МЧС России	394 799	241 132	173 123	17.	Роскомнадзор	4 011	2 786	2 033
3.	Роструд	137 179	134 568	149 014	18.	Минфин России	-	-	1215
4.	Ростехнадзор	132 678	136 512	130 228	19.	Росаккредитация	1 419	1 347	1 214
5.	ФНС России	210 957	184 434	103 940	20.	Рособрнадзор	1 116	639	451
6.	ФТС России	15 856	17 310	57 730	21.	Росфинмониторинг	597	528	443
7.	Ространснадзор	69 818	47 330	39 695	22.	Росалкогольрегулирование	1 225	660	429
8.	Россельхознадзор	77 166	49 651	36 907	23.	Минкультуры России	318	568	299
9.	МВД России	73 093	47 152	26 853	24.	Роспатент	60	58	54
10.	Росздравнадзор	18 982	18 741	17 721	25.	ФСТЭК России	143	143	50
11.	Росреестр	40 265	19 845	14 215	26.	Рослесхоз	85	65	37
12.	ФАС России	6 070	4 037	13 148	27.	Росгидромет	5	2	11
13.	Росприроднадзор	17 241	15 578	12 375	28.	ФМС России	19 895	ликвидирован	ликвидирован
14.	Росстандарт	11 212	8 305	9 111	29.	ФСКН России	2 061	ликвидирован	ликвидирован
15.	Минюст России	6 094	5 611	4 995	30.	Росфиннадзор	237	ликвидирован	ликвидирован

В рамках социологического опроса «Административный климат в Российской Федерации»⁶¹ респонденты также называли среди контролирующих органов, контрольно-надзорная деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса, ФНС России, Роспотребнадзор, МЧС России, Роструд и Ростехнадзор (таблица 13).

⁶¹ Результаты социологического опроса представлены в докладах Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2015 и 2016 года [Электронный ресурс]. (Дата обращения 25.08.2017)

Таблица 13. Выявление контролирующих органов, контрольно-надзорная деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса (Результаты социологического опроса «Административный климат в Российской Федерации», представленного в докладах Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей за 2015 и 2016 года)

Варианты ответов	В среднем по РФ, 2014 г.	В среднем по РФ, 2015 г.	В среднем по РФ, 2016 г.
Распределение ответов респондентов на вопрос: «Укажите, пожалуйста, какие из указанных ведомств осуществляли проверки Вашего предприятия?» (число ответов не ограничено, %)			
ФНС России	49,4	51,7	50,0
Роспотребнадзор	44,7	40,0	37,0
МЧС России	38,0	33,3	21,3
Роструд	22,6	25,9	14,1
Ростехнадзор	28,8	24,4	14,0
МВД России	17,4	16,2	22,8
Россельхознадзор	10,6	8,4	9,7
Ространснадзор	7,5	8,2	2,6
Росфиннадзор	4,1	5,7	2,3
Росреестр	4,4	5,3	5,4
Росздравнадзор	3,1	4,6	1,6
ФТС России	2,0	3,5	1,5
Рособрнадзор	0,6	1,4	0,7
Иное	10,8	9,2	20,5
Распределение ответов респондентов на вопрос: Укажите, пожалуйста, ведомства, исполнение обязательных требований которых связано с наибольшими издержками для бизнеса» (Выберите, пожалуйста, не более трех вариантов ответов) (в % от числа опрошенных)			
ФНС России	32,0	39,6	41,7
МЧС России	24,3	22,7	16,2
Роспотребнадзор	20,5	19,7	18,6
Ростехнадзор	14,8	12,6	9,1
Роструд	8,2	9,9	6,3
Ространснадзор	2,5	5,0	3,3
МВД России	4,5	3,6	7,0
Россельхознадзор	3,0	3,5	3,9
Росреестр	3,5	2,9	4,7
ФТС России	2,8	1,9	2,4
Росфиннадзор	1,3	1,9	1,3
Росздравнадзор	1,8	1,5	1,3
Рособрнадзор	0,3	0,5	0,7

Распределение ответов респондентов на вопрос: «Укажите, пожалуйста, ведомства, предъявляющие принципиально неисполнимые требования, заведомо предопределяющие вынесение наказания» (число ответов не ограничено, в %)			
МЧС России	16,9	14,9	11,5
ФНС России	11,0	14,1	13,8
Роспотребнадзор	12,2	13,5	13,5
Роструд	7,0	7,6	5,9
Ростехнадзор	8,0	6,4	5,8
МВД России	4,9	4,2	6,6
Ространснадзор	2,0	3,8	3,3
Россельхознадзор	1,9	3,6	3,5
Росреестр	1,6	2,0	3,0
Росфиннадзор	1,2	1,7	0,9
ФТС России	1,5	1,6	0,9
Росздравнадзор	1,2	1,2	0,9
Рособрнадзор	0,6	0,7	0,4

Также контролирующие органы, контрольно-надзорная деятельность которых наиболее обременительна для бизнеса, могут быть выявлены по результатам анализа обращений, поступающих в институт уполномоченного по защите прав предпринимателей.

В таблице 14 приведены сведения о жалобах на контролирующие органы Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Данные получены в рамках рабочей группы Проекта Совета Европы «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне в Российской Федерации» – ПРЕКОП II.

Таблица 14. Жалобы на контролирующие органы Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей

Контролирующие органы	Количество жалоб на контролирующие органы
ФНС России	40
Органы прокуратуры	17
Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	14
Органы местного самоуправления	14
Роспотребнадзор	10
ФТС России	10
МВД России	6
ФАС России	6
Россельхознадзор	5
МЧС России	3
Росреестр	3
Росалкогольрегулирование	2
Росздравнадзор	2
Росприроднадзор	2

Роструд	2
Росрыболовство	1
Росстандарт	1
Ростехнадзор	1
Ространснадзор	1
Фонд социального страхования	1
Совместные проверки	1
Всего	142
Всего обращений Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей в 2016 году	

Жалобы⁶² Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в части осуществления ими контрольно-надзорных полномочий касались следующих вопросов:

- проверки в сфере здравоохранения и фармацевтической деятельности;
- проверки в рамках жилищного надзора;
- проверки в сфере оборота алкогольной продукции;
- проверки в рамках экологического надзора;
- проверки в сфере автомобильной и дорожной деятельности;
- проверки в рамках строительного надзора.

Жалобы Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей на органы местного самоуправления в части осуществления ими контрольно-надзорных полномочий касались следующих вопросов:

- проверки в сфере земельных отношений и использования недвижимого имущества;
- проверки в сфере торговли, в том числе алкогольной продукции;
- проверки в сфере рекламы;
- проверки в сфере организации общественного питания и потребительского рынка;
- проверки в сфере транспорта.

Также в рамках работы рабочей группы в 2017 г. ее членам было предложено оценить распределение поступающих к уполномоченным по защите прав предпринимателей жалоб на действия (бездействие) контролирующих органов (их должностных лиц) в зависимости от вида контролирующего органа (проставив баллы от 0 до 3, где 3 - жалобы на соответствующий орган поступают очень часто; 2 — жалобы поступают периодически; 1 — жалобы поступают очень редко; 0 — на практике такие жалобы не встречались). Результаты опроса представлены в таблице 15.

⁶² Количество жалоб в отношении контролирующих органов должно осторожно использоваться в качестве показателя эффективности работы контролирующих органов. С одной стороны, большое количество жалоб может указывать на большое количество нарушений со стороны контролирующих органов (неправомерное поведение инспекторов, нарушение существующих процедур и / или прав подконтрольных субъектови т.д.). Однако, с другой стороны, это также может означать, что предприниматели уверены, что подача жалобы на какой-либо контролирующий орган не приведет к каким-либо негативным последствиям для них или что известно, что процедура подачи жалобы является эффективной и прозрачной, и поэтому подконтрольные субъектысклонны чаще жаловаться, потому что они доверяют это процедуре, др.

Таблица 15. Распределение жалоб от субъектов предпринимательской деятельности, поступающих в институт уполномоченного по защите прав предпринимателей в 2016 году, распределение в зависимости от вида контролирующего органа

№	Контролирующий орган, действия (бездействие) которого обжалуются	Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей	Уполномоченные по защите прав предпринимателей в субъектах РФ						Сумма баллов
			Республика Башкортостан	Республика Карелия	Тюменская область	Тверская область	Ярославская область	Краснодарский край	
1.	МВД России	3	2	1	2	2	3	2	15
2.	Роспотребнадзор	2	2	3	2	2	1	2	14
3.	Органы местного самоуправления	3	3	1	1	3	1	2	14
4.	ФНС России	2	1	3	3	2		2	13
5.	Ространснадзор	2	2	3	1	1	1	0	10
6.	Органы исполнительной власти субъектов РФ	3	1	1	1	2	1	1	10
7.	МЧС России	1	2	0	0	0	2	2	7
8.	Росприроднадзор	1	1	1	2	0	1	1	7
9.	ПФР	1	1	1	3	1		0	7
10.	Россельхознадзор	1	1	0	2	1		1	6
11.	Росалкогольрегулирование	2	0	2	2	0		0	6
12.	Ростехнадзор	2	0	0	0	1	1	1	5
13.	Роструд	2	1	0	0	0		1	4
14.	Росреестр	1	1	0	0	1		1	4
15.	ФАС России	2	1	1	0	0		0	4
16.	ФТС России	2	0	0	1	0	1	0	4
17.	Росимущество	1	0	0	0	1		1	3
18.	Росздравнадзор	1	0	0	2	0		0	3
19.	Росрыболовство	1	0	0	0	0		1	2
20.	Роскомнадзор	2	0	0	0	0		0	2
21.	ЦБ РФ	2	0	0	0	0		0	2
22.	Иные ФОИВ Прокуратура		1	1				0	2
23.	Минкультуры России	0	0	0	0	1		0	1
24.	Рособрнадзор	0	0	0	1	0		0	1
25.	Росфинмониторинг	0	0	0	1	0		0	1
26.	ФСБ России	1	0	0	0	0		0	1
27.	ФССП России		1					0	1
28.	Следственный комитет РФ		1					0	1
29.	Росстандарт	0	0	0	0	0		0	0

Также в рамках рабочей группы в 2017 г. ее членам было предложено ответить на вопросы, по каким видам надзора для бизнеса наиболее сложно обеспечить соответствие своих объектов и своей деятельности предъявляемым требованиям, и почему. Были получены следующие ответы:

- Наиболее часто к таким видам надзора относили контрольно-надзорную деятельность Роспотребнадзора (Архангельская область, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Иркутская область). В качестве причин указывались избыточные предъявляемые требования, большое количество неструктурированных требований, большое количество разрозненных технических норм и правил, в том числе содержащихся в актах советского периода, актах ЕАЭК, актах Роспотребнадзора. Низкое проникновение профилактических мероприятий.
- В анкетах бизнес-омбудсменов Республики Татарстан и Иркутской области в качестве одного их наиболее обременительных видов надзора был назван экологический надзор. В рамках него очень много противоречивых требований, некоторые из которых неисполнимы с практической точки зрения. Экологические требования постоянно меняются, дополняются, уточняются. Штрафы за их несоблюдение существенные. Под необходимость соблюдения экологических требований подпадает практически 100% предпринимателей. Для уяснения и соблюдения экологических требований необходимо привлекать сторонних специалистов, оплачивать услуги по проведению экспертиз и лабораторных испытаний. Существенные расходы требуются для реализации мероприятий по модернизации технологического оборудования в целях приведения его в соответствие с новыми экологическими стандартами.
- Также к обременительным видам надзора относили прокурорский надзор (Иркутская область). В анкете регионального бизнес-омбудсмана указывалось на вседозволенность при прокурорском надзоре и отсутствие ощущения защищенности своих прав при проведении прокурорского надзора, подмену прокурорским надзором других видов надзора и компетентных органов, а также на невозможность обжалования в судах общей юрисдикции результатов прокурорского надзора, так как суды априори соглашались с мнением прокурора.

Также негативное воздействие оценивалось в рамках опроса представителей бизнеса в рамках настоящего исследования. Опрос проведен в июне 2017 года и в марте-апреле 2018 года, и в нем приняли участие 192 респондента.

Респондентам предлагалось оценить влияние контролирующих органов по следующей шкале:

- существенное негативное влияние на ведение бизнеса – 3 балла;
- несущественное негативное влияние на ведение бизнеса – 2 балла;
- проверки контролирующего органа не являются обременительными – 1 балл;
- с проверками такого органа не сталкивались – 0 баллов.

Результаты опроса представлены в таблице 16.

Таблица 16. Опрос представителей бизнеса о негативном влиянии контролирующих органов на ведение бизнеса

№	Контролирующий орган	Средний балл
1.	ФНС России	1,72
2.	Роспотребнадзор	1,36
3.	Органы прокуратуры	1,19
4.	Органы местного самоуправления	1,04
5.	МВД России	0,96
6.	ПФР	0,96
7.	МЧС России	0,90
8.	Органы исполнительной власти субъектов РФ	0,85
9.	Роструд	0,82
10.	Ростехнадзор	0,64
11.	Росприроднадзор	0,55
12.	Россельхознадзор	0,51
13.	Росреестр	0,48
14.	ФАС России	0,45
15.	Росалкогольрегулирование	0,42
16.	ЦБ РФ	0,36
17.	Росимущество	0,32
18.	Ространснадзор	0,31
19.	ФСБ Росси	0,30
20.	Росфинмониторинг	0,28
21.	Росстандарт	0,24
22.	Роскомнадзор	0,23
23.	Росздравнадзор	0,22
24.	ФТС России	0,21
25.	Росрыболовство	0,21
26.	Рособрнадзор	0,13
27.	Минкультуры России	0,12

Как видно из результатов опроса бизнеса, в целом большинство контролирующих органов не оказывают сколько-нибудь существенного влияния на ведение бизнеса. Большинство ответов респондентов указывают на то, что с проверками соответствующих органов они не сталкивались. Однако та часть респондентов, в отношении которой проверки теми или иными органами все же проводились, примерно в трети случаев указывала на то, что деятельность таких органов оказывает существенное негативное влияние на ведение бизнеса.

4.3 Негативные практики осуществления контрольно-надзорной деятельности на местном уровне

Причинами возникновения негативных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности могут выступать следующие факторы:

- недостатки мотивации инспекторского состава контролирующих органов (ориентация не на конечный эффект деятельности, а на процессные показатели объемов работы (количество выявленных нарушений, наложенных штрафов и т.д.);
- инерция сохранения устоявшихся практик и противодействие изменениям;
- состояние «зарегулированности» отдельных сфер, установления чрезмерного количества жестких требований, возможность наличия противоречий между ними, наличие устаревших требований, не соответствующих современным производственным технологиям;
- обвинительный уклон контролирующих органов и склонность к чрезмерно жесткой интерпретации проверяемых требований;
- наличие случаев проявления корыстной или иной личной заинтересованности инспекторов в результатах проверки.

Указанные факторы проявляются в конкретных болевых точках — негативных практиках и механизмах осуществления контрольно-надзорной деятельности. Задачей исследований было выявление таких практик.

Источниками сведений для этого были:

- раздел Доклада Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации за 2016 год («Регионы»), в котором каждый региональный уполномоченный называл 5-7 проблем российского бизнеса, являющихся, по его мнению, ключевыми, в регионе его деятельности (отбирались проблемы, относящиеся к сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности);
- опрос членов рабочей группы Совместного проекта Совета Европы и Института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне в Российской Федерации» (опросная форма предлагает респондентам ранжировать конкретные проблемы правоприменения в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности);
- опрос контролирующих органов и их должностных лиц, проведенный в июне 2017 и в марте-апреле 2018 года (128 респондентов);
- опрос муниципальных образований в пилотных регионах (352 респондента);
- опрос представителей бизнеса (192 респондента);
- практика арбитражных судов по рассмотрению споров между хозяйствующими субъектами и контролирующими органами.

4.3.1 Анализ экспертных мнений региональных бизнес-омбудсменов о проблемах российского бизнеса

Анализ Доклада Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации за 2016 год (раздел «Регионы» с позицией региональных бизнес-омбудсменов) позволяет обозначить следующие проблемы правоприменения в сфере контрольной и надзорной деятельности:

- слишком жесткая санкционная политика контролирующих органов (высокие административные штрафы, наказания несоизмерны содеянному);
- формальная оценка контролирующих органов и обвинительный уклон контролирующих органов;
- необоснованное принятие слишком жестких мер реагирования в связи с выявленными нарушениями (блокировка банковских счетов хозяйствующих субъектов без достаточных оснований);
- неограниченное проведение налоговых проверок;
- злоупотребления при проведении плановых (рейдовых) осмотров (отсутствие ограничений по их проведению и неясность правил оформления рейдового задания, правовая неопределенность привлечения к ответственности при выявлении нарушений по результатам рейдов);
- отсутствие ограничений для проведения проверок по поручению прокуроров;
- масштабные кампании по проведению массовых (сплошных) проверок в связи с резонансными событиями;
- противоречивые обязательные требования, подлежащие проверке;
- дублирование требований и функций между контролирующими органами;
- обход Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

4.3.2 Опрос региональных бизнесомбудсменов о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)

Второй источник данных позволил сформировать рейтинг проблем контрольно-надзорной деятельности. Членам рабочей группы проекта Совета Европы и Института Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации «Защита прав предпринимателей в Российской Федерации от коррупционных практик на муниципальном уровне в Российской Федерации» – ПРЕКОП II было предложено оценить проблемы осуществления контроля (надзора) по следующей шкале:

- 3 — такая проблема действительно существует и значительно ограничивает права предпринимателей, с ней часто приходится сталкиваться на практике;
- 2 — такая проблема существует, однако встречается не так часто и (или) не столь существенно ограничивает права предпринимателей;
- 1 — такая проблема крайне редко встречается на практике и (или) приводит только к минимальным негативным последствиям;
- 0 — на Ваш взгляд, соответствующее положение не является проблемой, так как не приводит ни к каким негативным последствиям или совсем не встречается на практике.

Результаты опроса и рейтинг проблем представлен в таблице 17.

Таблица 17. Рейтинг проблем осуществления контрольно-надзорной деятельности (опрос уполномоченных по защите прав предпринимателей)

Проблема правоприменительной практики	Уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей	Республика Башкортостан	Республика Карелия	Тюменская область	Тверская область	Ярославская область	Краснодарский край	Архангельская область	Иркутская область	Республика Татарстан	Курская область	Приморский край	Ростовская область	Смоленская область	Ставропольский край	Удмуртская Республика	Сумма	
Осуществление надзора (проведение проверок) под видом административного расследования, что позволяет не соблюдать ограничения Федерального закона № 294-ФЗ и практически проводить ничем не ограниченные проверки	2	2	3		2	3	1	0	3	3	2	3	3	3		1	31	
Проведение проверок на основании фиктивных обращений граждан и организаций	2	1	2	1	3	2	1	2	3	3	2	3	0	3		2	30	
Дублирование полномочий между отдельными контрольными органами	1	2	2	1	2	3	0	3	3	1	2	2	3	3		1	29	
Манипулирование основаниями для проведения внеплановых проверок	2	2	1	0	3	2	1	2	3	2	1	1	1	2		2	25	
Непрозрачность содержания проверяемых обязательных требований и избирательное правоприменение	2	1	1	0	2	2	1	3	3	1	1	3	2	0		1	23	
Проведение проверок, направленных на выявление как можно большего количества формальных нарушений, в целях улучшения показателей деятельности органа контроля («обвинительный уклон»)		2	0	0	2	1		3	3	1	3	3	2	1		2	23	
Широкое усмотрение при принятии решения о квалификации тех или иных действий (бездействий) в качестве административных правонарушений, предусмотренных отдельными статьями КоАП РФ		2	1	0	2	1		1	3	2	2	3	2	2		1	22	
Проведение значительного количества проверок по поручению прокурора, что позволяет не соблюдать требования Федерального закона № 294-ФЗ	2	1	2	0	2	3	0	2	3	0	1	3	2	0		0	21	
Широкое усмотрение при определении субъекта административного правонарушения (кто должен нести ответственность за совершенное правонарушение: только должностное лицо организации, сама организация как юридическое лицо, или и должностное лицо и юридическое лицо одновременно)			3	0	0	2	0		3	3	0	1	3	2	2		2	21
Широкое усмотрение при определении количества эпизодов административного правонарушения, за которые назначается самостоятельный административный штраф			2	0	0	2	1		2	3	1	0	3	1	2		1	18
Широта дискреционных полномочий при выдаче предписаний и предупреждений	1	0	1	0	1	2	0	3	2	1	0	2	1	2		1	17	

Также в анкетах уполномоченных по защите прав предпринимателей назывались иные проблемы правоприменения. В анкете уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан указаны следующие проблемы:

- изъятие в ходе проверки оргтехники, компьютеров, жестких дисков, оригиналов документов без предоставления копий, в итоге дальнейшая финансово-хозяйственная деятельность блокируется до момента возвращения изъятых предметов;
- выход при проведении повторной проверки за рамки ранее выданного предписания об устранении нарушения при проведении проверки исполнения предписания;
- применение контрольными органами устаревших норм, изданных различными НИИ и т.п.

В анкете уполномоченного по защите прав предпринимателей в Ярославской области указано на следующую проблему. Должностные лица, рассматривающие дела об административных правонарушениях, при вынесении постановления по делу не учитывают обстоятельства, позволяющие применить ст. 2.9; ч.ч. 2.2 и 3.2 ст.4.1; ст. 4.1.1. КоАП РФ (освобождение от административной ответственности в связи с малозначительностью, назначение наказания в размере штрафа менее минимального размера административного штрафа, замена штрафа предупреждением). При этом при судебном обжаловании данных решений суд эти нормы применяет.

По всей вероятности, контролирующие органы не применяют основания для освобождения лица от административной ответственности из опасений подпасть под подозрение, что они приняли такое решение за неформальное вознаграждение. Как указывает уполномоченные по защите прав предпринимателей в Ярославской области, освобождение от ответственности может стать причиной обвинения проверяющего в коррупционности, в связи с чем, несмотря на предоставленную возможность применения иных санкций кроме штрафа, контролирующие органы в большинстве случаев привлекают к ответственности в виде штрафа, ссылаясь на предоставленное право обжалования в судебных инстанциях.

В анкете Уполномоченного по защите прав предпринимателей Приморского края обращено внимание на проблему высоких административных штрафов за нарушения, не несущие угрозу жизни и здоровью граждан. Например, нарушение законодательства в области рекламы (ст.14.3 КоАП РФ) влечет наложение административного штрафа на юридических лиц – от ста до пятисот тысяч рублей.

Также региональный бизнес-омбудсмен в качестве проблемы указал уравнивание субъектов предпринимательской деятельности различных категорий (микро, малый, средний бизнес), осуществляющих деятельность в различных условиях (город, отдаленное село) в объеме регулирующих требований.

Региональным бизнес-омбудсменам предлагалось в рамках опроса назвать три особенности проведения проверок, которые наиболее обременительны (разрушительны) для бизнеса.

Ниже приведен перечень указанных в анкетах негативных явлений, связанных с проведением проверок (перечислены в порядке убывания в соответствии с частотой упоминаний их респондентами):

1. Подходы к проведению проверок (например, глубина проверок) не соразмерны характеристикам предприятий и(или) возможности нарушения требований.
2. При проверках можно столкнуться со злоупотреблениями и коррупционными проявлениями, склонением к неформальным платежам.
3. На период проверки не ведется обычная предпринимательская деятельность (закрывается магазин), все заняты сопровождением инспекторов, что приводит к издержкам.
4. Все проверки заканчиваются санкциями и штрафами, даже если нарушения формальные.

5. Распространенность случаев назначения в качестве наказания административного приостановления деятельности до 90 суток.
6. Большой размер налагаемых административных штрафов.
7. В рамках налоговых проверок может приниматься решение о блокировке счетов хозяйствующего субъекта. Это полностью парализует хозяйственную деятельность предприятия.

4.3.3 Опрос федеральных и региональных контролирующих органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)

В опросе федеральных и региональных контролирующих органов и их должностных лиц, проведенном в два этапа в июле 2017 года и марте-апреле 2018 года, приняли участие 128 респондентов. В опросе органов местного самоуправления, проведенном в марте-апреле 2018 года, приняли участие 352 муниципальных образования.

Выявленные по итогам такого опроса проблемы проведения проверок можно разделить на две группы: проблемы на стороне государства и проблемы на стороне бизнеса. К первым относятся проблемы регулирования и проблемы ресурсного обеспечения контрольной и надзорной деятельности.

К *проблемам регулирования* респонденты относили:

- устаревшие и/или ненужные обязательные требования, которым бизнесу сложно соответствовать, и в которых содержатся требования, несовместимые с современными условиями ведения бизнеса;
- трудновыполнимые требования при существующих экономических реалиях (например, уполномоченный орган в сфере охраны культурного наследия Удмуртской Республики в анкете указал, что сфера охраны объектов культурного наследия характеризуется большими финансовыми затратами на содержание зданий и сооружений, отнесенных к объектам культурного наследия, владельцы таких объектов зачастую не имеют таких средств, и орган контроля вынужден накладывать на них штраф. При этом ограничиться только выдачей предписания и не накладывать административный штраф орган контроля не может. В связи с этим государственные инспекторы сталкиваются с негативным отношением к себе со стороны подконтрольных субъектов);
- наличие значительного количества разрозненных нормативных документов, требования которых проверяются; возможны случаи различного толкования требований нормативных актов со стороны юридических лиц и контролирующего органа;
- недостаточное руководство по вопросам толкования и применения обязательных требований (отсутствие методик проверок, внятных инструкций);
- оценка результативности деятельности контролирующего органа на основании выполненных показателей по количеству выявленных нарушений и наложенных штрафов;
- наличие случаев дублирования полномочий контролирующих органов.

Проблемы ресурсного обеспечения наиболее часто затрагивали органы местного самоуправления. Респонденты указывали на нехватку квалифицированных кадров, недостаток квалификации проверяющих, отсутствие специальных высвобожденных штатных должностей для проведения муниципального контроля (специфичная проблема для муниципального контроля, связанная с тем, что функции контроля включены в должностные обязанности специалистов отделов, на которые возложены иные обязанности, не связанные с проведением проверок). Также респонденты отмечали проблему низких зарплат инспектирующего

снабжения, недофинансирование транспортного обслуживания проверок, закупки инвентаря, необходимого для объективного контроля.

Между тем должностные лица контролирующих органов при проведении опроса наиболее часто ссылались не на проблемы организации контрольно-надзорной деятельности, а на упущения со стороны самого бизнеса. К таким проблемам контролирующие органы при опросе относили:

- незаинтересованность бизнеса в добросовестном соблюдении обязательных требований (бизнес «не хочет» соблюдать обязательные требования и делает это только из-за принуждения к этому);
- недостаток квалификации по вопросам соблюдения обязательных требований (отсутствие в штате компаний профильных специалистов, обладающих необходимым уровнем образования, нежелание проводить их обучение);
- нежелание нести финансовые затраты на соблюдение требований (например, модернизировать оборудование, приводить в соответствие требованиям свои объекты) – если затраты, связанные с соблюдением требований, превышают размер административного штрафа за нарушение таких требований, то в общем случае предприниматель будет платить штрафы и продолжать нарушать требования);
- непонимание бизнесом опасности нарушения требований и риска для жизни и здоровья от их деятельности, отсутствие социальной ответственности, «сознательности» и правовой культуры;
- напряженность и недоверие по отношению к контролирующим органам со стороны бизнеса.

Однако самой часто называемой проблемой контрольной и надзорной деятельности стала недобросовестность бизнеса при проведении в отношении него проверок (противодействие проверкам, отказ в предоставлении документов, уклонение от получения уведомлений и прочее). На это одинаково часто указывали контролирующие органы всех уровней публичной власти (федеральной, региональной, муниципальной). Предпринимателей винят в воспрепятствовании проведению проверок посредством умышленного неполучения в организациях почтовой связи почтовой корреспонденции с уведомлением о проведении проверки и копии приказа (распоряжения) о проведении проверки, что приводит к невозможности проведения проверки, а также в отказе предоставлять документы и сведения по запросам органов контроля, уклонение от получения предписания по итогам проверки, неисполнение и игнорирование предписаний, неподписании актов и т.д. Кроме того, часто предприниматели приостанавливают и (или) ограничивают свою деятельность накануне проверки (например, сокращают ассортимент товаров, находящихся в продаже), а после возобновляют свою деятельность в полном объеме. Также предприниматели стараются менять места ведения бизнеса, перерегистрируют бизнес в целях уклонения от проверок.

Во многих ответах представители контролирующих органов указывали, что бизнесу уже предоставлены все возможности получить необходимые консультации, но большинство предпринимателей не хочет их получать.

Однако проблемы «на стороне бизнеса» не являются предметом настоящего исследования, так как оно направлено на выявление негативных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности, а не негативных практик ведения бизнеса.

На рисунках 1-6 приведены диаграммы с иными результатами опроса контролирующих органов и их должностных лиц.

Доля ответов на вопрос "В чем причины проблем при проведении проверок и несоблюдения требований"

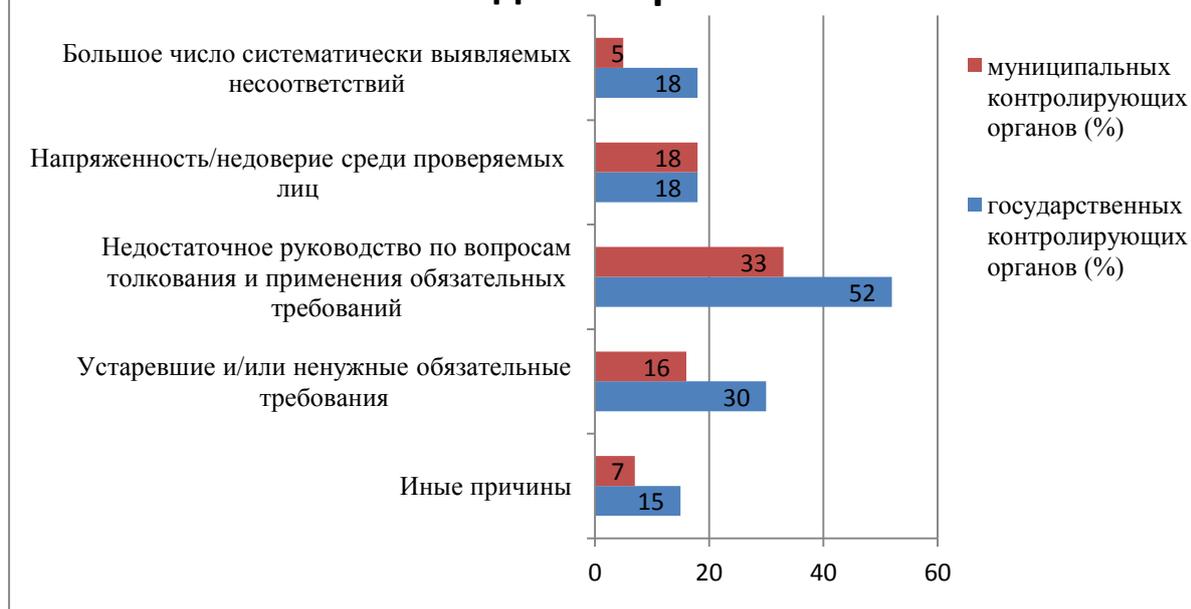


Рис.1 Ответы респондентов на вопрос «В чем причины проблем при проведения проверок?»

К иным причинам проблем проведения проверок респонденты относили:

- юридические лица и индивидуальные предприниматели не уделяют достаточного внимания экологическому направлению на предприятии, занимаются подготовкой экологической документации по остаточному принципу (Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области);
- низкие штрафные санкции и отсутствие у российского бизнес-сообщества мотивации к добровольному и честному соблюдению обязательных требований, что не осуждается общественным мнением (Управление Федеральной налоговой службы по Тверской области);
- лица, ответственные за проверяемое направление, не имеют даже минимального набора знаний. Объясняют незнание страхом обращения в надзорный орган за консультацией, так как оно может повлечь проверку и штрафы. Зачастую, уже в ходе проверок проверяемые, вступив в контакт с проверяющим, находят с его стороны конструктивный подход и приходят к личному выводу, что уже на уровне консультаций, до начала проверки, могли получить исчерпывающую помощь по разработке комплекса конкретных мероприятий по проверяемым направлениям (ГУ МЧС России по Республике Карелия);
- низкая ответственность за уклонение от проведения проверки (Управление Россельхознадзора по Ярославской области);
- отсутствие либо дефицит в бизнесе специалистов с соответствующим профильным образованием и профессиональной подготовкой (Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия);
- отсутствует опыт проведения проверок, недостаточна квалификация муниципальных служащих для осуществления эффективного контроля;
- небольшие штрафы за нарушения и недостаточные меры ответственности для предпринимателей;

- расхождение в вопросах толкования и применения нормативных требований проверяемых и проверяющих;
- плохое качество законодательства, частые изменения нормативной базы, регламентирующей проведение проверок и обязательных требований;
- не все предприятия понимают социальную ответственность своей деятельности, масштабов последствий несоблюдения обязательных требований;
- отсутствие единства судебной и административной практик: существование различных подходов по аналогичным вопросам, зачастую расширительное или, наоборот, буквальное толкование закона;
- отсутствие у хозяйствующих субъектов достаточных финансовых резервов для исполнения требований природоохранного законодательства.

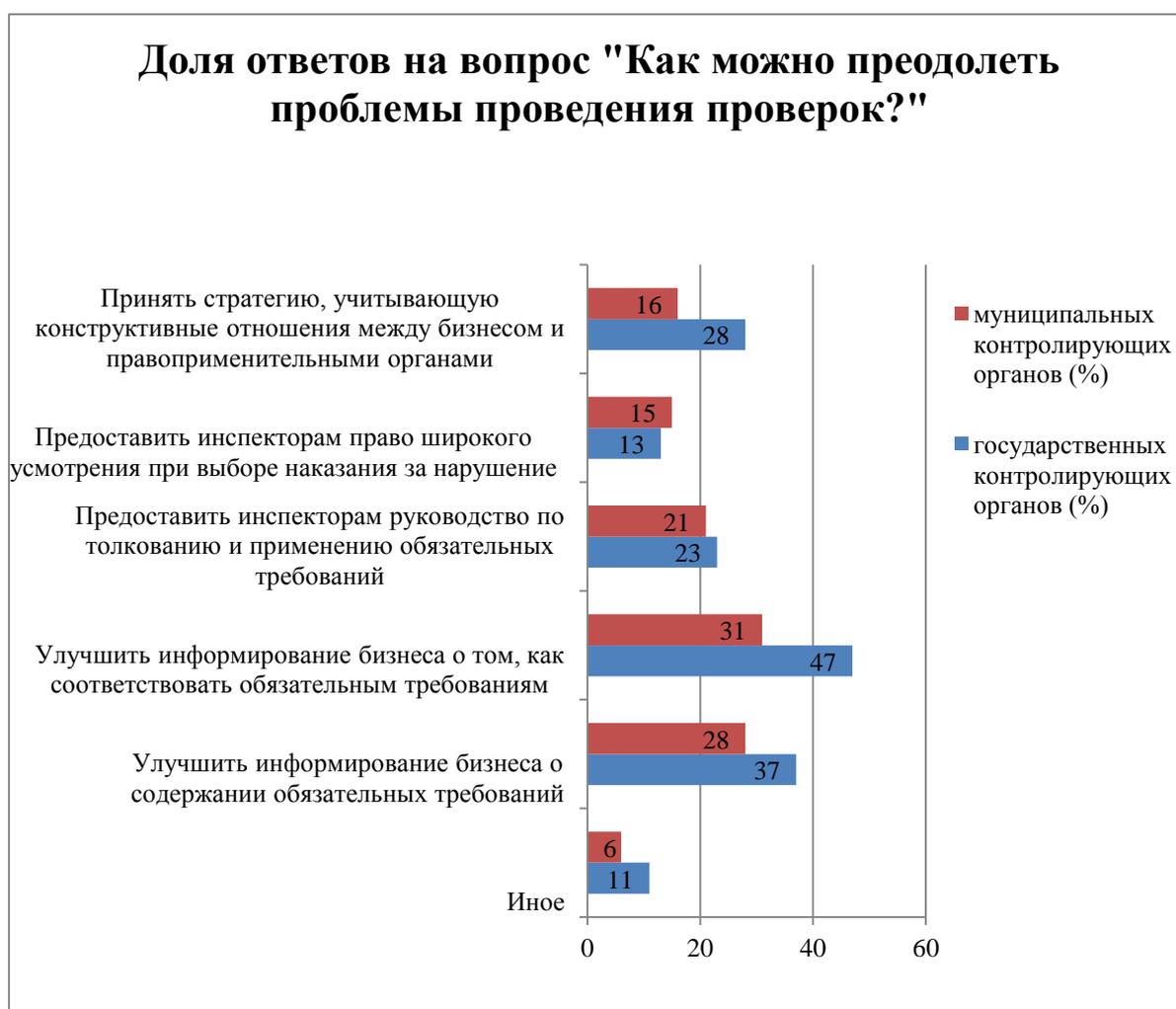


Рис.2 Ответы респондентов на вопрос «Как можно преодолеть проблемы проведения проверок?»

К иным способам преодоления проблем проведения проверок, по мнению респондентов, относятся:

- необходимо изменить правосознание предпринимателей (Министерство природных ресурсов и экологии Тверской области);
- формирование у граждан и бизнеса мотивации к честному соблюдению требований и обеспечение неотвратимости наказания за умышленные нарушения (Управление Федеральной налоговой службы по Тверской области);

- законодательно установить, что по результатам первой проверки при выявлении нарушений назначается наказание, не связанное с наложением штрафа, в то же время ужесточить наказание за повторные (ранее выявленные) нарушения, связанные с обеспечением безопасности людей (ГУ МЧС России по Республике Карелия);
- создать систему поощрения для добросовестных представителей бизнеса (Министерство строительства, жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Республики Карелия);
- увеличение штатной численности специалистов, непосредственно осуществляющих муниципальный контроль;
- организовать учебные курсы по видам контроля для муниципальных служащих;
- предусмотреть дополнительное финансирование по осуществлению муниципального контроля, в том числе содержания штатных единиц;
- необходимо создать единый информационный ресурс для бизнеса, где должны быть разъяснения по налоговому законодательству, отчетности и сроках их сдачи в различные инстанции, оплате взносов и их сроках, по контрольным функциям и их периодичности, бесплатная юридическая помощь и т.д.;
- организовать регулярные юридические учебы по изменениям в законодательстве;
- ужесточить ответственность (сейчас предприниматель проще заплатит штраф, чем соблюдать требования);
- остановить постоянное изменение НПА. Это позволит предпринимателем накопить опыт ведения бизнеса в соответствии с требуемыми стандартами и нормативами, а органам контроля выработать законный алгоритм работы при проведении проверок.

Доля ответов на вопрос "Каковы основные причины несоблюдения бизнесом обязательных требований?"

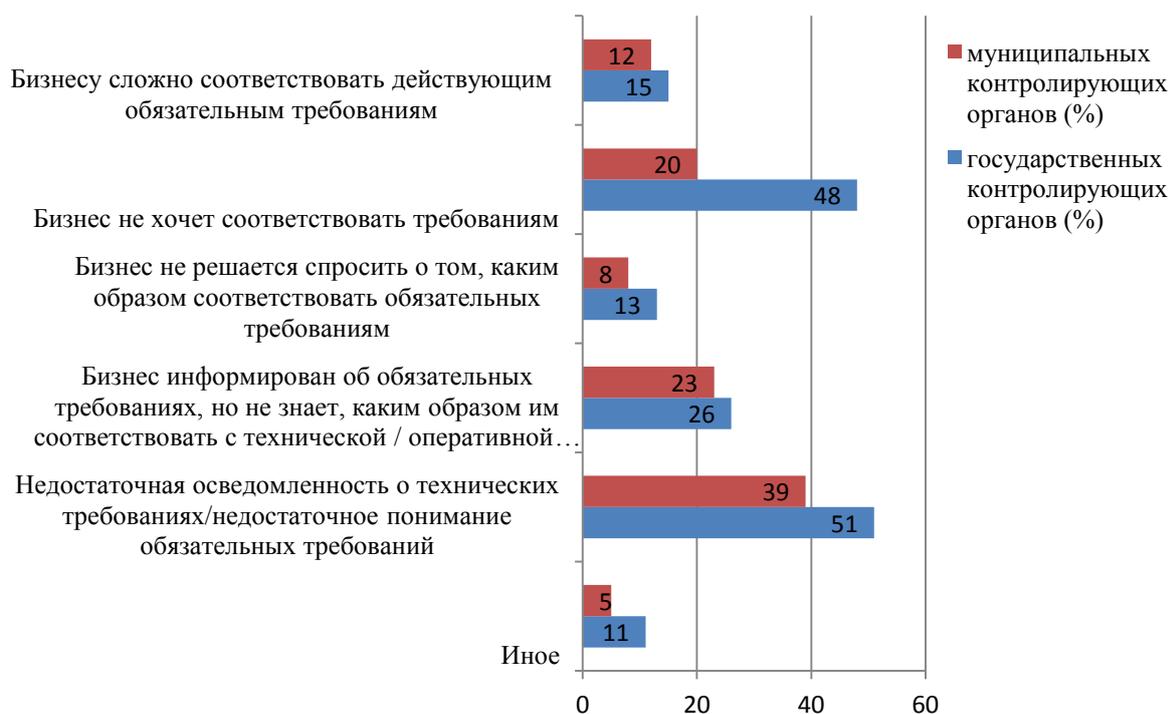


Рис.3 Ответы респондентов на вопрос «Каковы основные причины несоблюдения бизнесом обязательных требований?»

К иным причинам несоблюдения бизнесом обязательных требований респонденты относили:

- высокая стоимость производства работ для соответствия обязательным требованиям;
- отсутствие жестких санкций за правонарушения;
- исторически накопленные проблемы в коммунальной сфере;
- безответственное отношение бизнеса к техническим требованиям и низкая моральная ответственность;
- бизнес руководствуется только жадной наживы;
- бизнесу экономически неэффективно выполнение обязательных требований;
- действующее законодательство рассчитано на сознательность и честность бизнеса, однако субъекты предпринимательства при отсутствии контроля не считают нужным соблюдать обязательные требования;
- отсутствие у предпринимателей квалифицированных кадров, неудовлетворительное техническое состояние многоквартирных домов, непроведение капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов в течении длительного периода времени, недостаточный размер платы за содержание и ремонт общего имущества (в части жилищного контроля);
- бизнес стремится максимально минимизировать издержки при выполнении обязательных требований;
- сложное толкование действующего законодательства: огромное количество регламентов и требований;
- частое внесение изменений в действующее законодательство (1 раз в квартал), которое в корне меняет подход к применению обязательных требований законодательства;
- мелкий бизнес не может позволить себе содержать специалистов, разбирающихся в вопросах законодательства в силу его малой доходности, кроме этого требования законодательства часто меняются, на изучение самостоятельно бизнесу требуется значительное количество времени, которого у него так же нет;
- для соответствия всем техническим требованиям малому бизнесу нужны большие деньги, а средств порой не хватает;
- различные уровни контроля и разобщенность контролирующих органов.



Рис.4. Ответы респондентов на вопрос «Что можно предпринять, чтобы помочь бизнесу разобраться в обязательных требованиях?»

К иным возможным способам помощи бизнесу разобраться в обязательных требованиях относятся:

- создание единой общедоступной базы информирования для представителей бизнеса (ГУ по государственной охране объектов культурного наследия Тверской области);
- законодательно закрепить, что первая проверка носит профилактический (консультационный) характер и по ее результатам не должны назначаться штрафы. Наоборот, за повторные (ранее выявленные) нарушения, связанные с обеспечением безопасности людей, должны назначаться более строгие наказания (ГУ МЧС России по Республике Карелия);
- увеличить количество проверок (ГУ МЧС России по Ярославской области);
- не устанавливать жестких «малоисполнимых» требований;
- обеспечить изучение нормативно-правовой базы, подбор грамотных кадров;
- размещать на сайте информацию о часто допускаемых нарушениях;
- ужесточить требования (в частности ввести возможность лишения лицензии в упрощенном порядке за неоднократные нарушения жилищного законодательства);
- повышать квалификацию работников проверяемых организаций (бесплатно) на базе государственных учреждений с выдачей квалификационных аттестатов;
- своевременно разрабатывать порядки (инструкции, методики) применения законодательства РФ с учетом внесенных изменений;
- придерживаться принципа неотвратимости наказаний;
- упразднить многочисленные неактуальные нормативно-правовые акты;
- требуется разграничение вопросов благоустройство/жилищное хозяйство/градостроительство/вопросы охраны окружающей среды;
- вопрос разграничения полномочий надзорных/контрольных органов должен быть урегулирован федеральным законодательством во избежание ситуаций, при которых несколько контролирующих органов (органы федеральные, исполнительной власти субъекта и ОМСУ) проверяют соблюдение одних и тех же обязательных требований;
- создать компетентные центры, подобные МФЦ, по консультированию бизнеса в сфере их деятельности;
- обеспечить единство правоприменения;
- ужесточить административную ответственность вплоть до закрытия предприятия.

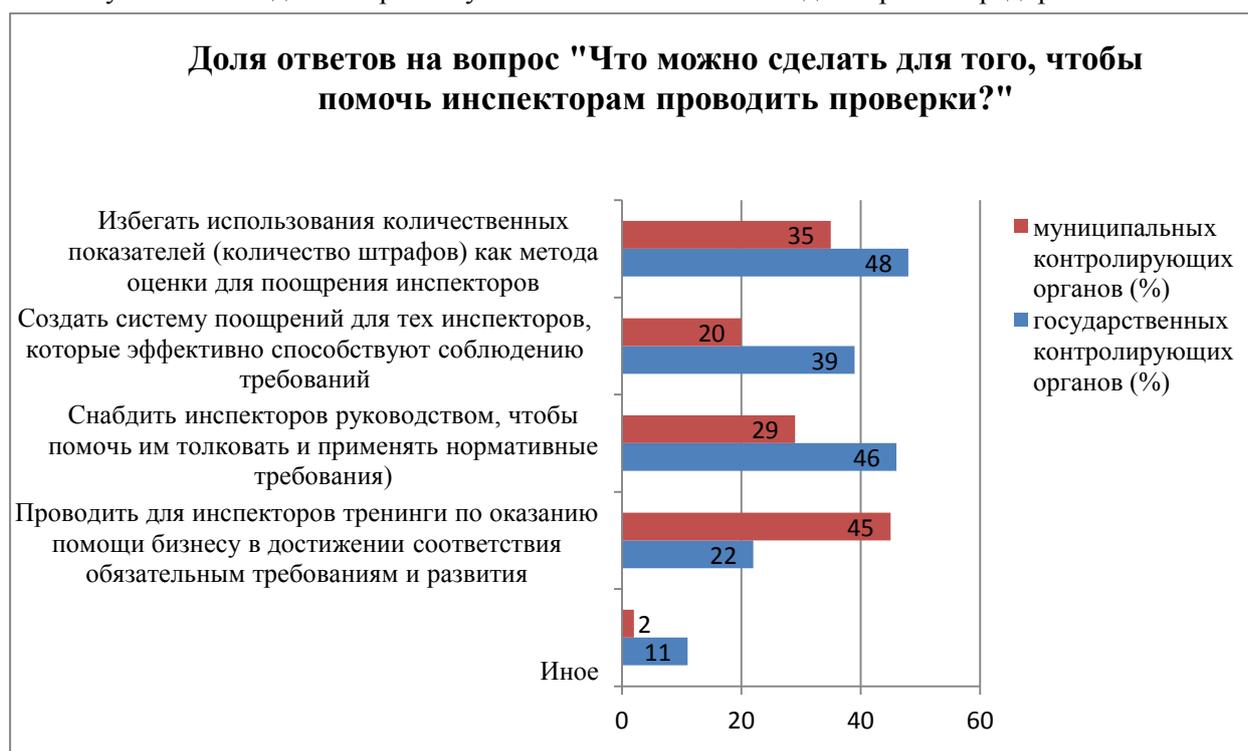


Рис.5. Ответы респондентов на вопрос «Что можно сделать для того, чтобы помочь инспекторам проводить проверки?»

К иным возможным способам помощи инспекторам проводить проверки респонденты относили:

- законодательно закрепить, что первая проверка носит профилактический (консультационный) характер и по ее результатам не должны назначаться штрафы. Наоборот, за повторные (ранее выявленные) нарушения, связанные с обеспечением безопасности людей должны назначаться более строгие наказания;
- сузить круг решаемых задач и сконцентрироваться на основных;
- сократить документооборот, убрать ряд отчетов;
- отменить ограничение на проведение проверок, отменить надзорные каникулы малого бизнеса и снова начать чаще их проводить ;
- увеличить штатную численность;
- проводить бесплатные курсы повышения квалификации для инспекторов, необходимо усовершенствовать систему повышения квалификации на государственной гражданской и муниципальной службе: учеба требуется чаще чем раз в три года;
- избегать наложения существенных взысканий за незначительные несоответствия (просить бизнес устранить несоответствия без применения санкций);
- если предприниматель в ходе проверки устранил выявленные нарушения (или после получения уведомления о начале проверки), то не накладывать взыскание.

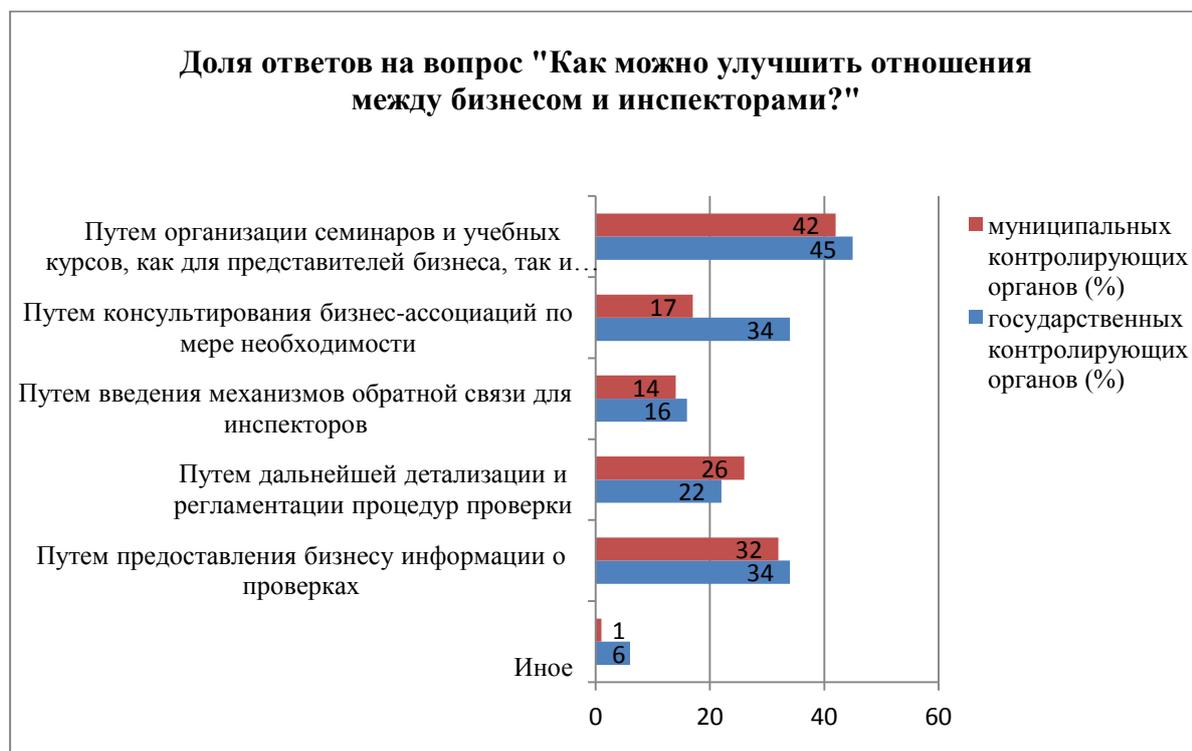


Рис.6. Ответы респондентов на вопрос «Как можно улучшить отношения между бизнесом и инспекторами?»

В качестве иных способов улучшения отношений между бизнесом и инспекторами респонденты указывали:

- необходимо уйти от устаревшей «палочной системы» (оценки деятельности контролирующего органа в зависимости от количества вынесенных штрафов), надо создать в бизнес-среде атмосферу ответственности за свое предприятие и сотрудников по вопросам обеспечения безопасности на должном уровне, необходимо мотивировать бизнес на выполнение и соблюдение им требований пожарной безопасности, сменить восприятие «инспектора как надзорного органа административного воздействия» на «орган, оказывающий помощь в обеспечении на объекте норм пожарной безопасности»;

- введение предупредительных мер при выявлении нарушения в первый раз;
- консультирование бизнеса контролирующим их лицом;
- дать возможность инспекторам не накладывать штраф при выявлении нарушения;
- путем предъявления понятных и основанных на законе требований без использования «двойных стандартов»;
- профилактика нужна, но без ужесточения санкций исправить ситуацию не получится.

4.3.4 Опрос представителей бизнеса о негативных практиках осуществления государственного контроля (надзора)

Четвертым источником для выявления негативных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности был опрос представителей бизнеса (192 респондента).

Респондентам предлагалось оценить представленный перечень правоприменительной практики по следующей шкале:

- 3 — такая проблема действительно существует и значительно ограничивает права предпринимателей, с ней часто приходится сталкиваться на практике;
- 2 — такая проблема существует, однако встречается не так часто и (или) не столь существенно ограничивает права предпринимателей;
- 1 — такая проблема крайне редко встречается на практике и (или) приводит только к минимальным негативным последствиям;
- 0 — на Ваш взгляд соответствующее положение не является проблемой, так как не приводит ни к каким негативным последствиям или совсем не встречается на практике.

Результаты опроса представлены в таблице 18.

Таблица 18. Рейтинг проблем осуществления контрольно-надзорной деятельности (опрос представителей бизнеса)

№	Проблема правоприменения	Средний балл
1.	Проведение проверок, направленных на выявление как можно большего количества формальных нарушений, в целях улучшения показателей деятельности органа контроля («обвинительный уклон»)	2,1
2.	Манипулирование основаниями для проведения внеплановых проверок	1,9
3.	Проведение проверок на основании фиктивных обращений граждан и организаций	1,7
4.	Широкое усмотрение при принятии решения о квалификации тех или иных действий (бездействий) в качестве административных правонарушений, предусмотренных отдельными статьями КоАП РФ	1,7
5.	Широкое усмотрение при определении количества эпизодов административного правонарушения, за которые назначается самостоятельный административный штраф	1,6
6.	Широта дискреционных полномочий при выдаче предписаний и предостережений	1,6
7.	Непрозрачность содержания проверяемых обязательных требований и избирательное правоприменение	1,6
8.	Широкое усмотрение при определении субъекта административного правонарушения (кто должен нести ответственность за совершенное правонарушение: только должностное лицо организации, сама организация как юридическое лицо, или и должностное лицо и юридическое лицо одновременно)	1,6
9.	Дублирование полномочий между отдельными контрольными органами	1,6
10.	Осуществление надзора (проведение проверок) под видом административного расследования, что позволяет не соблюдать ограничения Федерального закона № 294-ФЗ и практически проводить ничем не ограниченные проверки	1,5
11.	Проведение значительного количества проверок по поручению прокурора, что позволяет не соблюдать требования Федерального закона № 294-ФЗ	1,3

Также представителям бизнеса в рамках опроса предлагалось в свободной форме описать иные проблемы осуществления контрольно-надзорной деятельности. К таким проблемам респонденты относили:

- все контролирующие органы прекратили деятельность по предупреждению нарушений, их главная, а иногда единственная задача - сбор штрафов;
- большой объем отчетности, которую бизнес обязан представлять в контролирующие органы;
- большое количество запросов с требованиями представить пояснения от налоговых органов;
- быстрое изменение нормативного правового регулирования и обязательных требований, которое не успеваешь отслеживать;
- наличие невыполнимых обязательных требований (затраты на приведение деятельности в соответствие с обязательными требованиями приведут к закрытию бизнеса);
- наличие избыточных обязательных требований;
- неадекватно жесткие санкции за формальные нарушения, штрафы от 50-250 тыс. руб. за одно незначительное нарушение делают бизнес невыгодным и неинтересным;
- проверяющие не вникают в условия и особенности ведения бизнеса конкретной организации;
- контролирующие органы проверяют и штрафуют только тех, кто легально работает в бизнесе, а конкуренты, работающие нелегально, не подвергаются ни проверкам, ни штрафам;
- известные компании, работающие открыто, платя налоги, дающие рекламу, становятся объектом более частых проверок – «кто виден, того и проверяют»;
- необходимость приостановления деятельности на период проведения проверки (закрытие магазина может привести, например, к тому, что скоропортящиеся продукты питания не могут быть своевременно реализованы);
- личная заинтересованность надзорных органов, хамство по отношению к предпринимателям;
- проведение массовых внеплановых проверок по поручению Правительства РФ⁶³;
- обвинительный уклон при проведении проверок, отсутствует презумпция невиновности;
- отсутствие взаимодействия между проверяющими органами - по пересекающимся сферам проверки могут приходиться друг за другом, что мешает нормальному осуществлению деятельности;
- некомпетентность проверяющих, непрофессионализм, превышение должностных полномочий,
- прокуратура занимает слишком активную позицию при проверках, руководит отраслевыми контролируемыми органами, при организации проверок органами прокуратуры бесполезно обжаловать их результаты вне зависимости от законности или незаконности действий проверяющих);
- нечеткое регулирование рейдов контролирующих органов, злоупотребление при проведении рейдов;
- использование проверок с целью склонить предпринимателя к определенным невыгодным для него действиям, например, отказ от участия в определенных направлениях бизнеса;
- вольное интерпретирование обязательных требований проверяющими;
- при возможности легко устранить выявленные формальные нарушения в рамках проверки контролёр не даёт сделать это и фиксирует выявленное им нарушение в акте, что влечёт увеличение размера административного наказания.

⁶³ Например, как следует из данных официального статистического наблюдения, представленных в системе ГАС «Управление», самый массовый контролирующий орган России (Роспотребнадзор) провел по указанному основанию в 2017 году 35% проверок (от общего числа проверок за этот период).

4.3.5 Описание отдельных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности, оказывающей избыточное негативное влияние на ведение бизнеса

Ниже приводится описание наиболее распространенных негативных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности на основе анализа источников данных, проведенного в разделе 4.3.1 – 4.3.4. Данная правоприменительная практика может приводить к возникновению расходов, связанных с избыточным и неэффективным контролем, описанных в разделе 4.1 настоящей главы.

4.3.5.1 Осуществление надзора (проведение проверок) под видом административного расследования, что позволяет не соблюдать ограничения Федерального закона № 294-ФЗ и практически проводить ничем не ограниченные проверки

Статья 28.1 КоАП РФ устанавливает в качестве поводов для возбуждения дела об административном правонарушении в том числе:

- 1) непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;
- 2) поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения.

Таким образом, формально контролирующие органы при получении жалобы, иных материалов из любых источников, в которых указывается на гипотетическое совершение какого-либо административного правонарушения, могут сразу возбудить дело об административном правонарушении, не проводя никакой проверки. В этом случае контролирующий орган может миновать необходимость соблюдения сложных процедур оформления назначения и проведения проверки, обосновывать наличие основания для проведения проверки, может не получать согласование на проведение внеплановой проверки в органах прокуратуры и так далее. Достаточно составить протокол об административном правонарушении, и далее административное законодательство позволяет в рамках производства по делу об административном правонарушении получать объяснения граждан, отбирать пробы и образцы, проводить экспертизы, истребовать сведения, осматривать принадлежащие юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю помещения и территории и т.д. В случае если обстоятельства, указанные в обращении не подтвердятся, дело можно будет прекратить за отсутствием события административного правонарушения.

Законодатель попытался ограничить такую практику контролирующих органов, установив в примечании к ст.28.1 КоАП РФ, что если достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения, обнаружены в ходе проведения проверки при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, дело об административном правонарушении может быть возбуждено только после оформления акта о проведении такой проверки.

Однако данный механизм не блокирует полностью возможность маскировать контрольно-надзорную деятельность под видом производства по делу об административном правонарушении.

Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 25 мая 2015 г. № Ф07-2238/15 по делу № А56-53026/2014⁶⁴

Как видно из материалов дела, 28.04.2014 в адрес Северного отдела Департамента государственного экологического контроля Комитета государственного экологического надзора Ленинградской области поступило обращение гражданки Беляковой Т.Н., содержащее информацию о нарушении правил обращения с отходами производства и потребления, допущенном в результате осуществления производственной деятельности ООО «ВИРТА».

Комитет 07.05.2014 вынес определение о возбуждении в отношении ООО «ВИРТА» дела об административном правонарушении по статье 8.2 КоАП РФ и проведении административного расследования.

В ходе административного расследования установлено, что Общество осуществляет деятельность по лесопилению и обработке древесины на пилораме, расположенной в населенном пункте поселок Ромашки Приозерского района Ленинградской области, инвентаризация отходов производства и потребления, учет обращения отходов производства и потребления Обществом не осуществляется.

Комитетом 01.07.2014 в присутствии генерального директора Общества проведен осмотр территории по адресу: Ленинградская область, Приозерский район, пос. Ромашки, ул. Речная, д. 26, о чем составлен протокол осмотра (с фотоматериалами), в котором зафиксировано, что вся территория, расположенная перед зданиями и сооружениями Общества, захламлена отходами производства и потребления.

Комитет привлек ООО "ВИРТА" к административной ответственности по статье 8.2 КоАП РФ за нарушение требований пункта 3.2, 3.7 СанПиН 2.1.7.1322-03 «Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления». ООО «ВИРТА» был назначен административный штраф в размере 100 тысяч рублей.

Кроме того, Комитет выдал ООО "ВИРТА" представление, которым Обществу предписано принять меры по устранению выявленных нарушений.

ООО «ВИРТА» оспорило постановление и представление в арбитражный суд, сославшись на то, что Комитет провел проверку деятельности общества, не применив положения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В частности, внеплановая проверка не была согласована с органами прокуратуры.

Однако суды трех инстанций отклонили данный довод жалобы, сославшись на то, что положения Федерального закона № 294-ФЗ не применяются при проведении административного расследования.

Комитет имел право проводить производство по делу об административном правонарушении без применения норм Федерального закона № 294-ФЗ.

4.3.5.2 Широкое усмотрение при применении оснований для проведения внеплановых проверок

Законодательство Российской Федерации устанавливает закрытый перечень оснований для проведения внеплановых проверок. К ним среди прочего относится поступление в контролирующий орган информации из различных источников о следующих фактах:

- а) возникновение угрозы причинения вреда охраняемым ценностям;

⁶⁴ Здесь и далее приводятся кейсы из судебной практики, размещенные в открытых источниках (в том числе в картотеке арбитражных дел <http://kad.arbitr.ru/>).

- б) причинение вреда охраняемым ценностям;
- в) нарушение прав потребителей.

На практике данные основания могут трактоваться с большой долей усмотрения, позволяя контролирующим органам при схожих обстоятельствах принимать различные решения о необходимости проведения проверки или об отказе от ее проведения (далее – широкое усмотрение при применении оснований для проведения внеплановых проверок)

Во-первых, расширительно может трактоваться предмет соответствующих обращений граждан и организаций. Из законодательства не совсем ясно, должна ли поступившая информация содержать сведения о конкретных фактах причинения вреда и возникновения угрозы причинения вреда, или достаточно указания на косвенные признаки и гипотетическую возможность причинения вреда.

Во-вторых, открытый перечень источников поступления информации делает возможным то, что такую информацию может формировать сам контролирующий орган (например, может быть подготовлен рапорт инспектора), а потом на ее основе сам же контролирующий орган может назначать проверку.

В-третьих, контролирующий орган формально не ограничен предметом и доводами жалобы и может провести проверку всей деятельности организации, а не только тех действий, которые послужили причиной обращения в контролирующий орган. ***Апелляционное определение СК по гражданским делам Суда Ханты-Мансийского автономного округа от 16 февраля 2016 г. по делу N 33-721/2016***

Как установлено судом и следует из материалов дела, на основании приказа Роструда № 451-ПЗ от 16.02.2015 года и ст. 360 Трудового кодекса Российской Федерации, Государственная инспекция труда в ХМАО - Югре провела внеплановую выездную проверку в отношении структурного подразделения ЗАО «Тандер» магазина «Магнит» г. Югорск с 24.02.2015 года по 17.03.2015 года с целью предотвращения причинения вреда жизни и здоровью граждан.

Основанием для проведения проверки стало поступление из Роструда сведений о высоком уровне травматизма в ЗАО «Тандер» в 2014 году.

Общество сочло, что данный факт не мог являться основанием для назначения внеплановой проверки, и обжаловало результаты проверки в суд.

Суд отказал в удовлетворении заявления о признании результатов проверки недействительными, указав, что информация от должностных лиц федеральной инспекции труда о нарушении трудового законодательства в области охраны труда является одним из предусмотренных частью 7 статьи 360 Трудового кодекса Российской Федерации оснований для проведения государственной инспекцией труда внеплановой проверки работодателей.

Вышеперечисленные факторы позволяют органам контроля проявлять широкую степень усмотрения при назначении внеплановых проверок, что может приводить к росту их количества. На фоне того, что в России на государственном уровне проводится политика по снижению количества плановых проверок (например, объявлен запрет на проведение плановых проверок в отношении малого бизнеса с 1 января 2016 года по 1 января 2018 года), то высвобождаемые ресурсы контрольных органов направляются на проведение большего количества внеплановых проверок. В результате общее давление на бизнес от контрольно-надзорной деятельности, несмотря на принимаемые меры, не снижается. На эту проблему указывается и в докладах Президенту РФ Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей в Российской Федерации (например, доклад за 2016 год). Также на это указывалось и на семинарах, которые проводились в рамках проекта ПРЕКОП II в Ярославле и в Тюмени. Также следует отметить, что контролирующие органы в отдельных случаях могут осуществлять фактический внеплановый контроль посредством направления запросов о

предоставлении информации. Участниками рабочей группы, а также предпринимателями в рамках проведенного опроса в качестве наиболее обременительных указывались запросы налоговых органов с требованиями представить пояснения. Указанные формы контроля необходимо ввести в правовые рамки. Кроме того, сами запросы информации от предпринимателей должны быть ограничены. В случаях, если необходимая контролирующему органу информация имеется в наличии иных органов власти, такая информация не должна запрашиваться у предпринимателя. Она должна предоставляться контролирующему органу посредством межведомственных запросов и предоставления доступа к соответствующим государственным информационным ресурсам. Указанное межведомственное взаимодействие должно развиваться в рамках проводимой в России реформы по цифровой трансформации органов государственной власти и создания в стране национальной системы управления данными.

4.3.5.3 Проведение проверок на основании фиктивных обращений граждан и организаций

Возможность проведения проверок на основании обращений (жалоб) граждан и организаций может приводить к злоупотреблениям. Такие обращения могут фабриковаться конкурентами предпринимателя, содержать вымышленные данные, могут быть подписаны чужим именем, быть «заказными».

До недавнего времени некоторые контролирующие органы исходили из того, что поступление любой, даже мало обоснованной жалобы является обязательным основанием для назначения внеплановой проверки.

В 2016 году в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, направленные на недопущение проведения проверок на основании подобных жалоб (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ).

Теперь основанием для проведения проверки является не сама жалоба, а мотивированное представление должностного лица контролирующего органа по результатам рассмотрения заявлений граждан и организаций. После изменения закона, по обращению может проводиться предварительная проверка поступившей информации, в соответствии с ч.3.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ. И в случае подтверждения данных о надуманности доводов жалобы, ее подписании вымышленным лицом, внеплановая проверка не должна назначаться. Также установлено, что обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации.

Однако указанные новеллы законодательства дают контролирующим органам лишь легальную возможность не проводить проверок по надуманным и фиктивным обращениям, но не исключают вовсе такие проверки.

Возможность проведения проверки по фиктивным и надуманным жалобам по-прежнему сохраняется. При этом под фиктивными жалобами понимаются жалобы, подписанные от имени вымышленных лиц, с неверными или несуществующими контактными данными, или от имени иных лиц, не дававших своего согласие на написание жалобы.

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 25 мая 2016 г. № Ф01-1865/16 по делу № А28-12758/2015

Как видно из материалов дела и установили суды, в рамках реализации пункта 7 Плана мероприятий по повышению эффективности работы по легализации неформального рынка труда, утвержденного распоряжением Правительства Кировской области от 23.01.2015 N 18, а также в целях исполнения постановления администрации Орловского района от

28.01.2015 N 35 "О мерах по мобилизации налоговых и неналоговых доходов в бюджет муниципального района" постановлением Администрации от 29.01.2015 N 44 создана межведомственная рабочая группа по выявлению скрытых от налогообложения доходов физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без регистрации в качестве индивидуальных предпринимателей, на 2015 год.

На основании поступившего в администрацию Орловского района Кировской области анонимного сообщения о нарушении ИП Шпицовой трудового законодательства, межведомственная рабочая группа осуществила выход по месту осуществления предпринимателем торговой деятельности. В ходе проведенной с продавцами принадлежащих заявителю магазинов «Хозяюшка» и «Все для дома» устной беседы было установлено, что продавцы работают без оформления трудовых договоров.

Указанные сведения в целях проверки и оценки на предмет соответствия трудовому законодательству были направлены Администрацией Орловского района в государственную инспекцию труда в Кировской области.

По результатам проверки указанных фактов контролирующим органом в отношении ИП Шпицовой были возбуждены дела об административных правонарушениях, производство по которым было прекращено за отсутствием события административного правонарушения.

Посчитав, что действиями Администрации Орловского района Кировской области нарушены положения Федерального закона № 294-ФЗ, заявитель обратился в Арбитражный суд Кировской области с иском о признании незаконными действий и взыскании компенсации за ущерб, причиненный деловой репутации.

Суд отказал в удовлетворении искового заявления, сославшись на следующее.

Взаимодействие муниципального органа с предпринимателем в рассматриваемом случае не требовалось и фактически не осуществлялось. Администрация не издавала распоряжение о проведении проверки в отношении заявителя, что свидетельствует об отсутствии факта проверочных мероприятий в понимании Федерального закона № 294-ФЗ.

Полученная Администрацией информация о фактах нарушения трудового законодательства была передана в контролирующий орган (государственная инспекция труда в Кировской области) для ее проверки в установленном порядке и принятия соответствующих мер. Обжалованные действия совершены в рамках полномочий Администрации, поэтому передача ответчиком в уполномоченный орган соответствующей информации не может быть квалифицирована как распространение сведений, порочащих деловую репутацию гражданина.

В целях недопущения проведения проверок на основании фиктивных обращений граждан и организаций, в Федеральный закон № 294-ФЗ в 2016 году были внесены изменения. Закон предусмотрел необходимые инструменты для отказа в проведении проверок по необоснованным жалобам. К таким инструментам относятся: возможность провести предварительную проверку доводов заявителя, необходимость составлять мотивированное представление должностного лица о том, что жалоба является обоснованной, необходимость удостоверения личности, если жалоба подается через Интернет. По жалобам потребителей на некачественные товары, работы или услуги с 2016 года также требуется, чтобы заявитель перед обращением в контролирующий орган обратился с претензией к самому изготовителю или продавцу, который, по его мнению, нарушил его права (пп. «в» п.2 ч.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ). И только при отказе в удовлетворении его претензии потребитель может требовать провести проверку в отношении изготовителя или продавца некачественной продукции.

Так как изменения в законодательство Российской Федерации были внесены только недавно, и практика применения новых инструментов еще не наработана, то в настоящее время

нецелесообразно принятие по этом вопросу каких-либо иных дополнительных изменений законодательства. Дальнейшее ограничение проведения проверок по необоснованным жалобам должно идти по пути совершенствования правоприменительной практики, а не нормативно-правового регулирования. В частности регулирующим органам необходимо подготовить рекомендации по порядку проведения предварительных проверок доводов заявителя. Об этом будет подробнее указано в разделе отчета, посвященному конкретным рекомендациям для Российской Федерации по преодолению негативных практик осуществления контрольно-надзорной деятельности на местном уровне.

Отдельный порядок следует предусмотреть для рассмотрения обращений (жалоб) организаций, являющихся конкурентами лица, на которого подается жалоба. Например, Уполномоченный по защите прав предпринимателей в Республике Башкортостан считает необходимым внести изменения в законодательство РФ, предусмотрев, что обращения от организаций, конкурирующих на рынке, не могут являться основанием для проведения проверок.

4.3.5.4 Дискреционные полномочия и широта усмотрения при привлечении к административной ответственности и наложении жестких административных санкций, несообразных характеру выявленных нарушений и размеру причиненного ущерба

Дискреционные полномочия должностных лиц контролирующих органов по привлечению к административной ответственности выражаются в следующем:

- 1) широкое усмотрение при принятии решения о квалификации тех или иных действий (бездействий) в качестве административных правонарушений, предусмотренных отдельными статьями КоАП РФ;
- 2) широкое усмотрение при определении количества эпизодов административного правонарушения, за которые назначается самостоятельный административный штраф;
- 3) широкое усмотрение при определении субъекта административного правонарушения (кто должен нести ответственность за совершенное правонарушение: только должностное лицо организации, сама организация как юридическое лицо, или и должностное лицо, и юридическое лицо вместе).

Первая проблема заключается в том, что Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает значительное количество составов, объективная сторона которых сформулирована размыто и (или) отсылает к правилам в той или иной области регулирования.

КоАП РФ предусматривает большое количество так называемых «отсылочных норм». В Кодексе предусмотрено более 80 составов административных правонарушений, которые сформулированы с использованием отсылочных норм, например:

- нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения (ст. 6.3);
- нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ст. 9.1);
- нарушение правил карантина животных или других ветеринарно-санитарных правил (ст. 10.6).

В результате одинаковое административное наказание назначается как за грубое, так и за более мелкое нарушение. Так как КоАП РФ отсылает не к одному какому-то акту (правилу), а ко всей совокупности действующих в определенной сфере актов, правил, которые могут быть установлены, в том числе еще органами СССР, РСФСР, то разобраться, что является административно наказуемым, а что нет, непросто. По факту, принятие решения о привлечении

лица к административной ответственности во многих случаях остается на усмотрение инспектора.

Указанная ситуация подобна тому, если бы административная ответственность за нарушение правил дорожного движения была бы установлена одной статьей КоАП РФ, при этом сами правила были бы собраны не в одном акте, а в разрозненных документах, часть из которых была бы советского периода, и было бы предусмотрено одно общее наказание в виде лишения прав или крупного штрафа за возможные нарушения, как за грубые нарушения (езда в пьяном виде), так и за мелкие (не пристегнут ремень безопасности).

Решить данную проблему можно, если для каждого «отсылочного» состава административного правонарушения утвердить перечни правовых актов, нарушение требований которых подпадает под объективную сторону соответствующего состава административного правонарушения. Полномочиями по утверждению таких перечней может быть наделено Правительство Российской Федерации.

Вторая проблема заключается в противоречивой правоприменительной практике назначения административных наказаний за совершение нескольких административных правонарушений. Например, неоднозначно решается вопрос о том, считают ли одним административным правонарушением аналогичные нарушения обязательных требований, допущенные в разных цехах предприятия. Необходимо ли составлять несколько протоколов об административных правонарушениях, или достаточно ограничиться одним. От этого зависит и размер административного штрафа. Каждый новый протокол об административном правонарушении ведет к самостоятельному штрафу.

Пример такой спорной ситуации представлен в решении Верховного суда РФ, приведенном ниже.

Постановление Верховного Суда РФ от 25 января 2016 г. № 46-АД15-36

В результате проверки, проведенной в помещениях и на территории МБОУ ООШ, выявлены нарушения требований пожарной безопасности. По данному факту должностным лицом административного органа возбуждено два дела об административных правонарушениях, предусмотренных частями 3, 4 и частями 1, 3, 4 статьи 20.4 КоАП РФ. Постановлениями № 1 и № 2 МБОУ ООШ назначено два административных штрафа, каждый в размере 150 000 рубле, а в сумме - 300 000 руб.

Организация не согласилась с тем, что ей было назначено два административных штрафа, а не один, и обжаловала это в суде. При этом в обоснование своих доводов организация сослалась на положения ч.2 ст.4.4 КоАП РФ, в соответствии с которой при совершении лицом одного действия (бездействия), содержащего составы административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена двумя и более статьями (частями статей) Кодекса и рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же судье, органу, должностному лицу, административное наказание назначается в пределах санкции, предусматривающей назначение лицу, совершившему указанное действие (бездействие), более строгого административного наказания.

При рассмотрении жалобы на постановления должностного лица судьи первой инстанции, апелляции и кассации отклонили данные доводы, основываясь на том, что требования пожарной безопасности были нарушены по разным адресам осуществления деятельности организации, следовательно такие нарушения нельзя считать совершенными в рамках одного действия (бездействия).

Однако Верховный суд РФ, рассматривая данное дело, признал требования заявителя законными и отменил решения нижестоящих судов, сославшись на следующее.

То обстоятельство, что нарушения имеют место по разным адресам осуществления деятельности организации, в данном случае не являлось основанием для назначения самостоятельных наказаний по частям 3, 4 статьи 20.4 и по частям 1, 3, 4 статьи 20.4 КоАП РФ, поскольку эти нарушения допущены в результате одного бездействия и выявлены в рамках одной проверки. Рассмотрение дел об административных правонарушениях, возбужденных по результатам указанной проверки в отношении МБОУ ООШ, было подведомственно одному должностному лицу. Следовательно, МБОУ ООШ, совершив в результате бездействия административные правонарушения, ответственность за которые предусмотрена частями 3, 4 статьи 20.4 и частями 1, 3, 4 статьи 20.4 КоАП, рассмотрение дел о которых подведомственно одному и тому же субъекту административной юрисдикции, подлежало привлечению к административной ответственности с назначением административного наказания в пределах санкции, предусматривающей назначение более строгого административного наказания. В данном случае в соответствии с санкцией части 4 статьи 20.4 КоАП РФ.

Президиум Арбитражного суда Уральского округа по указанной проблеме высказался в Обзоре судебной практики по актуальным вопросам применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (утвержден 23.06.2017). Согласно позиции суда, совершение лицом нескольких действий (бездействия), входящих в объективную сторону одного состава административного правонарушения с альтернативно указанными действиями, не образует совокупности административных правонарушений и является основанием для квалификации данных действий как одного административного правонарушения. Однако выявленные в ходе одной проверки за один период несколько нарушений, подпадающих под квалификацию одной статьи КоАП РФ и подведомственных одному административному органу, не образуют состав одного правонарушения, если установлено, что допущено несколько схожих правонарушений, касающихся разных материальных объектов. Таким образом, согласно позиции суда каждый эпизод правонарушения в отношении различных объектов влечет назначение самостоятельного административного штрафа. Арифметическое сложение таких штрафов при их назначении может приводить к многомиллионным взысканиям.

В будущем необходимо ввести правила сложения административных наказаний по совокупности эпизодов или по совокупности постановлений по делам об административных правонарушениях, как это сделано в уголовном праве для ограничения максимального размера наказания.

Третья проблема заключается в том, что на практике решение вопроса о том, подлежит ли ответственности организация (для которой штрафы существенно выше) или работник (для которого штрафы гораздо меньше), или все вместе — полностью решается по усмотрению должностного лица, проводящего проверку. Согласно ч.3 ст.2.1 КоАП РФ, назначение административного наказания юридическому лицу не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к административной или уголовной ответственности физического лица не освобождает от административной ответственности за данное правонарушение юридическое лицо.

Цена вопроса может составлять сотни тысяч рублей. Например, согласно ч. 1 ст. 9.1 за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов должностное лицо понесет наказание в виде административного штрафа от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей, а юридическое лицо - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей, то есть ровно в десять раз больше.

По очевидным причинам предприниматели крайне заинтересованы в том, чтобы к ответственности были привлечены их работники, а не само юридическое лицо. Для этого они готовы компенсировать работникам сумму штрафа в виде соответствующей прибавки к заработной плате. Но решение вопроса о том, кто понесет ответственность (должностное лицо или юридическое лицо), остается на усмотрение инспектора.

Возможностью такого усмотрения инспекторский состав контролирующих органов может злоупотреблять. В ходе обсуждения предварительных выводов настоящего исследования на семинаре в Тюмени 14.02.2017 года представители предпринимательского сообщества указывали, что в ситуации неоднозначности нарушения и наличия перспективы оспаривания действий контролирующего органа, инспектор может манипулировать своей возможностью привлечения к ответственности не организации, а только ее работника (в результате чего будет наложен меньший штраф), склоняя тем самым предпринимателя согласиться с вменяемым ему нарушением и отказаться от обжалования сомнительных действий. В противном случае инспектор грозит привлечь к ответственности организацию, наложив на нее высокий штраф. В ситуации неоднозначности исхода спора, предприниматели, взвешивая свои риски, склоняются пойти на такую своеобразную сделку.

В 2016 году в КоАП РФ были внесены положения, направленные на смягчение административной ответственности (ст.ст.4.1 и 4.1.1 КоАП РФ).

Во-первых, административный штраф теперь в отдельных случаях может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей особенной части КоАП РФ. Это произошло после того, как Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 25 февраля 2014 г. № 4-П признал, что положения КоАП РФ, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения, не соответствующими Конституции Российской Федерации, в связи с тем, что эти положения не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Во-вторых, субъектам малого и среднего предпринимательства, а также их работникам, за впервые совершенное административное правонарушение административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение (за исключением отдельных значимых правонарушений) при условии, если административное правонарушение совершено впервые, и не причинен вред (не возникла угроза причинения вреда) охраняемым ценностям жизни, а также отсутствует имущественный ущерб.

Последняя новелла является особенно ценной для предпринимательского сообщества, так как в значительной степени позволит уменьшить санкционное бремя. Однако в настоящее время соответствующая норма (ст. 4.1.1) изложена в КоАП РФ чрезвычайно неоднозначно, в результате чего на практике данный механизм может не заработать в полную силу. В частности, из закона четко не следует, в каких именно случаях контролирующий орган обязан заменить штраф предупреждением:

- 1) должно ли лицо, которое привлекается к административной ответственности, для реализации этой привилегии до этого не совершать никаких иных правонарушений (в том числе в других сферах, предусмотренных иными статьями КоАП РФ) — или же лицо не должно привлекаться к ответственности ранее за совершение только аналогичного правонарушения, то есть предусмотренного той же статьей, по которой осуществляется производство в текущий момент?

- 2) должно ли лицо никогда ранее не привлекаться к ответственности или же только в течение срока «административной судимости», после которого последствия совершенного правонарушения аннулируются и лицо считается не привлекавшимся к ответственности. Напомним, что согласно ст.4.6 КоАП РФ, лицо, которому назначено административное наказание за совершение административного правонарушения, считается подвергнутым данному наказанию со дня вступления в законную силу постановления о назначении административного наказания до истечения одного года со дня окончания исполнения данного постановления. То есть после истечения года, лицо уже не считается подвергнутым административному наказанию. Будет ли в дальнейшем совершенное им новое административное правонарушение считаться впервые совершенным для целей решения вопроса о замене административного штрафа предупреждением?
- 3) законодательство предусматривает данный механизм почему-то только для случаев, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ. Однако в КоАП РФ имеется значительное количество статей, в которых санкции сформулированы альтернативным образом, то есть должностное лицо, рассматривающее дело может или вынести предупреждение, или наложить штраф. Сейчас сложилась странная ситуация, заключающаяся в том, что для таких случаев новелла об обязательной замене штрафа предупреждением не применяется. Такой механизм, исходя из буквального толкования закона, будет применяться только для случаев, для которых санкция статьи вообще не предусматривает наказания в виде предупреждения.

Пробелы регулирования по указанным выше вопросам создают на практике почву для злоупотреблений, когда применение данной привилегии будет ставиться в зависимость от усмотрения конкретного инспектора.

Данный механизм необходимо уточнить законодательно. Рекомендация об этом приводится далее в соответствующем разделе отчета.

4.3.5.5 Непрозрачность содержания проверяемых обязательных требований и избирательное правоприменение

По-прежнему в отдельных сферах контроля имеются зоны «непрозрачности» содержания обязательных требований, предъявляемых к соответствующей хозяйственной деятельности. Это объясняется тем, что продолжает действовать значительное количество «советских» актов, не все акты, устанавливающие обязательные требования, ранее подлежали официальному опубликованию, многие акты фактически устарели, но формально не отменены. В накопленном массиве технических норм и правил трудно разобраться, в результате складываются благоприятные условия для избирательного правоприменения, когда применение или неприменение того или иного акта, устанавливающего требования к хозяйственной деятельности, может завесить от усмотрения инспектора.

Например, странная ситуация сложилась с применением Правил проведения дезинфекции и дезинвазии объектов государственного ветеринарного надзора, утвержденных Минсельхозом России 15.07.2002 № 13-5-2/0525.

В деле № А32-29130/2015 Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд (постановление от 16 декабря 2015 г. № 15АП-19092/15) отказался применять данный акт, так как он не был официально опубликован и зарегистрирован Минюстом России. Вместо него суд и контролирующий орган при проведении проверки применили Инструкцию по проведению ветеринарной дезинфекции объектов животноводства, утвержденную Госагропромом СССР

25.08.1988. Довод заявителя о том, что данный акт утратил силу в связи с изданием по этому же предмету регулирования нового акта Минсельхоза России был отклонен.

В других же случаях арбитражные суды признают Правила от 15.07.2002 № 13-5-2/0525 действующими. Например, в деле № А53-9302/2015 Арбитражный суд Северо-Кавказского округа (постановление от 2 декабря 2015 г. № Ф08-8234/15) отклонил доводы заявителя о том, что данные правила носят только рекомендательный характер, так как они не опубликованы. Суд указал, что Правила не относятся к нормативным актам, подлежащим государственной регистрации и официальному опубликованию.

Чтобы навести порядок в массиве накопленных обязательных требований в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности, Правительство РФ обязало все федеральные контролирующие органы составить перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю. Такие перечни должны размещаться на официальных сайтах контролирующих органов. Большинство контролирующих органов в конце 2016 года утвердило данные перечни и разместило их на своих официальных сайтах. Однако пока рано делать выводы о том, насколько данная мера поможет навести порядок в применимых к бизнесу обязательных требованиях, а также насколько контролирующие органы на местах будут руководствоваться данными перечнями.

Составленные перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), которые содержат обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении мер контроля в будущем должны быть обличены в форму классификатора (далее – классификатор обязательных требований). Соответствующий классификатор следует инкорпорировать в информационную систему «Единый реестр проверок» с тем, чтобы контролирующие органы, заполняя его технически не могли бы указать в качестве выявленных ими у предпринимателей нарушений обязательных требований те требования, которые не включены в классификатор обязательных требований. Сейчас информационное поле Единого реестра проверок о выявленных нарушениях заполняется контролирующими органами в свободной форме. Необходимо добиться того, чтобы заполнение данной информации происходило бы только из всплывающего списка на основании единого классификатора обязательных требований. Данная простая техническая мера помогла бы существенно упорядочить предмет государственного контроля.

Другим способом решения проблемы непрозрачности предмета контроля для предпринимателей (который может дополнять первый) является широкое внедрение в практику контрольно-надзорной деятельности проверочных листов. Данный инструмент позволит осуществлять проверку соответствия требованиям, установленным не разрозненными актами, а собранным и четко изложенным в одном документе. Сейчас инспекторы формально обязаны осуществить проверку всех накопленных требований к деятельности. Проверочный лист (контрольный список) даст им возможность легально сузить свой предмет контроля, не рискуя быть уличенными в субъективизме и избирательном правоприменении.

В 2016 году в законодательстве Российской Федерации предусмотрели возможность принятия контролируемыми органами проверочных листов. Однако пока эта практика не распространилась.

Хорошим примером лучшей практики по этому вопросу может являться опыт Кыргызской Республики. На портале Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемым государственными контролируемыми органами, размещен 71 проверочный лист (контрольный список), в которых изложены конкретные требования к хозяйственной деятельности. При этом в каждом проверочном листе приведен перечень нормативных правовых актов, установивших

соответствующие требования⁶⁵. Таким образом, предпринимателям достаточно изучить применимые к их деятельности проверочные листы, а не множество разрозненных нормативных актов и документов.

4.3.5.6 Проведение проверок, направленных на выявление как можно большего количества формальных нарушений, в целях улучшения показателей деятельности контролирующего органа

К сожалению, в деятельности контролирующих органов продолжает наблюдаться «обвинительный уклон». Этому способствует то, что результативность деятельности контролирующих органов оценивается по количеству выявленных нарушений и, соответственно количеству проверок, которые завершились выявлением нарушений. В идеале деятельность контролирующих органов должна оцениваться по размеру предотвращенного ущерба, а не по количеству зафиксированных нарушений. Но на практике такой показатель деятельности чрезвычайно сложно администрируется.

Современная реформа контрольно-надзорной деятельности в России в качестве одной из своих задач ставит переход к оценке деятельности контролирующих органов по конечному эффекту — состоянию безопасности в поднадзорной сфере. Федеральным контролирующим органам предписано утвердить ключевые показатели результативности и эффективности, характеризующие уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности. Работа по переходу контролирующих органов к оценке конечного эффекта своей деятельности только началась, и ее результаты пока отсутствуют.

Решение Арбитражного суда Чувашской республики по делу № А79-2895/2014 от 08 августа 2014 года

Как следует из материалов дела, прокуратурой Козловского района Чувашской Республики 05.02.2014 проведена проверка соблюдения законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов в ЗАО «Агрофирма «Куснар».

Было установлено, что за обществом числится опасный производственный объект - автокран на базе автомобиля ЗиЛ-431-412, 1991 года выпуска. В нарушение законодательства агрофирма не осуществила перерегистрацию указанного объекта в Ростехнадзоре в целях присвоения ему соответствующего класса опасности.

В отношении агрофирмы было возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 9.1 КоАП РФ и передано для рассмотрения в Приволжское Управление Ростехнадзора.

По результатам рассмотрения материалов дела было вынесено постановление о назначении административного наказания в виде штрафа в размере 200 000 рублей.

Агрофирма оспорила указанное наказание в арбитражном суде. При этом заявитель указал, что опасный производственный объект - автокран - был снят с учета в ОТОР ГИБДД за десять лет до проверки (11.02.2004) и был утилизирован. Соответственно у агрофирмы отсутствовала обязанность пройти перерегистрацию в Ростехнадзоре. Однако о прекращении существования опасного объекта не был уведомлен Ростехнадзор, поэтому кран продолжал числиться в государственном реестре.

Арбитражный суд согласился с доводами заявителя и признал незаконным постановление Ростехнадзора о привлечении ЗАО «Агрофирма «Куснар» к административной ответственности по ч.1 ст. 9.1 КоАП РФ.

⁶⁵ Официальный портал Министерства экономики Киргизской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемым государственными контролирующими органами (<http://www.proverka.kg/>)

4.3.5.7 Проведение значительного количества проверок по поручению прокурора, что позволяет не соблюдать требования Федерального закона № 294-ФЗ

В разделе 3.2 настоящего отчета уже указывалось, что органы прокуратуры вправе давать поручения контролирующим органам провести проверки в конкретных организациях. При этом проверка может проводиться как с участием работников прокуратуры и совместно с должностными лицами контролирующих органов (в этом случае проверка осуществляется в рамках прокурорского надзора), так и без участия работников прокуратуры (в этом случае проверка проводится в рамках профильного вида надзора по требованию прокурора). В обоих случаях такие проверки могут проводиться без каких-либо ограничений и дополнительных оснований.

Также проблемой является то, что такие проверки проводятся в дополнение к обычным проверкам контролирующих органов, и по своему содержанию они могут дублировать деятельность отраслевых контролирующих органов.

Эта проблема стала предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ (постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П). Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», в той мере, в какой эти положения - в нарушение требования формальной определенности закона - не устанавливали общие (предельные) сроки проведения органами прокуратуры проверки исполнения законов, а также, предусматривая безусловное исполнение требований прокурора, не регламентировали конкретные сроки исполнения таких требований.

В результате процедура проведения прокурорами проверок была регламентирована сначала приказом Генерального прокурора от 28.05.2015 № 265, а впоследствии и Федеральным законом от 07.03.2017 № 27-ФЗ и принятом в его исполнение приказом Генерального прокурора от 17.03.2017 № 172 «О некоторых вопросах организации прокурорского надзора в связи с принятием Федерального закона от 07.03.2017 № 27-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»».

Однако регламентация проверок каснулась исключительно процедурных вопросов (сроков проверки, возможности ее приостановления и продления сроков проверки). Основания проверки и ее предмет по-прежнему носят общий характер и дают возможность проводить ничем неограниченные проверки. Проблема проведения прокурорских проверок обсуждалась на семинаре рабочей группы проекта в Ростове-на-Дону 30.05.2018. Участники обсуждения подтвердили, что проверки органов прокуратуры оказывают существенное давление на бизнес, такие проверки бесконтрольны, а их результаты практически невозможно обжаловать. Также участники семинара обратили внимание на двоякую роль органов прокуратуры. С одной стороны прокуратура обеспечивает защиту прав предпринимателей при проведении в отношении них проверок иными органами, в том числе согласуя проведение внеплановых проверок и планов проведения плановых проверок, с другой – сама проводит проверки в отношении предпринимателей.

4.3.5.8 Наличие случаев дублирования контрольных функций между различными контролирующими органами

Дублирование полномочий по осуществлению государственного контроля (надзора) возникает по следующим причинам:

- наделение полномочиями по осуществлению одного вида государственного контроля (надзора) двух и более органов исполнительной власти на основе нечеткого разграничения их компетенции;
- проверка соблюдения одних и тех же обязательных требований в рамках двух и более видов государственного контроля (надзора), относящихся к различным сферам государственного управления.

В *первом случае* компетенцией по осуществлению одного и того же вида государственного контроля (надзора) наделяются несколько различных контролирующих органов. В связи с недостаточной четкостью разграничения компетенции между ними может возникать дублирование исполнения функций. Такое наблюдается в следующих случаях:

- 1) Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (дублируются полномочия Ростехнадзора с полномочиями некоторых федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих управление в отношении подведомственных объектов (например, четко не разграничена компетенция в отношении транспортных предприятий между Ростехнадзором и Ространснадзором по ведению реестра опасных производственных объектов на таких предприятиях и осуществлению надзора за ними).
- 2) Государственный надзор за соблюдением требований законодательства об энергосбережении и повышении энергетической эффективности (дублирование возникает между федеральными и региональными органами исполнительной власти). В законодательстве Российской Федерации урегулирован порядок осуществления указанного надзора только федеральными органами исполнительной власти, однако Федеральный закон от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ наделяет полномочиями по осуществлению такого надзора также региональные органы исполнительной власти. В чем заключаются их полномочия и в отношении каких объектов они осуществляют надзор остается неясным.
- 3) Ветеринарный надзор (дублирование между Россельхознадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, при этом разграничение федерального и регионального государственного надзора в Российской Федерации в действующем законодательстве полностью отсутствует).
- 4) Лицензионный контроль розничной продажи алкогольной продукции (полномочие дублируется между Росалкогольрегулированием, Роспотребнадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации).
- 5) Жилищный надзор (полномочие дублируется между региональным и муниципальным жилищными надзорами в отношении муниципального жилого фонда).
- 6) Государственный надзор за сохранностью автомобильных дорог (дублируются полномочия Ространснадзора, ГИБДД и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации).

Исключение дублирования в вышеуказанных случаях может быть достигнуто следующими способами:

- наиболее предпочтительным является оставление только одного уполномоченного органа контроля в рамках каждого вида государственного контроля (надзора);

- если первый способ не может быть реализован, то необходимо уточнять положения об осуществлении соответствующих видов государственного контроля (надзора), вводя критерии разграничения компетенции на основе деления объектов надзора между контролирующими органами. Также необходимо добиваться от «смежных» контролирующих органов заключения между ними регламентов взаимодействия и ведения ими единого реестра поднадзорных объектов.

Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23.07.2013 по делу № А61-2432/2012

Ситуация поднадзорности одновременно двум различным контролирующим органам сложилась в ОАО «Владикавказский вагоноремонтный завод им. С.М.Кирова».

Исторически контролирующим органом в сфере промышленной безопасности был отраслевой орган в сфере железнодорожного транспорта. До 2005 года завод курировала Инспекция котлонадзора Министерства путей сообщения Северо-Кавказской железной дороги, а после ликвидации ведомства — Южное управление Госжелдорнадзора Ространснадзора. Именно в этих органах были зарегистрированы все ОПО завода (часть ОПО была зарегистрирована еще в Инспекции котлонадзора, а часть - в Госжелдорнадзоре). В Госжелдорнадзоре завод согласовал свое положение о производственном контроле, туда же направлял отчеты о его соблюдении. Этот же орган проводил плановые и внеплановые проверки в отношении завода.

Но неожиданно ОАО «Владикавказский вагоноремонтный завод им. С.М.Кирова» включили в план проверок Ростехнадзора на 2012 год. Ростехнадзор провел проверку завода в июле 2012 года.

По результатам проверки Ростехнадзор выдал предписание зарегистрировать ОПО завода в указанном органе, в нем же согласовать Положение о производственном контроле и туда же направлять отчеты о его исполнении. За то, что этого не было сделано раньше, завод был привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 9.1 КоАП РФ и ему назначен штраф 200000 рублей.

Предписание и постановление по делу об административном правонарушении были оспорены в арбитражном суде. Главным доводом заявителя было то, что завод исполнял обязательные требования, но только по отношению к другому контролирующему органу. Проверка же Ростехнадзора была дублирующей функции иного органа и поэтому должна быть признана незаконной. Более того, по ходатайству завода в дело в качестве третьего лица было привлечено Южное управление Госжелдорнадзора Ространснадзора. Данный орган просил суд удовлетворить требования заявителя по отношению к Ростехнадзору и просил приобщить к материалам дела свою подробную позицию, в которой обосновывал то, что заявитель поднадзорен именно ему, а не Ростехнадзору.

Тем не менее, несмотря на доводы заявителя и третьего лица (Госжелдорнадзора), суд признал правомерность действий Ростехнадзора, в том числе по привлечению завода к административной ответственности. При этом суд сослался на то, что Ростехнадзор действовал в рамках своей компетенции, установленной нормативными правовыми актами, а его требования основаны на нормах закона. Данное решение было оставлено без изменения как апелляционной, так и кассационной инстанцией.

Второе основание для возникновения дублирования контрольных полномочий связано с тем, что контролирующие органы, даже если они осуществляют свои полномочия в различных сферах государственного управления, по факту могут проверять одни и те же обязательные требования. Такое встречается в следующих случаях:

- 1) В отношении транспортных предприятий дублируются контрольные полномочия в рамках федерального государственного транспортного надзора и государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных

правовых актов, содержащих нормы трудового права. В данном случае особенно острой зоной пересечения компетенций Роструда, Ространснадзора и ГИБДД является проверка требований к соблюдению режима труда и отдыха водителей (членов экипажа). В данном случае эти требования важны как с точки зрения защиты трудовых прав работников (Роструд), так и с точки зрения предупреждения транспортных происшествий (Ространснадзор, ГИБДД).

- 2) В сфере охраны труда имеется проблема дублирования данной системы нормирования с требованиями промышленной безопасности.
 - Например, Ростехнадзор применяет при проведении проверок ПБ 11-551-03 «Правила безопасности в литейном производстве». Параллельно действуют ПОТ РМ-002-97 «Межотраслевые правила по охране труда в литейном производстве», которые проверяются Рострудом.
 - И хотя прямых противоречий между различными требованиями практически нет, для бизнеса возрастают издержки, связанные с необходимостью соответствия двум параллельным системам (например, в части учебы и проверки знаний работников).
- 3) Также в сфере охраны труда имеется проблема дублирования данной системы нормирования с требованиями санитарно-эпидемиологического благополучия. Предметом проверки Роструда могут являться требования санитарных правил и норм, регулирующих гигиену труда. Эти же требования могут проверяться Роспотребнадзором.
- 4) Кроме того, обязательные требования санитарно-эпидемиологического благополучия по факту могут проверяться Россельхознадзором в рамках ветеринарного надзора. Широко освещались в СМИ проверки Россельхознадзора в розничных сетях супермаркетов (Ашан, Оливье) в августе 2015 года. В рамках таких проверок контролировалось соблюдение, в том числе санитарных правил и норм. Эти же нормы и в тех же магазинах могут проверяться Роспотребнадзором.
- 5) Также имеется проблема дублирования между системой надзора за санитарно-эпидемиологическим благополучием и системой государственного экологического надзора.

Данная проблема проявляется особенно остро при надзоре за образованием, накоплением и размещением отходов. В частности, отходы должны учитываться и классифицироваться предпринимателями по двум различным системам одновременно (природоохранное законодательство предусматривает 5 классов опасности отходов, санитарно-эпидемиологическая классификация отходов предусматривает 4 класса опасности отходов).

Предприниматели вынуждены соблюдать требования двух различных надзорных систем по отношению к одному и тому же объекту контроля. Это создает избыточные издержки для бизнеса.

5 ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

5.1 Выводы

Правительства и государственные органы (национальные, а также региональные или муниципальные), которые хотят улучшить систему проверок, обычно борются с похожими проблемами и практиками: недостаточная эффективность системы (и недостаточная защита общественных интересов, включая безопасность, здоровье, окружающую среду и т. д.), чрезмерные издержки как для государственного, так и для частного секторов, дублирование и пересечение полномочий, отсутствие прозрачности, неудовлетворительная стандартизация процессов и методов, злоупотребление властью и коррупционные практики.

И научная литература в этой области, и успешный международный опыт отмечают важность нескольких элементов (основных опор), которые могут / должны быть приняты во внимание и надлежащим образом реализованы при реформировании системы проверок:

- Четкое определение основополагающих принципов проверок, что, в том числе, должно быть отражено в распределении бюджета.
- Адекватное и эффективное внедрение подхода на основе рисков на местном уровне как для запланированных, так и для внеплановых проверок.
- Создание стратегии продвижения соблюдения нормативных правил (комплаенс-стратегии), в частности, путем предоставления информации и руководящего участия, а также введения более адекватных санкций.
- Избегание необоснованного увеличения количества проверок, их дублирования и пересечения полномочий, в частности, путем принятия мер против внеплановых проверок.
- Внедрение информационных технологий - для поддержания обмена информацией и адекватного планирования проверок.
- Развитие профессионализма – в частности, управление производительностью и усиление контроля над инспекторами и инспекциями.

Эти элементы можно реформировать или улучшить с помощью различных подходов путем: (i) использования / изменения правовых документов и текстов, (ii) внедрения институциональных изменений и (iii) разработки и реализации конкретных и практических инструментов и методов.

В следующем разделе описывается ряд рекомендаций, применимых к основным опорам и подходам, перечисленным выше. Эти рекомендации являются результатом непрерывного процесса и они были разработаны с учетом следующих подходов:

- более целостная парадигма, основанная на лучшей международной практике
- конкретные проблемные вопросы в отношении проверок, выявленные в Российской Федерации
- последние законодательные изменения на национальном уровне в области проверок и надзора
- результаты и отзывы, полученные после семинаров, проведенных с начала проекта ПРЕКОП II.

Чтобы облегчить читаемость данного Технического документа, в следующем разделе перечислены только основные рекомендации, разработанные в рамках этого процесса. Заинтересованные читатели, возможно, пожелают изучить Приложение 2 к настоящему документу, в котором содержится исчерпывающий перечень всех рекомендаций, сформулированных с момента начала проекта ПРЕКОП II, и их статус реализации в Российской Федерации (с учетом, в частности, последних законодательных изменений).

5.2 Основные рекомендации

5.2.1 Использование / изменение правовых документов (с институциональными последствиями)

Построение стратегии продвижения соблюдения обязательных требований (комплаенс-стратегии)

Принять модель «Декларация первого года» (см. Раздел 2.2.4 «Литва»), позволяющую инспекционным органам самостоятельно принимать решения о наложении штрафов на предприятия в течение первого года их работы⁶⁶.

Предотвращение необоснованного увеличения количества проверок, их дублирования и пересечения полномочий

- 1) Пересмотреть концепцию «проверок» путем включения в нее всех видов принудительных мер, направленных на проверку соответствия обязательным требованиям⁶⁷.
- 2) Внедрить изменения, направленные на (i) предотвращение проведения инспекционной и надзорной деятельности под видом административного расследования; (ii) сокращение количества незапланированных камеральных проверок путем расширения требования о необходимости получения их одобрения органами прокуратуры и (iii) разъяснение процедур осуществления прокурорского надзора⁶⁸.
- 3) Рассмотреть внедрение механизмов саморегулирования для предприятий в ряде секторов / для определенных видов бизнеса⁶⁹.
- 4) Рассмотреть запрет органам контроля запрашивать избыточную информацию у предпринимателей, а именно любые документы или данные, которые уже были предоставлены государственным органам, и любые документы, изданные органами власти. Это подразумевает необходимость совершенствования информационных систем и их взаимосвязи, а также ускорения процесса оцифровки бумажных документов.

Развитие профессионализма

- 1) Разработать новые кодексы поведения или этики для инспекторов, ориентированных на приемлемое поведение во время проверок⁷⁰.
- 2) Усилить контроль над проверяющими органами (к отношениям как ответственности, так и отчетности), включая вопросы, связанные с осуществлением текущей реформы, и повысить административную ответственность инспекторов⁷¹.
- 3) Формализовать процедуру рассмотрения жалоб на проверяющие органы, причем такие полномочия предпочтительно передать независимому органу, например органам прокуратуры⁷².
- 4) Рассмотреть возможность более четкого и соответствующего положению регулированию участия заинтересованных сторон (например, региональных бизнес-омбудсменов) в контрольно-надзорной деятельности.

⁶⁶ См. рекомендацию 3.3. в Приложении 2 данного отчета.

⁶⁷ См. рекомендацию 4.2. в Приложении 2 данного отчета.

⁶⁸ См. рекомендацию 4.3. в Приложении 2 данного отчета.

⁶⁹ См. рекомендации 4.10 и 4.11 в Приложении 2 данного отчета.

⁷⁰ См. рекомендацию 6.1. в Приложении 2 данного отчета.

⁷¹ См. рекомендацию 6.4. и 6.5. в Приложении 2 данного отчета.

⁷² См. рекомендацию 6.6. в Приложении 2 данного отчета.

5.2.2 Институциональные изменения (с оперативными последствиями)

Совершенствование фундаментальных принципов проверок

Создать группу по реформам на муниципальном уровне (при поддержке мэра или губернатора на региональном уровне) с целью оказания помощи инспекторам в осуществлении основополагающих целей проверок и в разработке соответствующих мер и инструментов (проверочных листов и т. д.), с разумным пониманием подходов к оценке рисков и соблюдения обязательных требований⁷³.

Надлежащее внедрение риск-ориентированного подхода

- 1) Развить риск-ориентированный подход (как для плановых, так и внеплановых проверок⁷⁴) с тем, чтобы улучшения, связанные с его принятием и внедрением, приводили к изменениям, не сводящимся к изменению частоты проверок, на основе следующих тезисов:
 - Доработать и сделать существующие критерии оценки рисков более сложными, чтобы система надзора в большей степени стала бы ориентироваться на риски и работать пропорционально их степени.
 - Обеспечить соблюдение технических требований хозяйствующими субъектами, пропорционально их характеристикам и уровню рисков. Это также относится к предварительным (ex ante) требованиям для предприятий, чтобы они могли работать (использование простого уведомления для предприятий с низким уровнем риска и более строгие требования к предприятиям с более высоким риском и т. д.).
 - Проводить проверки таким образом, чтобы они были пропорциональны риску, установленному для каждого хозяйствующего субъекта (с точки зрения продолжительности, проверки технических требований, объема выездной проверки и т. д.)⁷⁵.
- 2) Создать подробные и действенные процедуры, направленные на оценку того, имеет ли жалоба на бизнес достаточные основания для планирования проверки. По возможности создать команды «быстрого реагирования» в рамках проверяющих органов или совместно с группой реформ на муниципальном уровне, отвечающей за рассмотрение жалоб. Такие команды могут также отвечать за запросы о разъяснении от операторов бизнеса (онлайн, по телефону и т. д.)⁷⁶.
- 3) Уточнить обязательные технические требования и требования безопасности, подлежащие проверкам, в соответствии с подходом, основанным на оценке рисков, посредством следующих мер:
 - Классифицировать обязательные технические требования и требования безопасности, устанавливая самые строгие требования к подконтрольным субъектам категории высокого риска и гибкие требования для предприятий с низким уровнем риска⁷⁷.
 - Внести предложения по пересмотру обязательных требований (местными / муниципальными органами) – в особенности, в отношении того, какие требования должны быть отменены в связи с невозможностью соответствия / устаревания /

⁷³ См. рекомендацию 1.2. в Приложении 2 данного отчета.

⁷⁴ В соответствии с передовой международной практикой проверки, не включенные в изначальный план, также организуются и осуществляются на основе риск-ориентированного подхода, например: 1. При обнаружении нового риска соответствующие проверки «включаются» в план проверяющего органа, который соответствующим образом обновляется; 2. Проверки по жалобе организуются и проводятся на основе оценки серьезности, тяжести, правдоподобия и т. д. жалобы; 3. Контрольные проверки проводятся, когда нарушения, подлежащие возмещению, считаются достаточно серьезными с точки зрения риска, а не при обнаружении исключительно незначительных несоответствий.

⁷⁵ См. рекомендацию 2.2., 2.3. и 2.4. в Приложении 2 данного отчета.

⁷⁶ См. рекомендацию 2.7. в Приложении 2 данного отчета.

⁷⁷ См. рекомендацию 2.8. в Приложении 2 данного отчета.

неуместности, а какие, напротив, должны быть рассмотрены в связи с возникающими новыми рисками или развитием технологий – после всесторонней оценки требований, необходимых для защиты общественных интересов⁷⁸.

Введение информационных технологий

- 1) Внедрение использования инструментов информационной системы, когда они еще не доступны⁷⁹.
- 2) Когда различные информационные системы доступны или планируются, необходимо убедиться, что эти инструменты совместимы и что между ними возможен обмен информацией⁸⁰.

Заслуживает одобрения инициатива Правительства РФ по созданию облачного решения единой информационной системы контролирующих органов, автоматизирующих процедуры проведения проверок.

5.2.3 Разработка и внедрение операционных изменений

Построение стратегии продвижения соблюдения обязательных требований (комплаенс-стратегии)

- 1) Помочь компаниям освоить технические требования и адекватные способы их реализации: (i) давать объяснения во время выездных проверок; (ii) удаленно реагировать на запросы предприятий по существенным вопросам (по электронной почте, телефону и т. Д.), (iii) разрабатывать и публиковать руководящие документы – на бумажных носителях и онлайн - для объяснения ключевых требований и способов их соблюдения⁸¹.
- 2) Избегать немедленных и систематических санкций, заменять их контрольными мероприятиями (это может быть сделано при поддержке прокуратуры)⁸² – то есть не применять систематически карательные санкции и ограничиваться предупреждениями с дальнейшей проверкой мер, принятых для исправления выявленных нарушений.
- 3) Применять меры, направленные на поощрение работы под руководством и обеспечение соблюдения обязательных требований, а не просто на систематическое введение санкций. Такая мера требует участия прокуратуры, поэтому необходимо убедиться, что они согласны с такой политикой⁸³.
- 4) Уделять первоочередное внимание консультационным и руководящим функциям проверяющих органов: (i) избегать введения административных санкций в случае незначительных нарушений (например, когда несоблюдение не ставит под немедленную угрозу общественное здоровье, безопасность и т. д.) либо во время первого года операций проверяемого лица, (ii) использовать в таких случаях предупреждения и (iii) устанавливать разумный периода времени для устранения соответствующих нарушений⁸⁴.
- 5) Смягчить административные штрафы, налагаемые на МСП, индивидуализируя наказание на основе таких критериев, как: (i) размер предприятия, (ii) их оборот, (iii) их

⁷⁸ См. рекомендацию 2.9. в Приложении 2 данного отчета.

⁷⁹ См. рекомендацию 5. в Приложении 2 данного отчета

⁸⁰ Также необходимо развивать инструменты межведомственного взаимодействия в целях недопущения запроса контролирующими органами у предпринимателей документов и информации, если соответствующие сведения имеются у иных органов государственной власти. Для этого необходимо реализовать инициативу Правительства РФ по созданию в стране национальной системы управления данными, в том числе с учетом необходимости интеграции ведомственных информационных ресурсов друг с другом.

⁸¹ См. рекомендацию 3.5. в Приложении 2 данного отчета

⁸² См. рекомендацию 3.10. в Приложении 2 данного отчета

⁸³ См. рекомендацию 3.11. в Приложении 2 данного отчета

⁸⁴ См. рекомендацию 3.12. в Приложении 2 данного отчета

история соблюдения требований, (iv) их уровень рецидивизма и (v) риск, связанный с обнаруженным нарушением⁸⁵.

- б) Разработать и принять руководящие принципы, а также организовать обучение, чтобы помочь инспекторам выбирать наиболее адекватные меры, подлежащие применению после проверки. Это, в частности, заключается в разработке модели оценки нарушений, уровня риска, который они представляют, и принятия решения в отношении принудительных мер (см. Модель управления принудительными мерами в Великобритании). Такая модель оценки нарушений позволяет определять конкретные и подробные методы, процедуры и критерии, обеспечивая при этом определенную гибкость. Модель оценки нарушений также является основанием для апелляций, подаваемых инспектируемыми лицами⁸⁶.
- 7) Учитывать смягчение налагаемых санкций на проверенных лиц при оценке эффективности контролирующих органов, предусмотрев соответствующие ключевые показатели результативности и эффективности инспекций, с тем чтобы руководство проверяющих органов принимало все необходимые меры для решения этой проблемы⁸⁷.

Предотвращение необоснованного увеличения количества проверок, их дублирования и пересечения полномочий

Ограничить количество внеплановых проверок, приняв такие меры, как: (i) определение четкого списка обоснований и критериев для проведения внеплановых проверок; и (ii) внедрение системы управления жалобами⁸⁸.

Развитие профессионализма

- 1) В тех областях, где проверочные листы отсутствуют, они должны быть разработаны в соответствии с передовыми методами (если это возможно, при поддержке группы реформ). Использование проверочных листов должно быть по возможности обязательным⁸⁹.
- 2) Отслеживание уровня работы инспекторов, по крайней мере в муниципальных органах:
 - Определить адекватные показатели эффективности на основе продвижения соблюдения обязательных требований и подхода, основанного на оценке рисков.
 - Оценить эффективность инспекторов на основе этих показателей и соответственно вознаграждать их при достижении результатов.
 - Отменить использование количества и / или объема наложенных санкций в качестве показателя эффективности.
 - Внедрение использования оценочных карт производительности⁹⁰.
- 3) Внедрить механизм «быстрого реагирования», позволяющий быстро и анонимно оценивать работу проверяющих органов, подавать жалобы и принимать меры против неадекватных практик - при участии прокуратуры и представителей частного сектора⁹¹.

⁸⁵ См. рекомендацию 3.14. в Приложении 2 данного отчета

⁸⁶ См. рекомендацию 3.15. в Приложении 2 данного отчета

⁸⁷ См. рекомендацию 3.16. в Приложении 2 данного отчета

⁸⁸ См. рекомендацию 4.17. и 4.18 в Приложении 2 данного отчета

⁸⁹ См. рекомендацию 6.7. в Приложении 2 данного отчета

⁹⁰ См. рекомендацию 6.10. в Приложении 2 данного отчета

⁹¹ См. рекомендацию 6.11. в Приложении 2 данного отчета

5.3 Рекомендации для бизнеса по противодействию злоупотреблениям при осуществлении в отношении них контрольно-надзорной деятельности

В таблице 19 представлены рекомендации для бизнеса по противодействию выявленным негативным практикам при осуществлении в отношении него контрольно-надзорной деятельности.

Таблица 19. Рекомендации предпринимателям по противодействию негативным практикам при осуществлении в отношении них контрольно-надзорной деятельности

Проблемы правоприменения	Рекомендации бизнесу
<p>Осуществление надзора (проведение проверок) под видом административного расследования, что позволяет не соблюдать ограничения Федерального закона № 294-ФЗ и практически проводить ничем не ограниченные проверки</p>	<p>1. Возбуждение дела об административном правонарушении без проведения предварительной проверки в соответствии с требованиями Федерального закона № 294-ФЗ на сегодняшний день допускается законодательством Российской Федерации. Однако условием для этого должно быть наличие у контролирующего органа достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения. Однако такие данные должны быть конкретными, а не гипотетическими, они должны касаться конкретных фактов и обстоятельств совершения административного правонарушения, то есть по крайней мере у органа должна иметься предварительная информация о месте и времени совершения и событии административного правонарушения.</p> <p>2. Если контролирующий орган возбудил в отношении Вас или Вашей компании дело об административном правонарушении без проведения проверки в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ и при отсутствии у него информации о обстоятельствах правонарушения, то Вы можете обжаловать данное решение прокурору в соответствии со ст.24.6 КоАП РФ.</p>
<p>Широкое усмотрение при применении оснований для проведения внеплановых проверок; Проведение проверок на основании фиктивных обращений граждан и организаций</p>	<p>В настоящее время закон не обязывает контролирующие органы ознакомлять проверяемых ими лица с текстом жалоб, послуживших основанием для проведения внеплановой проверки. Не обязаны они также разглашать сведения о персональных данных заявителя. Поэтому предприниматель затруднен в проверке обоснованности проведения в отношении него внеплановой проверки.</p> <p>Однако если Вам стало каким-то образом известно, что поводом для проверки послужило обращение, сфабрикованное конкурентами, содержит вымышленные данные, подписано чужим именем, является «заказным», то можно обжаловать проведение такой проверки в органы прокуратуры.</p> <p>Согласно ч.3 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ, обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в контролирующий орган, а также обращения и заявления, не содержащие сведения о фактах причинения вреда охраняемым ценностям или возникновения угрозы причинения вреда охраняемым ценностям, или сведения о нарушении прав потребителей, не могут служить основанием для проведения внеплановой проверки.</p>
<p>Дискреционные полномочия и широта усмотрения при привлечении к административной ответственности и наложении жестких административных санкций, несоразмерных характеру выявленных нарушений и размеру</p>	<p>Постановление по делу об административном правонарушении может быть обжаловано:</p> <ul style="list-style-type: none"> - вышестоящему должностному лицу (если постановление вынесено административным органом); - прокурору (если постановление вынесено административным органом); - в суд (вышестоящий суд). <p>Напоминаем также, что в последнее время в КоАП РФ были внесены положения, направленные на смягчение</p>

<p>причиненного ущерба</p>	<p>административной ответственности (ст.ст.4.1 и 4.1.1 КоАП РФ). Во-первых, административный штраф может быть назначен в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей особенной части КоАП РФ при одновременном соблюдении следующих условий:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) минимальный размер административного штрафа, предусмотренный статьей КоАП РФ для юридических лиц, должен составлять не менее ста тысяч рублей; 2) должны иметься обстоятельства, связанные с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности, указывающие на необходимость смягчения наказания (например, признание вины, добровольное устранение последствий совершенного правонарушения, или изначальное отсутствие какого-либо вреда в связи с совершенным правонарушением, принадлежность компании к субъектам малого и среднего предпринимательства и т.д.); <p>Размер назначаемого административного штрафа при наличии таких обстоятельств не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей КоАП.</p> <p>Во-вторых, субъектами малого и среднего предпринимательства, а также их работникам, за впервые совершенное административное правонарушение административное наказание в виде административного штрафа подлежит замене на предупреждение (за исключением отдельных значимых правонарушений) при условии, если административное правонарушение совершено впервые, и не причинен вред (не возникла угроза причинения вреда) охраняемым ценностям жизни, а также отсутствует имущественный ущерб.</p> <p>Для применения указанных инструментов смягчения административного наказания, если в отношении Вас возбуждено дело об административном правонарушении, можно заявлять соответствующие ходатайства и подавать их лицам, в производстве которых находится их дело.</p>
<p>Непрозрачность содержания проверяемых обязательных требований и избирательное правоприменение</p>	<p>Контролирующие органы должны вести перечни правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также текстов соответствующих нормативных правовых актов, и размещать их на сайтах (ст.8.2 Федерального закона № 294-ФЗ).</p> <p>Если в отношении Вас проведена проверка, и Вам вменено в вину нарушение требований нормативного акта (документа), не включенного в такие перечни, Вы можете подать жалобу в орган прокуратуры или вышестоящему должностному лицу.</p>
<p>Проведение значительного количества проверок по поручению прокурора, что позволяет не соблюдать требования Федерального закона № 294-ФЗ</p>	<p>Проверки в рамках осуществления прокурорского надзора в законодательстве РФ не регламентированы. Прокурор вправе привлечь отраслевой контролирующий орган и выйти на проверку Вашего предприятия.</p> <p>По итогам проверки могут быть приняты меры прокурорского реагирования (выдано представление, возбуждено дело об административном правонарушении). Для проведения проверки необходимо только поручение прокурора. Если проверку проводит работник прокуратуры, не занимающий должность прокурора (помощник прокурора), Вы можете попросить его предъявить для просмотра письменное поручение прокурора на проведение им проверки на Вашем предприятии.</p>

Проведение рейда	Если проведении рейда затрагивает права Вашей компании, то Вы вправе потребовать представить задание на проведение рейдового обследования (осмотра). В задании необходимо сверить состав должностных лиц, уполномоченных на проведение рейда, маршрут рейда и период проведения рейда, а также предмет рейдового осмотра (обследования)
------------------	---

6 ПРИЛОЖЕНИЕ 1. ПРИМЕРЫ НЕЗАКОННЫХ ДЕЙСТВИЙ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ И ИЗБЫТОЧНОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ ИЗ ПРАКТИКИ УПОЛНОМОЧЕННЫХ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

6.1 Примеры избыточной контрольно-надзорной деятельности из практики Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области

Пример 1.

К Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тверской области обратился индивидуальный предприниматель Б. с целью привлечения Уполномоченного для участия в выездной проверке Управления Росреестра по Тверской области по жалобе другого предпринимателя.

В проверке принимал участие представитель Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Тверской области. В день проверки акт проверки составлен не был. Б. уведомлен о возможности ознакомления с актом проверки после его уведомления по телефону о подготовке акта проверки. О каких-либо других распоряжениях о проведении проверок Б. не был уведомлен ни до проверки, ни во время проведения проверки.

Уполномоченным по защите прав предпринимателей в Тверской области установлено, что согласно распоряжению, целью проведения проверки является исполнение Б. предписания об устранении выявленного нарушения требований земельного законодательства. Вместе с тем, исполнение данного предписания уже являлось предметом проверки, проведенной в том же году.

Решением Заволжского районного суда производство по делу прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения. Судом установлено, что использование Б. земельного участка осуществляется в соответствии с целевым назначением и видом разрешенного использования согласно правоустанавливающим документам.

Судом дана оценка исполнения предписания, установлено отсутствие нарушений Б. земельного законодательства. Новая проверка Управлением Росреестра по Тверской области исполнения того же предписания направлена на пересмотр и переоценку органом государственного надзора решения суда.

Все доводы предпринимателя о недопустимости вторичной проверки оставались без внимания со стороны органа государственного надзора. Сотрудники федеральной службы в назначенное время явились на проверку.

После обращения тверского бизнес-омбудсмена распоряжение о проведении внеплановой проверки Управлением Росреестра по Тверской области было отменено, акт проверки так и не был составлен. Предпринимателю не пришлось второй раз отстаивать в суде свою правоту.

Пример 2.

Индивидуальный предприниматель М. обратилась к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тверской области с сообщением о том, что Управлением Роспотребнадзора по Тверской области в отношении нее будет проведена проверка в связи с наличием спора между предпринимателем и покупателем.

В установленные законодательством сроки предприниматель провел экспертизу, в результате которой было установлено, что недостатки вызваны неправильной эксплуатацией товара. Вместе с тем, не согласившись с результатами экспертизы, покупатель стал требовать возврата денежных средств под «угрозой» обращения в Управление Роспотребнадзора по Тверской области, сотрудником которого он является.

Действительно, спустя две недели в отношении предпринимателя была проведена проверка Управлением Роспотребнадзора по Тверской области. По результатам проверки предпринимателю выдано предписание об исправлении выявленных нарушений, которые заключались в том, что при входе в помещение магазина «Рыболов» на входной группе не размещен знак о запрете курения; нарушения, связанные с жалобой потребителя не подтвердились.

Вместе с тем, на момент вынесения предписания, нарушения уже были устранены. Спустя два месяца предприниматель получил новое распоряжение о проведении проверки.

Уполномоченным было установлено, что основанием для проведения проверки является проведение контроля за исполнением предписания. Однако в распоряжении о проведении проверки было указано, что предметом проверки является соблюдение всех обязательных требований.

Установив нарушение ч. 21 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ в части превышения полномочий при проведении проверки и расширения предмета проверки Уполномоченный обратился в Управление Роспотребнадзора указав на незаконность проверки и личную заинтересованность сотрудника. Незаконное распоряжение было отменено.

Пример 3.

В начале октября 2016 года к Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Тверской области обратился предприниматель по поводу неправомерности требований со стороны администрации ЗАТО Озерный Тверской области о ремонте фасада здания, в котором располагается кафе, и благоустройстве прилегающей к нему территории.

Администрация ЗАТО Озерный самовольно и в нарушение норм Федерального закона от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» провела проверку и установила, что территория, прилегающая к кафе, не благоустроена, а площадка для временной парковки транспорта расположена во дворе жилого дома, в непосредственной близости от другого дома.

В связи с выявленными нарушениями орган местного самоуправления утвердил План-задание по благоустройству на август 2016 года для субъектов предпринимательской деятельности (далее — План-задание) и обязал их в установленный срок и с угрозой применения административного наказания осуществить ремонт, покраску фасада, установку отливов на окнах, ремонт откосов на окнах, очистку отмостки, покраску урны, помывку вывески, ремонт площадки перед кафе, очистку территории от мусора.

Основанием для утверждения указанного документа послужило обращение физического лица.

С целью предотвращения нарушения прав предпринимателей, Уполномоченный обратился в Бологовскую межрайонную прокуратуру с заявлением о незаконных действиях органа местного самоуправления.

В ходе проверки было выявлено, что органом местного самоуправления нарушен порядок проведения муниципального контроля, поскольку распоряжение о проведении внеплановой проверки не издавалось, акт проверки не оформлялся, чем грубо нарушены права субъектов предпринимательской деятельности и созданы предпосылки для злоупотребления полномочиями со стороны должностных лиц.

По результатам проверки заместителем межрайонного прокурора 21.10.2016 Главе администрации ЗАТО Озерный внесено представление об устранении нарушений закона, незаконное требование отменено.

Пример 4.

В отношении организации И. в течение двух недель должностным лицом органа местного самоуправления было проведено 5 проверок одного торгового объекта на предмет соблюдения законодательства о торговле в части соблюдения требований о размещении нестационарных торговых объектов. Жалоб на предпринимателя не поступало, основанием для проведения проверок являлось непосредственное установление нарушения должностным лицом в рамках постоянного мониторинга территорий города.

В отношении организации было составлено 5 протоколов за отсутствие договора на размещение нестационарного торгового объекта (сумма штрафа за данное правонарушение составляет 100 тыс. руб.), несмотря на то, что она представила должностному лицу доказательства законного размещения объекта на частной территории (свидетельство о праве собственности и договор аренды).

Кроме того, в прессе и на официальном сайте постоянно публиковались сообщения администрации города о незаконных действиях предпринимателя. Ни по одному из протоколов предприниматель к ответственности привлечен не был, все 5 дел об административных правонарушениях были прекращены за отсутствием состава правонарушения. Незаконными действиями должностного лица предпринимателю были причинены убытки и вред деловой репутации.

Пример 5.

ИП З. на протяжении 2014-2016 г.г. обращалась к Уполномоченному с жалобами на создаваемые Администрацией г. Конаково многочисленные препятствия в пользовании торговым павильоном, принадлежащим предпринимателю на праве собственности и расположенном в экономически выгодном месте - центре города.

Постановлением администрации города Конаково в продаже земельного участка З. под торговым павильоном было отказано, договор аренды земельного участка был расторгнут, предложено демонтировать торговый павильон.

Администрация неоднократно обращалась в суд с исками о сносе торгового объекта. Все судебные решения были вынесены в пользу предпринимателя.

Решением Арбитражного суда Тверской области отказ администрации в предоставлении в собственность З. земельного участка, расположенного под торговым павильоном, признан незаконным, суд обязал Администрацию города Конаково предоставить предпринимателю испрашиваемый земельный участок в собственность за плату.

Впоследствии вокруг торгового павильона были инициированы земляные работы, ограничивающие доступ к имуществу предпринимателя и создающие препятствия к занятию предпринимательской деятельностью. Произведено разрытие земельного участка, и земляные работы приостановлены без объяснения причин. Доступ к торговой точке был ограничен.

По обращению Уполномоченного прокуратурой проведена проверка и установлены нарушения, препятствующие деятельности предпринимателя. Должностные лица, непосредственно проводившие работы, привлечены к административной ответственности.

Глава администрации г. Конаково (бывший сотрудник полиции) письмом в январе обратился к начальнику УМВД России по Тверской области с просьбой провести оперативные мероприятия по устранению нарушений законодательства в отношении ИП Земской Г.П., и 20.01.2016г. инспектором ИАЗ ОМВД составлен протокол о том, что в магазине предпринимателя выявлен факт реализации пива на территории остановочного пункта.

Вместе с тем, Постановлением Администрации г. Конаково, согласно которому земельный участок, переданный предпринимателю в собственность, был включен в границы остановочного пункта маршрутного транспорта, было опубликовано в феврале 2016 года.

Таким образом, предприниматель заведомо незаконно был привлечен к ответственности в отсутствие на январь 2016 запрещающей нормы, которая была принята впоследствии с целью «прикрытия» незаконных действий и воспрепятствования деятельности З.

Постановлением мирового судьи г. Конаково Тверской области производство по административному делу прекращено за отсутствием события административного правонарушения.

Решением Конаковского городского суда Тверской области постановление администрации г. Конаково об утверждении границ остановочных пунктов маршрутного транспорта на территории городского поселения город Конаково, в части включения участка предпринимателя, признано недействующим со дня его издания.

Пример 6.

Прокуратурой области по обращению Уполномоченного проведена проверка соблюдения Министерством здравоохранения Тверской области законодательства о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Минздрав провел плановую проверку с нарушением п.1 ч.9 ст.19 Закона №99-ФЗ, после которой последовали 3 внеплановые проверки.

После вмешательства Уполномоченного штраф, назначенный судом первой инстанции после первой внеплановой проверки, судом апелляционной инстанции отменен. Вторая внеплановая проверка не состоялась, третья внеплановая проверка закончена положительно для юридического лица, нарушений не установлено.

Установлено, что в нарушение Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» Министерство осуществляет контрольно-надзорные мероприятия в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в отсутствие утвержденного административного регламента.

Отсутствие порядка проведения контрольных функций повлекло за собой нарушения при организации проверки субъекта предпринимательской деятельности, а также превышение компетенции должностных лиц Министерства при издании соответствующих распорядительных документов.

В целях устранения нарушений законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей Министру здравоохранения Тверской области внесено представление.

6.2 Примеры избыточной контрольно-надзорной деятельности из практики Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Республике Карелия

Кейс 1. Злоупотребления законными полномочиями.

Проведение проверки с нарушениями прав подконтрольного субъекта.

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью.

Предмет жалобы: незаконные действия контролирующего органа – Территориального отдела Управления Роспотребнадзора по РК

Резюме конфликта

Территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по РК была проведена проверка и административное расследование в отношении Общества по жалобе потребителя на то, что шум от деятельности предпринимателя ухудшает условия проживания жильцов многоквартирного дома.

Выявленные нарушения

Проверка проведена с грубыми нарушениями прав подконтрольного субъекта:

- Безосновательное затягивание административного разбирательства;
- Запрашивались и изымались документы, не относящиеся к предмету проверки;
- Запрашивались документы, которые могут быть получены от иных административных органов;
- Предъявление избыточных требований, а именно: проводилась проверка магазина, деятельность которого не является предметом проверки;
- Проверка проведена в рамках административного расследования, однако определение о проведении административного расследования отсутствует.
- Не проведены необходимые экспертизы для того, чтобы доказать вину предпринимателя.

Мероприятия:

По обращению Уполномоченного была проведена санитарно-эпидемиологическая экспертиза и замеры шума от оборудования цеха по производству мясных полуфабрикатов Общества.

Экспертиза установила отсутствие превышения допустимых уровней, установленных нормативными документами.

В связи с полученными результатами **было установлено отсутствие состава административного правонарушения.**

Результат: Права предпринимателя восстановлены

Кейс 2. Заведомо незаконные действия, нарушающие требования законодательства РФ

Заявитель: Торговое предприятие

Предмет жалобы: незаконные действия должностного лица правоохранительного органа по проведению проверки субъекта предпринимательской деятельности вне рамок оперативно-розыскной деятельности.

Резюме конфликта

Федеральным законом «О полиции» не предусмотрены полномочия должностных лиц правоохранительных органов по проведению каких-либо проверок субъектов предпринимательской деятельности вне рамок оперативно-розыскной деятельности, тем не менее, в нарушение данного закона 09.04.16 года в магазине №14, принадлежащем

предприятию, сотрудниками полиции была проведена проверка без участия представителя организации. Должностным лицом проведен осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и находящихся там вещей и документов. По факту осуществления продажи алкогольной продукции без ценника был составлен протокол на основании нарушения п. 19 Правил продажи отдельных видов товара, установленных Постановлением Правительства РФ № 55 от 19.01.1998 г (далее - Правила).

О проведении проверки заявитель узнал из Определения об истребовании необходимых дополнительных сведений по делу, поступившему предпринимателю.

Выявленные нарушения

- при производстве по рассматриваемому делу об административном правонарушении, сотрудниками полиции были допущены нарушения требований КоАП РФ, т.к. в собранных по делу документах (Доказательствах) отсутствуют сведения, необходимые для полного и всестороннего рассмотрения дела (Нарушение требований ст. 26.1 КоАП РФ «Обстоятельства, подлежащие выяснению по делу об административном правонарушении»).
- Предъявлены требования, не соответствующие законодательству. Проверяющим не учтены изменения в законодательстве. (Постановлением Правительства РФ от 23 декабря 2015 г. № 1406 внесены изменения в Правила продажи отдельных видов товаров в части, касающейся установления требований к содержанию и оформлению ценников на товары в розничной торговле. С января 2016 года пункт 19 данных Правил действует в новой редакции: «продавец обязан обеспечить наличие единообразных и четко оформленных ценников на реализуемые товары с указанием наименования товара, сорта (при его наличии), цены за вес или единицу товара. Допускается оформление ценников на бумажном или ином визуальном носителе информации, в том числе с электронным отображением информации, с использованием грифельных досок, стендов, световых табло».

Уполномоченный считает: в действиях предпринимателя отсутствует событие административного правонарушения; должностным лицом допущены процессуальные нарушения и нарушения действующего законодательства.

Результат: Прокуратурой внесено представление об устранении нарушений требований КоАП РФ.

Кейс 3. Проведение проверки на основании необоснованной жалобы потребителя

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью.

Предмет жалобы: Проведение проверки без достаточных на то оснований.

Резюме конфликта

Жалоба на должностное лицо Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Карелия.

В отношении Общества проведена внеплановая проверка должностным лицом Управления Роспотребнадзора на основании жалобы потребителя через несколько дней после приобретения товара. К жалобе потребителя был приложен только листок-вкладыш, при этом купленный товар (хлеб с плесенью) и иные доказательства, подтверждающие факт покупки хлеба (чек), представлены не были.

Выявленные нарушения

Проверка проведена должностным лицом без достаточных на то оснований:

- из распоряжения о проведении внеплановой выездной проверки невозможно определить предмет проверки, что влечет широкие дискреционные полномочия административного органа;
- избыточные требования проверяющего органа. Должностное лицо запрашивало «декларации о соответствии», что является избыточным, т.к. основанием для проведения проверки послужила жалоба потребителя. Проверялось исполнение требований закона № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии»; СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов»;
- Проверка проведена с нарушением Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», а именно:
 - для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы изъята проба хлеба «Финский», которая не являлась объектом экспертизы (экспертиза проведена в отношении листка-вкладыша), в результате Обществу причинен ущерб;
 - изъяты оригиналы документов (накладных);
- В нарушение ч. 4 ст. 26.4 КоАП РФ заявитель не был ознакомлен с определением о назначении экспертизы, тем самым заявитель был лишен права заявлять отвод эксперту, ставить перед экспертом вопросы, просить о привлечении в качестве экспертов указанных им лиц;
- при проведении экспертизы эксперт вышел за рамки назначенной экспертизы. Вопрос, поставленный на разрешение эксперта: соответствует ли маркировка на потребительской упаковке требованиям ТР ТС. Между тем эксперт провел экспертизу листа-вкладыша, а не потребительской упаковки. Экспертом исследован «ярлык» упакованного в потребительскую упаковку хлеба, в то время как ТР ТС 022/2011 понятие «ярлык» для пищевых продуктов не предусмотрен.

Мероприятия по жалобе:

Уполномоченным направлены обращения и.о. руководителя Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Карелия и прокурору района с просьбой принять меры для пресечения нарушений прав Общества.

Результат:

Руководствуясь ч.1 ст. 4.1.1 КоАП РФ городским судом вынесено постановление о назначении наказания Обществу в виде предупреждения.

Кейс 4. Заведомо незаконные действия контрольно-надзорных органов

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью

Резюме конфликта

В июне 2016 года к Уполномоченному поступило обращение предпринимателя из муниципального района с жалобой на административное давление со стороны межрайонного отдела автотранспортного и автодорожного надзора Управления государственного автодорожного надзора по Республике Карелия (УГАДН). Компания, оказывающая услуги по перевозке пассажиров, была привлечена к административной ответственности за использование на маршруте автобуса, отсутствующего в договоре страхования, назначен штраф в размере 500 тысяч рублей.

Мероприятия по жалобе

Уполномоченный изучил документы, провел правовую экспертизу и установил нарушение прав предпринимателя должностным лицом УГАДН:

- Постановление было вынесено по истечении двух месяцев со дня совершения административного правонарушения, вне пределов сроков, установленных частью 1 ст. 4.5 КоАП РФ.
- Должностное лицо не было уполномочено рассматривать дело об административном правонарушении в отношении предприятия.
- Нормативные правовые акты Российской Федерации не содержат требования, по которым предприниматель был привлечен к административной ответственности, а именно обязанности перевозчика страховать отдельные транспортные средства в рамках договора страхования гражданской ответственности, который на момент проверки был у перевозчика в наличии.
- Должностным лицом не был рассмотрен вопрос об объявлении предупреждения вместо штрафа в соответствии с Федеральным законом от 03.07.2016 года № 316-ФЗ.

Результат по жалобе

Незаконное решение оспорено в суде. Решением Арбитражного суда Республики Карелия от 17 октября 2016 года постановление о назначении административного наказания в виде штрафа в размере 500 000 рублей было признано незаконным.

Кейс 5. Проведение проверки с нарушениями прав подконтрольного субъекта.

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью

Резюме конфликта

Территориальным отделом Управления Роспотребнадзора по Республике Карелия в районе проведена внеплановая проверка Общества на основании Распоряжения органа государственного контроля (надзора) о проведении внеплановой выездной проверки юридического лица на основании жалобы потребителя о продаже некачественной продукции.

Выявленные нарушения

Рассмотрев представленные предпринимателем документы, Уполномоченный пришел к выводу, что проверка проведена с нарушением Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее Закон).

В соответствии с Распоряжением о проведении внеплановой проверки задачей проверки являлось осуществление контроля в области обеспечения защиты прав потребителей и потребительского рынка. Основанием для проведения проверки послужило обращение потребителя (п.2 ч.2 ст.10 Закона). Таким образом, должностное лицо правомочно было проводить проверку только в рамках законодательства о защите прав потребителей.

Между тем, в распоряжении о проведении проверки в качестве правовых оснований указаны иные нормативные акты в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия: Федеральный закон 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; Федеральный закон № 29-ФЗ «О качестве безопасности пищевых продуктов»; СанПиН 2.3.2.1324-03 «Гигиенические требования к срокам годности и условиям хранения пищевых продуктов»; СанПиН 2.3.2..1078-01 «Гигиенические требования безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов»; СП 2.3.6.1066-01 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям торговли и обороту в них продовольственного сырья и пищевых продуктов» и другие.

В ходе проверки должностным лицом арестована иная продукция для проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы, что выходит за рамки проверки соблюдения законодательства о защите прав потребителей.

В нарушение ч. 2 ст.15 Закона проверка осуществлена в отсутствие руководителя юридического лица.

В нарушение ч. 3 ст. 15 Закона затребованы документы, не относящиеся к предмету проверки: табель учета рабочего времени работников магазина; документы, подтверждающие наличие у юридического лица на праве собственности или ином законном основании зданий, помещений, оборудования и другого материально-технического оснащения, необходимого для осуществления деятельности объекта; документ, подтверждающий полномочия законного представителя юридического лица; выкопировки, схемы месторасположения помещений магазина с указанием наименований помещений, их площадей; иные документы, послужившие основанием проведения административного расследования.

При этом, определение о возбуждении административного расследования должностным лицом не выносилось.

В ходе проверки у проверяемого лица запрашивались документы, которые могут быть получены от иных административных органов (ИНН, ОГРН).

В нарушение требований Федерального закона № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» не проведена экспертиза арестованной продукции, не определена ее дальнейшая судьба, тем более, что арестованная продукция относится к продукции недлительного хранения. В результате юридическое лицо понесло убытки.

Результат:

Производство по делу об административном правонарушении, предусмотренном ст. 6.3. КОАП РФ, прекращено.

Кейс 6. Дискреционные полномочия и широта усмотрения при привлечении к административной ответственности и наложении жестких административных санкций.

Заявитель: Общество с ограниченной ответственностью

Резюме конфликта:

К Уполномоченному обратилось Общество с жалобой на действия Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Республике Карелия, которое нарушило, по мнению предпринимателя, его права. Общество ведёт деятельность по организации общественного питания, а именно, содержит кафе-бар. На основании поступивших в Управление Роспотребнадзора по Республике Карелия обращений жителей дома на ухудшение условий их проживания и отдыха, связанных с режимом деятельности кафе после 23 часов, и осмотра помещений должностным лицом был составлен Протокол об административном правонарушении.

Выявленные нарушения

Проверка проведена с нарушением Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»:

- В нарушение части 1 статьи 14 проверка проведена без распоряжения или приказа руководителя, заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля. В материалах отсутствует распоряжение о проведении внеплановой выездной проверки.

- Проверено выполнение требований СНиП 31.01.2003 «Здания жилые многоквартирные». Строительные нормы и правила не относятся к законодательству в области санитарно-эпидемиологического благополучия, вследствие чего проверка выполнения требований СНиП не относится к полномочиям органов Роспотребнадзора.
- Санитарным законодательством не регламентируется режим функционирования предприятий. Таким образом, действия предприятия с режимом функционирования после 23 часов не могут быть квалифицированы по ст. 6.4 КоАП РФ.
- В соответствии с абз. 5 ст. 4.10 СНиП 31.01.2003 время ограничения функционирования может уточняться местными органами самоуправления. Таким образом, ограничение функционирования предприятий после 23 часов не является императивным. Следовательно, в действиях предприятия отсутствует событие административного правонарушения.

Результаты по жалобе:

Постановлением суда от 24 апреля 2015 года по делу № 5-297/15-31 Общество признано виновным в совершении правонарушения, предусмотренного ст. 6.4 КоАП РФ. Решением Верховного суда Республики Карелия от 29 июня 2015 года постановление городского суда от 24 апреля 2015 г. по делу об административном правонарушении, предусмотренном статьей 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в отношении общества отменено, производство по делу прекращено в связи с недоказанностью обстоятельств, на основании которых было вынесено постановление.

Права предпринимателя восстановлены.

Кейс 7. Манипулирование основаниями для проведения проверки.

Заявитель: Индивидуальный предприниматель

Резюме конфликта

К Уполномоченному обратился индивидуальный предприниматель с жалобой на действия инспектора муниципального контроля Администрации города. В отношении предпринимателя – собственника нестационарного торгового павильона, инспектором муниципального контроля города было возбуждено дело по факту совершения административного правонарушения, а именно – нарушение п.1. ст. 17 Правил благоустройства, обеспечения чистоты и порядка в городском округе, утвержденных Постановлением городского Совета от 03.06.2014 г. № 27/27-414 (незаконное размещение торгового павильона на земельном участке, не включённом в схему размещения нестационарных торговых объектов города).

На предпринимателя постоянно писал жалобы и направлял их в администрацию собственник гостиницы (хостела) в многоквартирном доме, которому мешал данный нестационарный торговый объект.

Выявленные нарушения

Уполномоченный изучил обстоятельства дела, представленные документы и пришел к выводу, что индивидуальный предприниматель занимает земельный участок на законных основаниях.

Схема размещения нестационарных торговых объектов, утверждаемая Администрацией городского округа, распространяется лишь на земельные участки муниципальной или государственной собственности. Нестационарный торговый объект предпринимателя размещён на земле, которая является долевой собственностью жильцов многоквартирного жилого дома. Есть решение собственников о распоряжении данным земельным участком. Законность решения собственников и заключённого с предпринимателем договора аренды земельного участка для установки торгового павильона установлена вступившим в силу решением суда. (Дело № А26-4663/2015).

Уполномоченный доказал, что предприниматель не является нарушителем и в его действиях нет признаков вменяемого ему административного правонарушения. Свою позицию и официальное заключение по жалобе Уполномоченный представил на заседании административной комиссии, где выступил в защиту предпринимателя.

Результат

Дело об административном правонарушении в отношении Заявителя прекращено в связи с отсутствием события административного правонарушения (Постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении от 03.06.2015). **Права индивидуального предпринимателя восстановлены. Предприниматель продолжает свою законную деятельность.**

Кейс 8. Привлечение к административной ответственности и наложение жёстких административных санкций, несоразмерных характеру выявленных нарушений и размеру причинённого ущерба.

Заявитель: Индивидуальный предприниматель

Резюме конфликта

К Уполномоченному по защите прав предпринимателей в Республике Карелия обратился индивидуальный предприниматель города Петрозаводска с жалобой на действия сотрудников карельского Управления Государственного автодорожного надзора (УГАДН).

В марте 2016 года в ходе рейда был арестован автобус, принадлежащий индивидуальному предпринимателю, с последующим перемещением транспортного средства на эвакуаторе на специализированную стоянку. Представители административного органа объяснили арест транспортного средства «невозможностью составления протокола об административном правонарушении на месте выявления». На специализированной штрафной стоянке автобус находился в течение месяца, в связи с чем предприниматель понёс значительные убытки, а также вынужден был оплатить значительную сумму за эвакуацию автобуса и время, проведенное на стоянке. Также против предпринимателя было возбуждено дело об административном правонарушении, и наложен штраф в размере пятьдесят тысяч рублей.

Нарушение прав предпринимателя:

Предприниматель не совершал административное правонарушение, при котором применяется мера обеспечения в виде задержания или ареста транспортного средства. Та или иная мера обеспечения должна избираться уполномоченным лицом не произвольно, а при наличии достаточных оснований считать ее необходимой и соразмерной задачам административного производства.

Арест товаров, транспортных средств и иных вещей – это действие, реализуемое в сфере производства по делам об административных правонарушениях уполномоченными на то должностными лицами и государственными органами при наличии оснований и в порядке, установленном законом, в целях установления запрета собственнику или владельцу имущества распоряжаться и пользоваться им. Законодатель предусмотрел возможность применения такой меры обеспечения, как арест товаров, транспортных средств и иных вещей, при выявлении не любых административных правонарушений, а только непосредственно перечисленных в КОАП РФ, в качестве санкций по которым предусмотрена конфискация предметов (средств) совершения административного правонарушения. Правонарушения, ответственность за которые установлена ст.11.14.2 КОАП РФ, в этот перечень не входят. Следовательно, такая мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как арест транспортного средства, применима быть не может.

Результат по жалобе

- Арбитражный суд Республики Карелия признал незаконность действий УГАДН, как по наложению ареста на транспортное средство, так и по назначению административного наказания. Суд удовлетворил требования индивидуального предпринимателя в полном объеме (Решение Арбитражного суда Республики Карелия от 03.06.2016 по Делу № А26-2468/2016 о признании незаконными действия УГАДН по РК по составлению протокола № 16128/2016 от 17.03.2016 о наложении ареста на транспортное средство; Решение от 17.06.16 по Делу №А 26-3537/2016 об отмене постановления УГАДН по РК от 11.04.2016 о назначении административного наказания).
- Постановлением Тринадцатого Арбитражного апелляционного суда от 18 октября 2016 года решение Арбитражного суда РК оставлено без изменений, а апелляционная жалоба УГАДН – без удовлетворения.

Законные права предпринимателя восстановлены.

7 ПРИЛОЖЕНИЕ 2 СТАТУС ИМПЛЕМЕНТАЦИИ РЕКОМЕНДАЦИЙ, СФОРМУЛИРОВАННЫХ В ТЕХНИЧЕСКОМ ДОКУМЕНТЕ «КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА БИЗНЕС-ПРОЦЕССЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Изначальные рекомендации по проекту	Статус реализации	Комментарии
1. Четкое определение основополагающих принципов контрольно-надзорных мероприятий		
<i>Использование / изменение правовых документов</i>		
<p>1.1. Основные принципы проведения проверок - Четкая постановка двух основных целей контрольно-надзорной деятельности: (i) смягчение рисков, связанных с определенными видами хозяйственной деятельности, с целью эффективной и рациональной защиты общественного здоровья, обеспечения безопасности и охраны окружающей среды; и (ii) содействие экономическому развитию и процветанию.</p>	<p>Эффективный контроль (гармоничное сочетание, как достижения состояния безопасности, так и минимизации издержек предпринимателей на прохождение проверок) декларируется, как одна из целей реформы КНД в паспорте приоритетного проекта. Контролирующие органы в настоящее время начали разрабатывать новые показатели эффективности, измеряющие издержки бизнеса от проверок. Однако в практическую деятельность новые показатели эффективности пока не внедрены.</p>	
<i>Институциональные изменения</i>		
<p>1.2. Создание на муниципальном уровне группы по реформированию (при поддержке мэра или губернатора на региональном уровне) с целью содействия проверкам в выполнении основных целей проверок и разработке соответствующих мер и инструментов (проверочных листов и т. д.), обладающей глубоким пониманием риск-ориентированного подхода и подхода, предусматривающего содействие соблюдению обязательных требований.</p>	<p>Создание муниципальных рабочих групп по продвижению реформы контрольной и надзорной деятельности федеральными актами не предусмотрено. Но муниципальные образования могут создавать их по собственной инициативе.</p>	
<p>1.3. Инспекционные мероприятия должны поддерживать две основные цели.</p>	<p>В настоящее время разрабатываются, но еще не внедрены новые ключевые показатели результативности и эффективности, измеряющие затраты, понесенные предприятиями в связи с проведением проверок.</p>	

<p>1.4. Распределение ресурсов (финансовых, людских и материальных) для инспекционных органов осуществляется не только для выездных проверок, но также для обеспечения соблюдения обязательных требований (комплаенс), внедрения риск-ориентированного подхода (разработка показателей (критериев) риска, раскрытия информации и т. д.). В этом смысле, чтобы инспекционные органы имели возможность и право выделять ресурсы не только на инспекционную деятельность, но и на другие надзорные функции, которые в равной степени важны для (а) предотвращения рисков, связанных с экономическими операциями, а также (б) наложения минимального административного бремени на предприятия (которые являются двумя основными целями эффективной и рациональной системы контроля).</p>	<p>Реализовано.</p>	
<p>1.5. Необходимо постепенно переориентировать деятельность инспекционных органов от карательных мер на превентивные. Конечной целью деятельности по контролю и надзору является предотвращение нанесения ущерба охраняемым ценностям, а не наказание правонарушителей. Для этого необходимо расширить превентивный компонент в деятельности инспекционных органов, а также включить показатели эффективности своих должностных лиц.</p>	<p>Планируется к осуществлению в рамках текущего процесса реформы. Началась работа в этом направлении.</p>	
<p>2. Адекватное применение риск-ориентированного подхода</p>		
<p><i>Институциональные изменения и разработка / внедрение операционных изменений</i></p>		
<p>2.1. Надлежащее внедрение в практику контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода (в т.ч. в части планирования и установления целевых показателей, в отношении как плановых, так и внеплановых проверок), основанного на лучшей практике, проработанных методологии и критериев, для обеспечения того, чтобы внеплановые проверки проводились в исключительных и очень конкретных случаях.</p>	<p>Риск-ориентированный подход (РОП) начал реализовываться в России с 2016 г. Применение данного подхода предусмотрено законодательством. На 2018 год уже запланировано проведение плановых проверок в соответствии с уровнем риска (однако пока не по всем контролирующим органам, но по наиболее значимым). Пока законодательством предусмотрено применение РОП в основном только для федерального государственного контроля (надзора). Региональные</p>	
<p>2.2. На практике риск-ориентированный подход может</p>		

<p>быть реализован благодаря следующим решениям:</p>	<p>органы должны применять РОП только для трех видов контроля (строительный, экологический и ветеринарный). Для муниципальных контролирующих органов обязанность применять РОП пока вообще не предусмотрена. В перспективе двух-трех лет планируется распространение РОП на все контролирующие органы.</p> <p>Показатели уровня риска, учитываемые при применении РОП согласовывает для всех федеральных контролирующих органов Минэкономразвития России. В настоящее время РОП для плановых проверок предусмотрен для следующих видов контроля (они наиболее массовые):</p>																							
<ul style="list-style-type: none"> Проведение проверок с учетом риск-ориентированного подхода (все проверки должны основываться на данном подходе). Для этого все контролирующие органы должны быть обязаны применять риск-ориентированный подход, определив показатели риска, которые должны быть одобрены уполномоченным правительственным органом. Критерии оценки риска (индикаторы риска) должны быть опубликованы и периодически пересматриваться; 																								
<ul style="list-style-type: none"> Применение риск-ориентированного подхода должно начаться в пилотных сферах. Для таких сфер должны быть определены показатели риска, разработаны руководящие документы, проверочные листы в целях реализации риск-ориентированного подхода. Постепенно применение риск-ориентированного подхода должно расширяться для других областей. 																								
<ul style="list-style-type: none"> Использование в проверках риск-ориентированного планирования и отбора. 																								
<p>2.3. Определение как минимум трех категорий риска и распределение субъектов хозяйствования по категориям: низкой, средней и высокой степени риска,</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th data-bbox="869 634 1226 691" rowspan="2">Виды контроля</th> <th colspan="2" data-bbox="1226 634 1493 691">Фактическое внедрение с</th> </tr> <tr> <th data-bbox="1226 691 1331 748">01.01.2018</th> <th data-bbox="1331 691 1493 748">01.01.2019</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="869 748 1226 837">1. Федеральный государственный пожарный надзор</td> <td data-bbox="1226 748 1331 837">да</td> <td data-bbox="1331 748 1493 837"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 837 1226 943">2. Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны</td> <td data-bbox="1226 837 1331 943">да</td> <td data-bbox="1331 837 1493 943"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 943 1226 1138">3. Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера</td> <td data-bbox="1226 943 1331 1138">да</td> <td data-bbox="1331 943 1493 1138"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 1138 1226 1252">4. Федеральный государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности</td> <td data-bbox="1226 1138 1331 1252">да</td> <td data-bbox="1331 1138 1493 1252"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 1252 1226 1357">5. Федеральный государственный контроль за обращением медицинских изделий</td> <td data-bbox="1226 1252 1331 1357">да</td> <td data-bbox="1331 1252 1493 1357"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 1357 1226 1414">6. Федеральный государственный надзор в</td> <td data-bbox="1226 1357 1331 1414">да</td> <td data-bbox="1331 1357 1493 1414"></td> </tr> </tbody> </table>	Виды контроля	Фактическое внедрение с		01.01.2018	01.01.2019	1. Федеральный государственный пожарный надзор	да		2. Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны	да		3. Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	да		4. Федеральный государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	да		5. Федеральный государственный контроль за обращением медицинских изделий	да		6. Федеральный государственный надзор в	да	
Виды контроля	Фактическое внедрение с																							
	01.01.2018	01.01.2019																						
1. Федеральный государственный пожарный надзор	да																							
2. Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны	да																							
3. Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	да																							
4. Федеральный государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	да																							
5. Федеральный государственный контроль за обращением медицинских изделий	да																							
6. Федеральный государственный надзор в	да																							

	сфере обращения лекарственных средств (в отношении лекарственных средств для медицинского применения)		
	7. Федеральный государственный надзор в области связи	да	
	8. Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	да	
	9. Федеральный государственный экологический надзор	да	
	10. Государственный земельный надзор	да	
	11. Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности	да	
	12. Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	да	
	13. Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	да	
	14. Налоговый контроль	ранее 2018	
	15. Таможенный контроль	ранее 2018	
	16. Федеральный государственный транспортный надзор		да
	17. Федеральный		да

	<table border="1" data-bbox="869 240 1493 492"> <tr> <td data-bbox="869 240 1226 321">государственный надзор в области безопасности дорожного движения</td> <td data-bbox="1226 240 1331 321"></td> <td data-bbox="1331 240 1493 321"></td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 321 1226 402">18. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции</td> <td data-bbox="1226 321 1331 402"></td> <td data-bbox="1331 321 1493 402">да</td> </tr> <tr> <td data-bbox="869 402 1226 492">19. Федеральный государственный метрологический надзор</td> <td data-bbox="1226 402 1331 492"></td> <td data-bbox="1331 402 1493 492">да</td> </tr> </table> <p data-bbox="856 496 1493 672">На момент подготовки настоящего отчета в Правительстве РФ обсуждалась инициатива установить запрет на проведение плановых проверок до 2022 года в отношении малого и среднего бизнеса, в отношении тех видов контроля, для которых РОП не внедрен.</p> <p data-bbox="856 708 1493 854">В части внеплановых проверок для их проведения стали разрабатываться индикаторы риска (но они применяются параллельно с обычными основаниями для внеплановых проверок и пока в единичных случаях).</p> <p data-bbox="856 859 1493 946">Пока индикаторы риска внедрены только для государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц.</p> <p data-bbox="856 951 1493 1008">Но их применение предусмотрено также еще для двух видов контроля (но пока не внедрено).</p>	государственный надзор в области безопасности дорожного движения			18. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции		да	19. Федеральный государственный метрологический надзор		да	
государственный надзор в области безопасности дорожного движения											
18. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции		да									
19. Федеральный государственный метрологический надзор		да									
2.4. Определение (максимальной) доли субъектов хозяйствования, проверки которых будут проводиться ежегодно, основываясь на соответствующих категориях рисков.	Данная инициатива не предусмотрена ни законодательством РФ, ни паспортом приоритетного проекта. Однако по факту количество проверок ограничено ресурсами контролирующего органа.										
2.5. Учет степени риска и характеристик субъекта хозяйствования во время проведения проверок.	Поэтапно реализуется.										
2.6. Регистрация назначения плановых проверок в компетентных органах (например, прокуратуре).	Это реализовано, но не для всех контролирующих органов. Например, налоговые и таможенные проверки не подлежат согласованию и регистрацией органами прокуратуры										

<p>2.7. Разработка подробных и действенных процедур оценки жалобы на деятельность субъекта хозяйствования и определения, является ли жалоба основанием для проведения проверки. По возможности, создание групп «быстрого реагирования»⁹² в составе инспекций или объединенных с группой по реформированию на муниципальном уровне, которая будет заниматься рассмотрением жалоб. В задачи такой группы также может входить консультирование субъектов хозяйствования (онлайн, по телефону и т. д.).</p>	<p>Не реализовано</p>	
<p>2.8. Разъяснение предмета государственного контроля (надзора)</p>	<p>Будет реализовано в рамках процесса реформ. В этом направлении началась работа по систематизации и актуализации обязательных требований.</p>	<p>Рекомендуется продолжить работу по составлению перечня обязательных требований, соответствие которым оценивается в рамках государственного контроля (надзора) и муниципального надзора. Все инспекционные органы должны утверждать нормативные перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), которые содержат обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении мер контроля в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора). Такие списки должны быть исчерпывающими. Если инспекционный орган проверяет соответствие требованиям, не указанным в соответствующем списке, результаты проверки должны быть аннулированы на основании запроса от лица, в отношении</p>

⁹² Эти интегрированные и оперативные мультидисциплинарные подразделения (включающие, по возможности, опытных проверяющих, юристов, риск-аналитиков) должны отвечать за консультирование контрольных органов по вопросам наиболее подходящих действий / подходов / и т. д., которые должны быть приняты в соответствии с риск-ориентированным подходом и подходом, направленным на содействие соблюдению нормативных требований.

		<p>которого была проведена проверка. Составленные перечни правовых актов и их отдельных частей (положений), которые содержат обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении мер контроля должны быть обличены в форму классификатора (далее – классификатор обязательных требований). Соответствующий классификатор следует инкорпорировать в Единый реестр проверок с тем, чтобы контролирующие органы, заполняя его технически не могли бы указать в качестве выявленных нарушений обязательных требований те требования, которые не включены в классификатор обязательных требований.</p> <p>На правительственном уровне необходимо работать над определением устаревших, повторяющихся и чрезмерных требований. Такие требования должны быть исключены путем внесения изменений в законодательство. Одновременно в рамках такой работы требования должны быть классифицированы, устанавливая самые строгие требования к подконтрольным субъектам категории высокого риска и гибкие требования для предприятий с низким уровнем риска.</p>
<p>2.9. В результате инвентаризации и анализа существующих обязательных требований инспекционные органы должны</p>	<p>Будет реализовано в рамках процесса реформ. В этом направлении началась работа.</p>	

<p>разработать и представить соответствующему законодателю / регулятору перечень требований, которые устарели / чрезмерны или не связаны с уменьшением и устранением рисков. На основании такой оценки компетентный орган (Правительство Российской Федерации, законодательный орган) должен рассмотреть требования, которые считались неприемлемыми. В то же время предложения по пересмотру обязательных требований должны также приниматься местными / муниципальными органами власти путем оценки того, какие требования необходимы с точки зрения безопасности охраняемых ценностей и предложения о необходимых изменениях – в особенности, в отношении того, какие требования должны быть отменены в связи с невозможностью соответствия / устаревания / неуместности, а какие, напротив, должны быть рассмотрены в связи с возникающими новыми рисками или развитием технологий</p>		
<p>2.10. Более активно использовать проверочные листы в мероприятиях контроля и надзора.</p>	<p>В части 11.1 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что положение о виде федерального государственного контроля (надзора), а также порядок организации и проведения различных видов государственного контроля (надзора) и деятельности муниципального контроля могут предусматривать необходимость использования проверочных листов (списков вопросов проверки) должностными лицами органов государственного контроля (надзора) при проведении плановых проверок.</p> <p>Первые проверочные листы были одобрены осенью 2017 года пилотными органами контроля, участвующими в процессе реформ. На сегодняшний день Правительство Российской Федерации обязало использовать контрольные перечни во время плановых проверок по 21 виду государственного контроля (надзора).</p>	

3. Создание стратегии продвижения соблюдения обязательных требований (комплаенс)		
<i>Применение правовых инструментов и внесение в них изменений</i>		
3.1. Привлечь представителей политической власти к участию в реформах.	Реализовано	
3.2. В России должна проводиться кампания по либерализации административных санкций, предусмотренных Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации.	Не реализовано	3.2.1.1. Эта кампания должна включать: i. Уменьшение административных штрафов ii. Подробная спецификация административных правонарушений iii. Уточнение и детализация составов об административных правонарушениях iv. Разъяснение правил назначения административных штрафов по совокупности правонарушений (при совершении нескольких правонарушений сумма всех назначаемых штрафов не должна превышать определенных границ) v. Разъяснение правил назначения административных наказаний в виде предупреждений (в целях более широкого распространения практики замены штрафов предупреждениями)
3.3. Принять модель «Декларация первого года» (см. Раздел 2.2.4 о Литве), позволяющую инспекционным органам самостоятельно принимать решения о наложении штрафов на предприятия в течение первого года их работы.	Не реализовано	
<i>Институциональные изменения</i>		

<p>3.4 Содействие соблюдению обязательных требований должно быть приоритетным направлением деятельности контролирующих органов и их должностных лиц. Если профилактика соблюдения обязательных требований является обычной обязанностью контролирующего органа (наряду с деятельностью по проведению проверок), то это позволит скорее добиться устойчивого добросовестного поведения подконтрольных субъектов, чем если такой орган будет сосредоточен только на проведении проверок и наложении санкций.</p>	<p>Реализуется. Сейчас все органы должны составлять программы профилактики на год, проводить публичные консультации, делать доклады с обобщением практики, издавать руководства по соблюдению требований.</p>	
<p><i>Разработка и внедрение операционных изменений</i></p>		
<p>3.5. Помощь субъектам хозяйствования в ознакомлении с техническими требованиями и надлежащем их выполнении с помощью следующего: (i) консультирование в ходе выездных проверок на предприятиях; (ii) удаленное консультирование (по электронной почте, по телефону и т. д.); (iii) разработка и публикация бумажных и электронных пособий, в которых разъясняются ключевые требования и методы их соблюдения.</p>	<p>Из приведенного перечня рекомендаций частично реализуется только издание руководств по соблюдению требований. Оперативное индивидуальное консультирование (очное и удаленное) практически у всех органов отсутствует (кроме инспекции труда (Роструд)) Но всем лицам гарантируется письменный ответ на их запрос в течение чем не более 30 дней. Однако ответы часто могут носить формальный и несодержательный характер. Согласно действующему законодательству проверка проводится только для контроля. Официальное упоминание о консультациях во время проведения проверок в российских законах отсутствует.</p>	
<p>3.6. Применение мер исходя из уровня риска. Ужесточение мер, принимаемых в отношении «злостных нарушителей» посредством следующего: (i) отбор объектов инспектирования на основании прошлых нарушений; и (ii) реализация правоприменительных мер, соразмерных риску, связанному с деятельностью субъекта хозяйствования, и прибыльностью вида деятельности.</p>	<p>Реализуется в рамках риск-ориентированного подхода</p>	
<p>3.7. Организация обучающих и информационных мероприятий, стимулирующих предпринимателей соблюдать обязательные требования.</p>	<p>Реализуется</p>	

3.8. Прозрачность деятельности: публикация в общедоступных источниках процедур и требований к проверкам и разъяснение процедур и требований в ходе проверки.	Реализуется	
3.9. Уважительное и конструктивное отношение к субъектам хозяйствования во время проверок.	Декларируется	
3.10. Отказ от немедленного и систематического применения санкций в пользу проведения контрольных мероприятий (возможно, при поддержке органов прокуратуры) – то есть не применять систематически карательные санкции и ограничиваться предупреждениями с дальнейшей проверкой мер, принятых для исправления выявленных нарушений.	Не предусмотрено. Установлено только требование о том, что если нарушение совершено субъектами малого и среднего предпринимательства впервые и, оно не опасно, то орган контроля должен ограничиться только предупреждением.	
3.11. Назначение соразмерных нарушению санкций Применение мер, нацеленных на содействие соблюдению обязательных требований и оказание методологической помощи, а не исключительно применение систематических наказаний. Эти меры должны приниматься при участии прокуратуры в целях их согласования с соответствующей политикой.	Не реализуется. Во многих случаях санкции несоразмерны тяжести нарушения.	
3.12. Уделять приоритетное внимание консультативным и руководящим функциям органов инспекций, (i) избегать введения административных санкций в случае незначительных нарушений (например, когда несоблюдение не ставит под угрозу общественное здравоохранение, безопасность и т. д.) либо в течение первого года работы проверяемого лица, (ii) использование предупреждений в таких случаях и (iii) установление разумного периода времени для устранения соответствующих нарушений.	В целом нет, но реализация началась (работа в этом направлении инициирована). Существует требование, что если нарушение было совершено в первый раз и не является серьезным, тогда штраф должен быть заменен предупреждением.	
3.13. Сократить и четко определить количество оснований для приостановления деятельности проверяемого лица	Административное наказание в виде приостановления деятельности относительно редко применяется на практике. В большинстве случаев такое наказание может быть наложено только судом.	

<p>3.14. Уменьшить размер административных штрафов, налагаемых на малый и средний бизнес, на основе строгих критериев, таких как (по крайней мере): (i) размер предприятия, (ii) его оборот, (iii) история соблюдения обязательных требований, (iv) уровень их рецидивизма, и (v) риск, связанный с обнаруженным нарушением.</p>	<p>Не реализовано.</p>	
<p>3.15. Подготовить и принять руководящие принципы и организовать обучение, чтобы помочь инспекторам выбрать наиболее адекватные меры, которые будут применяться после инспекции. Это, в частности, относится к (i) использованию проверочных листов систем оценки и (ii) разработке модели для оценки нарушений, уровня риска, создаваемого ими, и принятия принудительных мер (см. Модель управления принудительными мерами в Великобритании). Такая модель оценки нарушений позволяет определять конкретные и подробные методы, процедуры и критерии, обеспечивая при этом определенную гибкость. Модель оценки нарушений также является основанием для апелляций, подаваемых инспектируемыми лицами.</p>	<p>(i) Использование проверочных листов систем оценки: началось внедрение этих инструментов. (ii) Разработка модели оценки нарушений, уровня риска, создаваемого ими, и принятия мер принуждения: планируется в рамках текущей реформы, но еще не реализовано. В настоящий момент все санкции применяются на основе формальных критериев. Отсутствует гибкость в процессе наложения санкций.</p>	
<p>3.16. Включить сокращение штрафов, наложенных на инспектируемых лиц, в ключевые показатели результативности и эффективности инспекций, с тем, чтобы руководство инспекционными органами принимало все необходимые меры для решения этой проблемы.</p>	<p>Не реализовано</p>	
<p>4. Предотвращение необоснованного увеличения количества инспекций, дублирования и пересечения полномочий</p>	<p>Это обсуждается, но ждя предотвращения дублирования и пересечения полномочий делается недостаточно либо ничего</p>	
<p>4.1. Принятие мер против незапланированных проверок</p>	<p>Реализуется. В соответствии с Указом № 1611 (статья 1) от 15.08.17 Президент России поручил Правительству обеспечить, чтобы количество внеплановых проверок не превышало 30 % от количества плановых проверок, а продолжительность их не должна превышать 10 рабочих дней. Предмет внеплановой проверки должен</p>	<p>Необходимо продвижение подготовленного Минэкономразвития России законопроекта «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей</p>

	<p>быть ограничен только фактами, которые дают основания для проведения проверки. В целях реализации этого Указа Минэкономразвития России подготовило проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»</p> <p>http://regulation.gov.ru/projects#npa=74705</p> <p>Законопроект еще не внесен в Государственную Думу.</p>	<p>при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и в статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».</p>
4.2. Пересмотр концепции «инспекций» путем включения в него всех видов принудительных мер, направленных на проверку соблюдения обязательных требований.	Не реализовано	
4.3. Запретить проведение инспекционной и надзорной деятельности под видом административного расследования.	Не реализовано	<p>Эта проблема может быть решена законодательно следующими способами:</p> <p><i>Вариант 1:</i> в статье 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации законодатель может предоставить список «деловых» административных правонарушений (совершенных в ходе предпринимательской деятельности), по которым административное дело может быть инициировано только на основе результатов (отчетов) проверяющих (надзорных) органов (например, отчет об инспекции, отчет о запланированной инспекции [рейде]). Для подобных правонарушений необходимо исключить возможность проведения административного расследования.</p> <p><i>Вариант 2:</i> ограничения и гарантии</p>

		<p>Федерального закона № 294-ФЗ могут быть распространены на процедуры административного расследования, то есть сведения об административных расследованиях (для определенного перечня статей в Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации) должны вноситься в Единый реестр проверок, по согласованию с органами прокуратуры.</p> <p>Недостатком второго варианта является то, что инспекции под видом административной процедуры могут проводиться не только в рамках административного расследования, но и в рамках составления протокола об административном правонарушении (без проведения административного расследования). В ходе такой процедуры должностное лицо также может запрашивать любые необходимые дополнительные материалы, проверять экспертные заключения и вызывать свидетелей [статья 29.4 КоАП].</p> <p><i>Вариант 3</i> представляет собой комбинацию первых двух: законодатель может предусмотреть, что дела об административных правонарушениях (статья 28.2 КоАП РФ) о «деловых» преступлениях могут быть возбуждены только на основании административного расследования или на основании результатов проверки. При этом решение о проведении</p>
--	--	--

		<p>административного расследования должно быть одобрено прокурором и отражено в Едином реестре проверок. Таким образом, третий вариант дает проверяющим органам выбор: они могут либо составить протокол об административном правонарушении (при условии обязательной предварительной проверки или других мероприятий по контролю, проведенных в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ), либо сначала провести административное расследование (которое необходимо зарегистрировать в Едином реестре проверок, получить разрешение прокурора), и только затем составить протокол об административном правонарушении (в этом случае предварительная проверка в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ не требуется).</p>
<p>4.4. Сокращение количества незапланированных документарных проверок, расширив сферу действия требования о получении их одобрения органами прокуратуры.</p>	<p>Не реализовано</p>	<p>В настоящее время российское законодательство по неизвестным причинам предусматривает такое требование только для внеплановых выездных проверок. Практика показывает, такое одобрение способствовало сокращению числа чрезмерных проверок. Однако контролирующие органы могут обойти требования о согласовании путем проведения не выездных, а документарных (камеральных) проверок. Для подконтрольных субъектов документарная проверка может быть столь же</p>

		<p>обременительной, как и выездная, поскольку во время такой проверки можно запрашивать большее количество документов и данных. Более того, представители подконтрольных субъектов могут быть вызваны в офисы контролирующих органов для разъяснений. Крайне важно обязать контролирующие органы согласовывать проведение внеплановых документальных проверок таким же образом, как они делают это для выездных проверок.</p>
<p>4.5. Увеличение количества видов внеплановых проверок, которые должны быть одобрены органами прокуратуры. На сегодняшний день прокурорами должны быть одобрены только 3% внеплановых проверок в России.</p>	<p>Не реализовано</p>	<p>Из 3 миллионов инспекционных мероприятий, проведенных в 2015-2016 гг., только 88 000 должны были быть одобрены прокуратурой. В этой связи заслуживает одобрения инициатива Генеральной прокуратуры Российской Федерации по расширению перечня видов внеплановых проверок, требующих одобрения органов прокуратуры. В частности, внеплановые проверки органами внутренних дел (полицией), проводимые в форме открытых полицейских операций, должны проводиться по согласованию прокуратуры в приоритетном порядке. Таким образом, необходима минимизация количества сфер регулирования, в рамках которых внеплановые проверки не требуют согласования органами прокуратуры.</p>
<p>4.6. Уточнение процедуры проведения прокурорского</p>	<p>Не реализовано</p>	

<p>надзора в отношении предпринимателей. Прокурорский надзор не должен дублировать отраслевые виды государственных проверок (надзора), осуществляемые специализированными инспекционными органами.</p>		
<p>4,7. Обеспечить, чтобы предметом внеплановых проверок в связи с получением инспекционным органом апелляций, жалоб или другой информации от граждан, организаций и уполномоченных органов, а также сообщений в средствах массовой информации, могли быть только вопросы, указанные в этих обращениях, жалобах и информации. Другие области деятельности не должны оцениваться в рамках таких проверок – внесены поправки в Федеральный закон № 294-ФЗ и в законопроект, который в настоящее время готовится, - «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»</p>	<p>Выполнено (см. выше) Законопроект Министерства экономического развития Российской Федерации http://regulation.gov.ru/projects#npa=74705</p>	
<p>4.8. Недопущение проведения внеплановых проверок на основе анонимных и (или) фиктивных жалоб.</p>	<p>Реализовано. Нормативные механизмы, позволяющие контролирующим органам не проводить проверки на основании любой жалобы, уже были введены в российское законодательство в 2016 году. Орган, осуществляющий проверку, должен оценить «реальность» жалобы и убедиться, что есть реальные основания в жалобах (ущерб охраняемым ценностям или наличие реальной угрозы такого ущерба) для начала проверки. Должностное лицо имеет право провести предварительную оценку достаточности основания жалобы для начала проверки. По результатам рассмотрения жалоб должно составляться обоснованное заключение о необходимости или отсутствии необходимости проведения проверки.</p>	<p>В то же время, систематическое поступление даже необоснованных жалоб в контролирующий орган может служить индикатором риска в рамках риск-ориентированного подхода. Новые законодательные положения должны быть активно внедрены в правоохранительной практике контролирующих органов. Оценка достаточности аргументов жалобы в целях начала проверки не должна быть формальной, а должна быть тщательной (особенно в отношении реальности лица, подающего жалобу). В этой связи контролирующим органам рекомендуется расширить практику предварительных проверок поступающих жалоб (предусмотрены ч.3.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ), которые не являются обременительными для проверяемых</p>

		лиц.
4.9. Внести подробные положения в российское законодательство, предусматривающие случаи и порядок обращения к проверяемым субъектам с просьбой представить документы и данные вне рамок проверок. Такие просьбы, по сути, представляют собой деятельность по контролю и надзору, и их осуществление должно быть ограничено.	Не реализовано	
4.10. Продолжить работу над передачей некоторых полномочий в органы саморегулирования, которые должны осуществлять контроль над своими членами самостоятельно. При этом государственный контроль может применяться к самой государственной регулирующей организации для оценки, насколько эффективно такая организация контролирует своих членов.	Не реализовано	
4.11 Рассмотреть запрет органам контроля запрашивать избыточную информацию у предпринимателей, а именно любые документы или данные, которые уже были предоставлены государственным органам, и любые документы, изданные органами власти. Это подразумевает необходимость совершенствования информационных систем и их взаимосвязи, а также ускорения процесса оцифровки бумажных документов.		
4.12. Замена государственного контроля/надзора негосударственными механизмами, чтобы уменьшить чрезмерное количество проверок. Если заинтересованные стороны (участники правоотношений) имеют интерес к сфере контроля/надзора, то необходимо задействовать их в процедурах контроля соответствия деятельности обязательным требованиям.	Не реализовано	Например, такие функции могут выполняться в отношении работодателя работником, либо в отношении продавца товаров – потребителем. В случае нарушения его (трудовых или потребительских) прав гражданин может подать жалобу в инспекционные органы, что может стать основанием для проведения внеплановой проверки. Проведение

		<p>плановых проверок в отсутствие любых поданных жалоб может считаться чрезмерным, поскольку они выявляют нарушения, которые заинтересованные стороны - то есть граждане (сотрудники или потребители) - не считают таковыми.</p>
<p>4.13. Пересмотреть порядок рассмотрения жалоб и усовершенствовать процедуру проведения предварительных проверок, предусмотренных ч.3.2 ст.10 Федерального закона № 294-ФЗ</p>	<p>Не реализовано</p>	<p>Правительству Российской Федерации рекомендуется поручить Министерству экономического развития РФ проанализировать и обобщить практику рассмотрения жалоб инспекционными органами и проведения предварительных проверок. По результатам этого анализа необходимо подготовить методические рекомендации для рассмотрения жалоб, проведения предварительных проверок и мотивированного определения оснований для проведения внеплановой проверки. В этих рекомендациях должны быть подробно изложены случаи, когда следует проводить внеплановую проверку, а также перечень действий, которые инспекционный орган может и не может осуществлять в рамках предварительной проверки.</p>
<p>Институциональные изменения</p>		
<p>4.14. Обеспечение коммуникации и обмена информацией между различными управлениями/органами, работающими в тесно взаимосвязанных сферах.</p>	<p>Межведомственное взаимодействие постепенно развивается в Российской Федерации. Такая цель ставится в рамках проводимой реформы контрольной и надзорной деятельности. Распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р утвержден перечень документов и (или) информации,</p>	

	запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного информационного взаимодействия органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля (надзора) при организации и проведении проверок от иных государственных органов, органов местного самоуправления либо организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация.	
4.15. Привлечь представителей политической власти к процессу реформ. Политические органы могли бы работать совместно с бизнес-омбудсменами, например, периодически оценивая осуществление реформ и при необходимости предпринимая действия против отдельных лиц и инспекционных органов.	Реализовано. Реформа системы контроля и надзора координируется Правительством Российской Федерации и Советом при Президенте по приоритетным проектам.	
<i>Разработка и внедрение операционных изменений</i>		
4.16. Планирование контрольных мероприятий на основе оценки рисков.	Реализовано	
4.17. Планирование совместных проверок, чтобы избежать дублирования и пересечения контрольных мероприятий и снизить нагрузку на бизнес.	Совместные проверки предусмотрены, и в некоторых случаях они проводятся. Однако предприниматели оценивают их не всегда положительно. Причиной является то, что иногда они одновременно подвергаются проверкам различных органов на предмет соответствия множеству требований из различных направлений надзора, что является достаточно обременительным.	
4.18. Ограничение количества внеплановых проверок при помощи таких мер, как: (i) составление четкого перечня оснований и критериев для проведения внеплановых проверок; (ii) обязательное согласование проведения внеплановых проверок; (iii) внедрение системы работы с жалобами. Система работы с жалобами должна включать в себя, в частности, принятие мер, направленных на рассмотрение жалоб, в отношении которых личность заявителя может быть удостоверена, а сама жалоба	Частично реализовано. Четкий перечень оснований для внеплановых проверок закреплен законодательно. Обязательное согласование внеплановых проверок органами прокуратуры предусмотрено, но только для отдельных видов контроля. По многим проверкам согласование проведения внеплановых проверок не требуется. Например, не требуется согласование для налоговых и таможенных проверок.	

<p>указывает на фактическую вероятность причинения вреда бизнесом. В случае, если жалоба не соответствует этим критериям, то она не должна выступать в качестве основания для проведения внеплановой проверки. При этом это не означает, что орган отказывается рассматривать жалобу. Ведь помимо назначения проверки последствиями жалобы могут выступать следующие решения органа:</p> <ul style="list-style-type: none"> - жалоба может быть учтена при планировании проведения плановых проверок на будущие периоды; - сведения, содержащиеся в жалобе могут выступать индикатором риска в системе управления рисками; - содержание жалобы может быть принято во внимание для уточнения предмета следующей плановой проверки, которая запланирована на ближайший год; - жалоба может быть принята во внимание в части принятия решений, не связанных с проведением проверок (например, инициирование изменения содержания обязательных требований, изменений размеров санкций, уточнение профилактических мероприятий и т.д.). 	<p>Запрет на проведение проверок по анонимным жалобам в законе установлен. При этом контролирующие органы не всегда могут оценить подписана ли жалоба реальным или вымышленным лицом.</p> <p>Система работы с жалобами отсутствует. Есть лишь общие требования закона.</p>	
<p>4.19. Недопущение проведения внеплановых проверок на основе анонимных и (или) фиктивных жалоб.</p>	<p>Не реализовано на практике.</p> <p>Жалоба, поданная в контролирующий орган, представляет собой заявление в соответствии с Федеральным законом № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения заявлений (жалоб) от граждан Российской Федерации». Поэтому инспекционные органы должны более активно использовать полномочия, предусмотренные этим законом. В частности,</p> <ul style="list-style-type: none"> - согласно статье 16 п. 2 «в случае, если гражданин предоставляет умышленно ложную информацию в своей жалобе, расходы, которые несет государственный орган или должностное лицо для рассмотрения жалобы, могут быть взысканы у этого гражданина по решению суда»; - в соответствии со статьей 11 п. 5 «В случае, если письменная жалоба гражданина содержит вопрос, на который он неоднократно получал письменные ответы 	<p>Во время семинара, организованного в рамках проекта ПРЕКОП II 28 сентября 2017 года в Ярославле, было упомянуто, что жалобы, поданные гражданами против предприятий об их деятельности, часто необоснованны и неуместны. Даже когда проверка, инициированная после такой жалобы, не выявила нарушений, гражданин может подать новые жалобы. В этой связи контролирующим органам рекомендуется более активно осуществлять полномочия, возложенные на них в соответствии с законом № 59-ФЗ, в частности, право принимать решение о прекращении переписки с гражданами, подающими</p>

	по существу со ссылкой на свои предыдущие жалобы и в случае, если в них не было представлено никаких новых причин или обстоятельств, руководитель государственного органа, официальное или уполномоченное лицо имеет право принять решение о необоснованности еще одной жалобы и прекратить переписку с данным лицом по данному вопросу».	жалобы, которые преднамеренно содержат ложную информацию, а также о возмещении расходов, понесенных контролирующими органами для проведения проверок на основе таких жалоб.
5. Использование информационных технологий		
<i>Институциональные изменения</i>		
5.1 Использование информационной системы. Такой системой может быть: (i) базовый инструмент, обеспечивающий сбор, регистрацию и распространение информации среди сотрудников инспекций; или (ii) комплексная информационная система, действующая на местном уровне.	Информационные системы есть у многих контролирующих органов. В России реализуется программа цифровой экономики. Минкомсвязь России сейчас разрабатывает типовое облачное решение информационной системы для контролирующих органов. Работа по интеграции информационных систем ведется Министерством цифрового развития в соответствии с утвержденным стандартом информатизации контрольно-надзорной деятельности	
5.2 Когда различные информационные системы доступны или планируются, необходимо убедиться, что эти инструменты совместимы и что между ними возможен обмен информацией.		
6. Повышение профессионализма	Запланировано к реализации	
<i>Использование правовых инструментов и внесение изменений в них</i>		
6.1. Разработка кодексов поведения или этики для инспекторов.	У некоторых органов контроля такие кодексы есть. Все они приняты в период с 2011 по 2014. Например, кодексы МЧС России, Роспотребнадзора, Роструда, Ростехнадзора, Россельхознадзора, МВД России, Ространснадзора, Росприроднадзора. Но все они имеют формальный характер. Кодексы посвящены всему функционалу ведомств, а	Целесообразно возобновить работу по утверждению кодексов этики в отношении вопросов приемлемого поведения во время проверок.

	не только вопросам этики проведения проверок и иных мероприятий по контролю. По вопросам проверки данные кодексы не содержат никаких рекомендаций. Целесообразно перезапустить работу по утверждению кодексов этики, касающихся вопросов допустимого поведения при проверках.	
6.2. Введение определенных процессуальных правил, таких как заблаговременное уведомление, предъявление идентификационных документов и распоряжения о назначении проверки и т. д.	Реализовано с 2008 года.	
6.3. Установить уменьшение числа внеплановых проверок в качестве одной из ключевых показателей результативности и эффективности инспекционных органов, с тем чтобы руководители инспекционных органов принимали все меры, необходимые для уменьшения числа незапланированных посещений.	Реализуется (см. выше). Законопроект Министерства экономического развития Российской Федерации http://regulation.gov.ru/projects#npa=74705	
6.4. Усилить контроль над инспекционными органами (как вопросы ответственности, так и отчетности), включая вопросы, связанные с внедрением нормативных нововведений, принятых в рамках реформы деятельности по контролю и надзору.	Об этом публично не упоминалось, и такая цель не была установлена.	
6.5. Содействовать работе над административной ответственностью инспекторов надзорных органов.	Не реализовано	Статья 19.6.1 Кодекса об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за несоблюдение должностными лицами контролирующими органами законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле. Как показывает практика, эта статья используется довольно редко. Необходимо проанализировать практику и понять, что мешает ее реализации. Что касается должностных лиц контролирующих

		органов, то должен применяться принцип неотвратимости наказания за нарушение процедур проверки.
6.6. Формализовать процедуру рассмотрения жалоб на контрольные органы, желательно передать такие полномочия независимому органу, например органам прокуратуры	Не реализовано	В настоящее время проверяемые субъекты в случае проявления каких-либо злоупотреблений по отношению к ним со стороны контролирующих органов могут подать административную жалобу в основном в те же органы. При этом отсутствует единая процедура рассмотрения таких жалоб.
6.7 Рассмотреть возможность более четкого и соответствующего положению регулированию участия заинтересованных сторон (например, региональных бизнес-омбудсменов) в контрольно-надзорной деятельности.		
<i>Институциональные изменения и разработка / внедрение операционных изменений</i>		
6.8. Разработка проверочных листов опорой на лучшую практику (по возможности, при поддержке группы по реформированию). Следует установить, что использование проверочных листов при проведении проверок является обязательным во всех случаях. Если сразу перейти к повсеместному использованию проверочных листов невозможно, то их применение следует начать с пилотных сфер в целях апробации такого инструмента. После завершения пилотного проекта, использование проверочных листов должно быть распространено на все сферы контрольно-надзорной деятельности.	Разработка проверочных листов (проверочные листы_предусмотрена для самых важных видов контроля. Осенью 2017 года их утвердили около 4-7 органов. Применять такой инструмент ряд контролирующих органов должны были начать с конца 2017 года. Чек-листы приняты МЧС России, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор, ФМБА, Роструд, Росреестр, Росздравнадзор, Ростехнадзор, Роскомнадзор, Ространснадзор. Всего данными органами утверждено 242 проверочных листа по состоянию на апрель 2018.	
6.9. Подготовка инспекторов по вопросам оценки рисков и содействия соблюдению обязательных требований, которая поможет им принять новую парадигму правоприменительной деятельности.	Реализуется. Предусмотрено обучение. При этом в ряде случаев финансового обеспечения на проведение обучения недостаточно.	
6.10. Принятие комплекса мер, направленного на	В паспорте приоритетного проекта данное	

<p>повышение статуса инспекторов (повышение квалификационных требований к ним, но с одновременным повышением уровня их материального содержания).</p>	<p>мероприятие предусмотрено. Однако его реализация ограничивается возможностями федерального бюджета, бюджетами субъектов РФ, муниципальными бюджетами. Отдельные контролирующие органы идут по пути сокращения персонала и распределения фонда оплаты труда на меньшее количество инспекторов. Но в результате этого возрастает нагрузка на одного сотрудника, которая может приводить к текучести кадров.</p>	
<p>6.11. Управление производительностью инспекторов По меньшей мере, сотрудников муниципальных органов:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Определение соответствующих показателей производительности, основанных на обеспечении содействия соблюдению обязательных требований и применении риск-ориентированного подхода. - Оценка производительности инспекторов на базе этих показателей и их поощрение при достижении таких показателей - Отмена использования в качестве показателя производительности количества и/или размера санкций. - Использование оценочных листов производительности. 	<p>Запланировано для федеральных инспекторов. Пока реализация не началась. Показатели эффективности уже утверждены в отношении отдельных контролирующих органов в целом. Ведется разработка персональных показателей инспекторов. Но о каких-либо результатах информация пока в открытых источниках отсутствует.</p>	<p>Поощрять инспекторов принимать профилактические меры к хозяйствующим субъектам (а именно, комплаенс-подходы, избежание введения санкций и т. д.) посредством надлежащего управления эффективностью. Такой подход должен отмечать и вознаграждать инспекторов, которые осуществляют коллективную и превентивную деятельность, и признавать неэффективными тех инспекторов (и контрольные органы), которые систематически налагают санкции. Производительность всегда должна основываться на содействии соблюдению обязательных требований и уменьшении / исключении риска. Эффективность и качество деятельности инспекционных органов и инспекторов никоим образом не должны оцениваться с использованием ключевых показателей эффективности на основе объема и количества санкций, применяемых после проверок. Ключевые показатели результативности и эффективности и</p>

		<p>соответствующая оценка эффективности должны быть связаны с конечным результатом проверки (уменьшением случаев возможного ущерба в контролируемой области) в соответствии с основной целью проверок, а именно с устранением рисков, связанных с экономической деятельностью, путем обеспечения соблюдения ключевых технических требований. Для этого необходимо продолжить работу по внедрению ключевых показателей результативности и эффективности (те показатели, которые показывают уровни достижения общественных целей в сфере проверок) во всех проверяющих органах, в которых уже началась работа в Российской Федерации. Кроме того, инспекторы должны быть обучены в соответствии с установленными ключевыми показателями результативности и эффективности.</p>
<p>6.12. Внедрить механизм «быстрого реагирования», позволяющий быстро и анонимно оценивать практику инспекционных органов, подавать жалобы и принимать меры против ненадлежащей практики - при участии прокуратуры и представителей частного сектора.</p>	<p>Не реализовано.</p>	

8 БИБЛИОГРАФИЯ⁹³

Ayres, I. and Braithwaite, J. (1992), *Responsive regulation: transcending the Deregulation debate*, Oxford University Press, Oxford

Blanc, F. (2012), *Inspection Reforms: Why, How, and With What Results*, OECD

Blanc, F. (2017), *From Controlling Compliance to Managing Risks*, PhD dissertation (in press).

Blanc, F. and Franco-Temple, E. (2013), *Introducing a risk-based approach to regulate businesses: how to build a risk matrix to classify enterprises or activities*, Nuts & bolts. Washington, DC, World Bank Group; URL: <http://documents.worldbank.org/>

Blanc, F. and Ottimofiore, G. (2015), *Регулирующие и надзорные органы государств — членов Совета Европы, ответственные за проведение проверочных и контрольных мероприятий в экономической сфере — структура, практики и примеры*, технический документ, подготовленный по поручению совместного проекта Европейского союза и Совета Европы «ПРЕКОП-РФ» URL: www.coe.int/precop

BRDO (2012), *Proposals for Developing a Common Approach to Risk Assessment*, BRDO: professional development and culture changes resources; URL: www.gov.gb/

Hampton, P. (2005), *Reducing administrative burden: effective inspections and enforcement*, Report to HM Treasury, London, HMSO.

International Finance Corporation (2007), *«Бизнес-среда в Украине»*, Международная финансовая корпорация.

International Finance Corporation (2008), *Technical Regulations in Ukraine: Ensuring Economic Development and Consumer Protection*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2009a), *Деловая среда в Таджикистане глазами представителей малого и среднего предпринимательства*, Международная финансовая корпорация.

International Finance Corporation (2009b), *Inspection survey: A Survey of Implementation of the Law of Ukraine « On the General Principles of State Supervision (Control) of Business Activity» In the First Half-Year of 2008»*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2009c), *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2010a): *Деловая среда в Беларуси 2010: исследование малого и среднего бизнеса. Аналитический отчет.* — Международная финансовая корпорация.

International Finance Corporation (2010b), *Business Inspections in Mongolia*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2010c), *Инвестиционный климат в Кыргызской Республике глазами малого и среднего бизнеса*, Международная финансовая корпорация.

⁹³ В этом разделе перечислены документы, на которые ссылается настоящий технический документ. Дополнительные данные предоставлены Всемирным банком, Международной финансовой корпорацией и специалистами-практиками.

International Finance Corporation (2011), *Investment Climate in Ukraine as Seen by Private Businesses*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2013a), *Business Environment in Belarus 2013 Key Findings of the IFC Survey*, PowerPoint presentation.

International Finance Corporation (2013b), *Inspection Reform Coordination and Implementation Process Review Report — Armenia*, International Finance Corporation.

International Finance Corporation (2013c), *Investment Climate in the Kyrgyz Republic as Seen by Businesses*, International Finance Corporation.

OECD (2013), *OECD Review of Regulatory Policy in Kazakhstan*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing, Paris; available at <http://dx.doi.org/>

OECD (2015), *Regulatory Policy in Lithuania: Focusing on the Delivery Side*, OCDE Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris; available at <http://dx.doi.org/>

USAID (2008), *Analysis of the Kazakh inspections' practice and reporting*.

World Bank Group (2006), *Reforming the investment climate: Lessons for practitioners*, The World Bank Group.

World Bank Group (2011a), *How to Reform Business Inspections: Design, Implementation, Challenges*, The World Bank Group.

World Bank Group (2011b), *Inspections Reforms: Do Models Exist?*, Investment Climate Advisory Services, The World Bank Group.

World Bank Group (2014), *Implementing a Shared Inspection Management System - Insights from recent international experience*, Washington, D.C.: World Bank Group.

Почему издержки на контроль растут, а законы соблюдаются все хуже. Авдашева С.Б., Крючкова П.В. ЭКО. 2013. № 4 (466).

Защита прав бизнеса при проведении проверок. Дубль три. Филимонов А., Информационно-правовой портал Гарант.ру [Электронный ресурс].

Аналитическая записка «*Влияние плановых проверок на деятельность организаций*» (Д. Скугаревский, К. Титаев, В. Кудрявцев). Институт проблем правоприменения. [Электронный ресурс].

Основные тенденции и итоги контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2011-2014 гг. (количественная оценка) / С.М. Плаксин, С.В. Семенов, Е.В. Климовская, М.: 2015.

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад — 2014. М., 2015.

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад — 2013. М., 2014.

Евразийский экономический союз в цифрах 2016 [Электронный ресурс].

Доклад Президенту Российской Федерации Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Книга жалоб и предложений российского бизнеса. 2016.

Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов (Государственная автоматизированной информационной системе «Управление») - <http://gasu.gov.ru/web/guest/knd>.

Сведения о проведении камеральных и выездных проверок ФНС России (*Отчет по форме № 2-НК по состоянию на 01.01.2016*, в целом по Российской Федерации) [Электронный ресурс].

Доклад Федеральной службы по надзору в сфере транспорта об осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере транспорта и транспортной безопасности и об эффективности такого контроля в 2014 году [Электронный ресурс]. (Дата обращения 28.02.2017).

Доклад Федеральной службы по надзору в сфере природопользования об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора) за 2014 год [Электронный ресурс]. (Дата обращения 28.02.2017).

Официальный портал Министерства экономики Кыргызской Республики по проверкам деятельности субъектов предпринимательства, осуществляемых государственными контролирующими органами (<http://www.proverka.kg/>).