

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
РАЗДЕЛ I. ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО РЕФОРМЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ. ПЕРВЫЕ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ	8
ОБЩИЕ ОЦЕНКИ	9
1. Совершенствование обязательных требований	16
2. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля	23
3. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности	34
4. Профилактика и консультирование	40
5. ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности	50
РАЗДЕЛ II. АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ И КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ	62
1. Таможенное администрирование	63
2. Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий	74
3. Разрешительные и контрольные режимы в сфере недропользования	84
НОВОЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2017 г.	106
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	121



А.Н. ШОХИН, ПРЕЗИДЕНТ РСПП

В 2017 году началась реализация приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Как заявлено в приоритетной программе, снижение административной нагрузки на бизнес должно стать одним из главных результатов реформы. Поэтому предпринимательское сообщество заинтересовано в успешной реализации реформы контрольно-надзорной деятельности.

Бизнес активно взаимодействует с Правительством Российской Федерации по реализации приоритетной программы. Представители предпринимательского сообщества высказывают свою позицию в рамках работы проектного комитета, общественного-делового совета, экспертных рабочих групп по совершенствованию обязательных требований по отдельным сферам предпринимательской деятельности и видам контроля. Для нас очень важно, что предложения бизнес-сообщества внимательно рассматриваются и в основном учитываются органами власти.

Подготовленный доклад содержит ряд конструктивных оценок и предложений предпринимателей по наиболее значимым, на наш взгляд, направлениям реформы. РСПП рассматривает доклад как важное дополнение текущей работы. Если в ходе рабочего взаимодействия мы обсуждаем частные вопросы или конкретные документы, то доклад — это возможность донести стратегическую позицию, дать общую оценку проходящих изменений.

В докладе представлены также результаты нашего мониторинга хода реформы. Возможно, некоторые оценки не очень высоки, но это связано с высоким уровнем ожиданий от проводимых преобразований и «лучшими практиками», демонстрируемыми отдельными органами контроля.

Также хотел бы отметить важность темы, связанной с реформой разрешительных полномочий, поднятой в предыдущем докладе. По-видимому, темп реформы государственного регулирования в контрольно-надзорной деятельности не оставляет экспертных и управленческих ресурсов для более активного продвижения реформы и в части разрешительных полномочий. Надеемся вернуться к данной проблематике в ближайшее время при обсуждении проекта федерального закона о разрешительной деятельности в Российской Федерации.



А.Б. УСМАНОВ, ЧЛЕН БЮРО ПРАВЛЕНИЯ РСПП

Реформа контрольно-надзорной деятельности, проводимая в Российской Федерации, направлена на снижение административной нагрузки на бизнес и установление прозрачных отношений между предпринимателями и государством. Деловой климат в стране во многом зависит от ее успешной реализации.

Старую модель государственного контроля необходимо заменить на новую — партнерскую. Будет непросто: и предпринимателям, и государственным органам придется идти на уступки и компромиссы. Но если это удастся, то инспектор вместо контролера, выискивающего формальные нарушения в работе предпринимателя ради выполнения плана, станет помощником, защищающим бизнес от техногенных или финансовых рисков, а общество — от причинения вреда охраняемым ценностям.

Шансы на успех достаточно велики. По уровню экспертной проработки, степени вовлечения предпринимателей, по вниманию, которое уделяется со стороны РСПП, Правительства РФ и Администрации Президента России, реформа практически не имеет прецедентов и может рассматриваться как пример «лучшей практики» преобразований.

Если новую систему государственных контрольно-надзорных и разрешительных полномочий удастся выстроить на базе лучших мировых стандартов и с учетом развития современных технологий, то новые принципы взаимодействия государства и бизнеса можно будет распространить и на иные сферы их взаимоотношений. В текущей внешнеэкономической ситуации только совместная работа на условиях взаимного уважения и партнерства позволит обеспечить экономическое развитие страны.



А.В. ВАРИЧЕВ,

председатель
комитета РСПП по
совершенствованию
контрольно-
надзорной
деятельности
и устранению
административных
барьеров

В данном докладе мы традиционно представляем точку зрения бизнеса на реформу контрольно-надзорной деятельности. Предпринимательское сообщество поддерживает изменения, связанные с совершенствованием системы обязательных требований, переходом на риск-ориентированный подход и внедрением других новых инструментов в сфере государственного контроля. Тем не менее еще в прошлом аналитическом докладе за 2016 год мы выделили ряд критически важных с точки зрения бизнеса направлений и провели первую оценку хода преобразований по этим направлениям.

В аналитическом докладе за 2017 год мы продолжаем мониторинг хода реформы по важным направлениям и значимым видам государственного контроля. В целом прошедшие изменения можно оценить положительно, особый оптимизм внушают высокие оценки по направлениям совершенствования обязательных требований и внедрению риск-ориентированного подхода. Также улучшилась ситуация и в отдельных видах контроля. Надеемся, что в будущем темп реформы не снизится, как не ухудшится и уровень проработки предлагаемых решений.

Предпринимательское сообщество ожидает скорейшего отказа от «палочной» системы, перехода к защите охраняемых ценностей, определению исчерпывающего перечня видов государственного контроля, прекращению практики проверки обязательных требований, не включенных в соответствующие перечни нормативно-правовых актов, внедрению чек-листов. В части риск-ориентированного подхода ведомствам необходимо не ограничиваться только изменением частоты плановых проверок, а в зависимости от категории риска использовать широкий набор мер по дифференциации интенсивности контроля.

Мы приглашаем к диалогу на площадке нашего комитета представителей государственных органов, предпринимателей и экспертного сообщества для дальнейшего совместного обсуждения и продвижения решений в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.



М.А. АБЫЗОВ,

министр Российской
Федерации

По традиции хотел бы высказать благодарность авторам за это комплексное исследование, которое проводится бизнесом каждый год, и которое дает нам объективную картину того, что в действительности происходит в системе государственного контроля и надзора, какой эффект — на деле, а не на бумаге — имеет то или иное принятое решение. Вот уже год мы реализуем масштабную реформу контрольно-надзорной деятельности, и такая аналитика, оценка результатов со стороны бизнеса сейчас особенно актуальна и полезна.

Предпринимательское сообщество играет важнейшую роль в реализации реформы. И именно благодаря такому формату совместной работы, на мой взгляд, удалось за год достигнуть вполне осязаемых результатов. Достаточно вспомнить, с чего мы начинали. Система государственного контроля, доставшаяся нам в наследие еще с советских времен, была архаичной и неэффективной. Не было ни реестров подконтрольных субъектов, ни реестров проверок, ни даже перечней обязательных требований. Эффективность измерялась лишь количеством проведенных проверок и выписанных штрафов. Такой госконтроль не только не выполнял свою основную функцию по обеспечению безопасности граждан, но и оказывал непомерное административное давление на добросовестный бизнес, став одной из главных причин снижения предпринимательской активности.

Благодаря совместным усилиям удалось значительно изменить ситуацию. Сегодня риск-ориентированный подход и переход от карательной функции на профилактику нарушений внедрены в законодательство и реализуются на практике. Уже за первое полугодие 2017 года более чем на треть сократилось количество плановых проверок, более половины подконтрольных субъектов теперь отнесены к низкой категории риска и в плановом порядке не будут проверяться никогда. Запрещено применение целого ряда устаревших обязательных требований для бизнеса, утверждены новые показатели результативности контроля — по фактическому снижению смертности, заболеваемости и ущерба. Повысилась прозрачность контрольно-надзорной деятельности: помимо работы единого реестра проверок ведомства публикуют на своих сайтах планы проверок, обязательные требования и статистику по нарушениям. Постепенно внедряются современные информационные технологии, которые коренным образом изменят облик госконтроля, обеспечив удобство и быстроту взаимодействия, а также радикальное снижение уровня коррупции. Но это лишь начало системной и долгосрочной работы. И бизнес, и обычные граждане должны на себе почувствовать те изменения, над внедрением которых мы вместе работаем.

Постановка проблем, аналитика и предложения, содержащиеся в данном докладе, как и в случае с предыдущими, будет предметом тщательного рассмотрения при подготовке и принятии решений в рамках дальнейшей работы.



**Я.И.
КУЗЬМИНОВ,**

ректор НИУ ВШЭ

Реформа контрольно-надзорной деятельности находится сейчас в активной фазе. Об итогах говорить пока рано. Впереди еще много работы. Однако уже на этом этапе констатировать, что проводимая реформа — одно из самых удавшихся преобразований в сфере государственного управления в нашей стране за последние полтора десятка лет.

Половина успеха реорганизации — одобрение со стороны инспекторов и контролеров, тех из них, кто реально занимается делом, чувствует необходимость своей работы. Иначе, как говорится, «не взлетит». Новая идеология завоевала поддержку среди инспекторского состава контрольных органов. По результатам анонимного интернет-анкетирования, проведенного НИУ ВШЭ, мероприятия реформы поддерживает около 3/4 из 25 тыс. опрошенных. И это несмотря на то, что почти 2/3 считают, что объем их работы в результате реформы вырастет. Чрезвычайно важно сохранить эти достижения при «пересменке», которая неизбежно произойдет в 2018 г. Необратимость изменений практик контрольно-надзорной деятельности, происходящих в результате реформы, — залог успеха в будущем.

Этот доклад является «очередным», но ни в коем случае не «проходным». В нем обозначены те важные направления, на которых следует сконцентрироваться в первую очередь. Один из них — переход от «палочной» системы оценки действий инспектора и контролера к комплексному механизму целеполагания и защиты охраняемых ценностей. К сожалению, сейчас этой тематике уделяется недостаточно внимания.

В прошлогоднем докладе экспертами высказывались системные предложения в продолжении реформы контрольно-надзорной деятельности, однако должного развития они не получили. Рассчитываю, что к ним можно будет вернуться в этом году.



С. В. ШИПОВ

заместитель Министра
экономического
развития
Российской
Федерации

За последние несколько лет в сфере контроля и надзора произошло множество значимых изменений, которые позволили упорядочить регуляторику и оптимизировать инструменты, применяемые в контрольно-надзорной деятельности, чтобы снизить нагрузку на предпринимателей. Это и надзорные каникулы для малого бизнеса, и запрет на проверку требований, установленных актами советского периода, и замена штрафов на предупреждение и многое другое.

В 2017 году реформа контроля и надзора была продолжена в новом для себя статусе приоритетной программы. Были заданы ключевые направления совершенствования этой сферы государственного регулирования, а также установлены целевые показатели по каждому из направлений. Кроме того, в прошлом году появились первые нормативные и методические документы, направленные на формирование системы «умного контроля», которая ориентирована, в первую очередь, на достижение общественно значимых результатов, а не на «палочные» показатели. Эти документы касаются как отдельных видов контроля и надзора, так и всей системы в целом. К числу первых относятся постановления Правительства Российской Федерации, устанавливающие критерии и категории риска, ведомственные приказы, закрепляющие показатели результативности и эффективности. К общим нормативным и методическим документам относятся постановления Правительства России, закрепляющие порядок направления предостережения и составления чек-листов, а также Стандарт комплексной профилактики нарушения обязательных требований. Ряд новых инструментов был опробован на практике. Например, в сфере пожарной безопасности за счет использования риск-ориентированного подхода от надзора были освобождены более 700 тысяч низкорисковых хозяйствующих субъектов, а общее количество плановых проверок в сфере пожарной безопасности в 2017 году по сравнению с 2016 годом сократилось на 30%.

Также была продолжена работа над основополагающим документом — законопроектом о государственном и муниципальном контроле, который после многочисленных согласований был одобрен Правительством Российской Федерации и внесен в Государственную Думу. Этот документ вобрал в себя опыт всех предшествующих лет реформы и предложения всех ее участников, благодаря чему в нем удалось отразить все современные тенденции в регулировании контрольно-надзорной деятельности и устранить пробелы в действующем законодательстве.

В 2018 году мы должны, с одной стороны, продолжить последовательную работу по всем направлениям реформы, а с другой стороны — обновить ее повестку с учетом всех современных тенденций в государственном управлении и реалити цифровой экономики. Надеюсь, что общими усилиями органов власти, экспертного сообщества и бизнеса обе эти задачи будут успешно реализованы.

ВВЕДЕНИЕ



Комитет по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Российского союза промышленников и предпринимателей в настоящем докладе приводит результаты ежегодного мониторинга реформы контрольно-надзорной деятельности с оценкой бизнесом достигнутых результатов и предложениями предпринимательского сообщества по дальнейшим шагам реформы.

В 2017 г. реформа контрольно-надзорной деятельности с этапа разработки общесистемных документов, пройденному в 2016 г., перешла на стадию документального оформления нового порядка осуществления государственного контроля (надзора) на уровне конкретных ведомств. Несмотря на то, что основной нормативно-правовой акт реформы — федеральный закон о государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации — еще не принят, хочется надеяться, что в 2018 году на базе подготовленных документов изменится практика осуществления контрольно-надзорной деятельности и эти изменения будут позитивно оценены предпринимательским сообществом.

Данный доклад является логическим продолжением Аналитического доклада РСПП за 2016 г. и включает результаты «второго раунда» мониторинга реформы по выделенным приоритетным с точки зрения предпринимательского сообщества направлениям, в том числе в разрезе наиболее значимых для бизнеса 16 видов государственного контроля, большая часть из которых входит в число 46 видов включенных в приоритетную программу «Реформа государственного контроля и надзора» (хотя при отсутствии исчерпывающего перечня само выделение видов государственного контроля (надзора) является условным).

По каждому приоритетному направлению анализируется состояние соответствующих компонент реформы на начало 2017 года и оцениваются реализованные в течение 2017

года мероприятия и события в рамках реформы. На основе предлагаемой методологии строится рейтинг наиболее значимых видов государственного контроля (надзора) для внедрения новых инструментов контрольно-надзорной деятельности. На базе проведенного анализа формулируются предложения и рекомендации бизнеса по развитию мероприятий реформы в рамках каждого направления на 2018 год.

К сожалению, поставленная в Аналитическом докладе за 2016 г. проблема совершенствования разрешительной деятельности не получила в 2017 г. сколько-либо существенного развития. Проект базового федерального закона, посвященного проблематике развития разрешительной деятельности внесен Минэкономразвития России в Правительство Российской Федерации в декабре 2017 г. и проходит многочисленные процедуры согласований. Каков будет условно-окончательный вариант законопроекта, пока сказать достаточно сложно.

В связи с этим в докладе изложены проблемы осуществления разрешительной деятельности по трем значимым для предпринимателей сферам — таможенное администрирование, недропользование, а также государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий.

В докладе также приводится традиционный раздел, посвященный краткому обзору основных изменений нормативно-правовой базы в сфере государственного контроля и надзора на системном и отраслевом уровнях.

01

ПУТЕВОДИТЕЛЬ ПО РЕФОРМЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПЕРВЫЕ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТОВ

ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

- | | |
|--|----|
| 1. Совершенствование обязательных требований | 9 |
| 2. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля | 16 |
| 3. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности | 23 |
| 4. Профилактика и консультирование | 34 |
| 5. ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности | 40 |
| | 50 |



ОБЩИЕ ОЦЕНКИ

Бизнес-сообщество продолжает оценивать ход реформы контрольно-надзорной деятельности и оценивать значимые с точки зрения предпринимателей результаты преобразований.

Наибольший интерес представляют изменения нормативно-правового регулирования и практики осуществления контрольно-надзорной деятельности по таким направлениям, как:

- **совершенствование обязательных требований, подлежащих проверке;**
- **применение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля;**
- **внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;**
- **развитие ИК-технологий в контрольно-надзорной деятельности;**
- **совершенствование профилактики и консультирования органами контроля.**

В Аналитическом докладе за 2016 г. уже давалась оценка по данным направлениям реформы, что позволяет дать сравнительную оценку результатов 2017 г. В таблице

1.1 указана оценка достижения значимых для бизнеса результатов реформы по выделенным приоритетным направлениям.

ТАБЛИЦА 1.1

Приоритетные направления реформы контрольно-надзорной деятельности и оценка их выполнения на конец 2017 г.: позиция бизнеса

№	Направления реформы	Оценка за 2016 г.	Оценка за 2017 г.
1.	Совершенствование обязательных требований, подлежащих проверке <i>Раскрытие, систематизация и актуализация с ориентацией на безопасность</i>	○	○
2.	Применение риск-ориентированного подхода <i>Внедрение систем оценки уровня риска (оценка вероятности причинения вреда и его тяжести) в отношении деятельности подконтрольных хозяйствующих субъектов; реализация мер по минимизации оцененного риска</i>	○	○
3.	Целеполагание (оценка конечного результата) контрольно-надзорной деятельности <i>Отказ от «палочной» системы оценки контрольных органов и переход к оценке конечного результата за счет систематического ведения учета случаев причинения вреда (регистрации инцидентов), для предупреждения которого созданы системы контроля.</i>	○	○

№	Направления реформы	Оценка за 2016 г.	Оценка за 2017 г.
Профилактические мероприятия и консультирование бизнеса			
4.	<i>Отказ от использования в рамках госконтроля только репрессивных мер за счет расширения профилактических мероприятий и консультирования бизнеса. Конечной целью контроля должно быть не «наказать», а предупредить наступление случаев причинения вреда охраняемым ценностям.</i>		
ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности			
5.	<i>Расширение использования ИК-технологий в контрольно-надзорной деятельности и сокращение объема взаимодействия между проверяемым и проверяющим за счет использования дистанционных и автоматизированных средств контроля.</i>		
 достигнуты значимые результаты, обеспечено существенное продвижение по направлению реформы  достигнуты умеренные результаты, выполнены минимальные требования по направлению реформы  реализованы мероприятия направления реформы, но заметные достижения отсутствуют, минимально необходимые задачи реформы на 2017 год не решены			

По оценкам авторов доклада, второй год подряд заметны успехи, связанные с раскрытием и систематизацией обязательных требований. Ведомствами проведена большая работа по формированию перечней нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования, начата работа по их пересмотру, разрабатываются «проверочные листы». К сожалению, практика работы органов контроля показывает, что «на местах» территориальные органы осуществляют проверку обязательных требований, не включенных в перечни. Учитывая, что активная работа по формированию указанных перечней проводилась в теченит всего 2017 г., при проведении контрольных мероприятий в 2018 г. территориальные органы будут строго придерживаться перечней, которые на следующих этапах реформы должны носить по-настоящему исчерпывающий характер, а работа по актуализации требований значительно ускорится.

Также в «зеленую зону» переместилось направление, связанное с внедрением риск-ориентированного подхода. От системных документов риск-ориентированный подход удалось перенести на уровень нормативно-правового регулирования конкретных видов государственного контроля. Можно надеяться, что в следующем докладе — за 2018 г. — удастся зафиксировать не только документальное оформление риск-ориентированного подхода, но и его реализацию на практике. Также можно надеяться, что в 2018 г. внедрение риск-ориентированного подхода получит ясный методологический

ориентир для дальнейшего совершенствования, основанный на лучших международных практиках.

Относительно «скромные» оценки по направлению ИКТ-обеспечения контрольно-надзорной деятельности объясняются высокой базой, а также чрезвычайно разнородным уровнем информатизации контрольно-надзорной деятельности в разных органах контроля. Ни по одному другому направлению разрыв между «лидерами» (например, ФНС, ФТС) и «аутсайдерами» не является настолько значительным. Можно ожидать, что внедрение в практику типовых решений контрольно-надзорной деятельности Минкомсвязи России позволит улучшить ситуацию с информатизацией наиболее слабых ведомств, что существенно улучшит общую оценку по данному направлению реформы.

Серьезные успехи связаны с развитием систем профилактических мероприятий и консультирования бизнеса, перешедшим из «красной» зоны в «желтую». Практически с нуля создана и методически обеспечена система ведомственных программ по профилактике, специализированных докладов, механизмов консультирования и проч. Данные мероприятия относительно простые в реализации, но как показывает опыт, чрезвычайно востребованы со стороны предпринимателей. Это направление вполне можно отнести к сфере «быстрых побед» и можно надеется, что в 2018 г. оно будет масштабироваться на все уровни контрольно-надзорной деятельности.

Также скромные оценки связаны с внедрением новой системы показателей результативности и эффективности. К сожалению, деятельность контрольно-надзорных органов по-прежнему является скорее «палочной», а не ориентированной на защиту охраняемых законом ценностей. Во многом данная проблема связана с начальным этапом реализации направления и высоким влиянием нормативно-правового регулирования в данной сфере, а также необходимости создания системы учета случаев причинения вреда. При этом следует отметить, что большинство участников реализации реформы в конце 2017 г. выпустили приказы с новыми показателями, характеризующими отказ от «палочной» системы оценки контрольных органов и переход к оценке конечного результата. Можно ожидать в последующих этапах реформы дальнейшего нормативного закрепления отказа от палочной системы и внедрение таких подходов в повседневную практику контрольных органов.

Отметим также, что в число приоритетных направлений реформы, обозначенных бизнесом в Аналитическом докладе за 2016 г., кроме 5 вышеперечисленных входили также

- регламентация мероприятий по контролю, то есть формирование полной нормативно-правовой базы по всем видам контроля, фиксация закрытого исчерпывающего перечня видов государственного контроля;
- гибкое нормирование (применение добровольных и альтернативных систем негосударственной оценки соответствия, то есть внедрение легальной возможности «выхода» из-под госконтроля посредством применения добровольных систем негосударственной оценки соответствия (аудита, сертификации)).

К сожалению, каких-либо изменений, которые можно было бы оценить, по данным направлениям не произошло. Можно ожидать таких изменений в будущем году в случае принятия внесенного Правительством России в Государственную Думу РФ базового федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации.

Получается, что с одной стороны, реформа задает высокие цели совершенствования контрольно-надзорной деятельности, предлагает использовать такие современные

технологии для целей контроля, как Интернет вещей, искусственный интеллект и т.д. Однако при этом насущными остаются еще дореформенные проблемы, связанные банально с отсутствием регламентации для отдельных видов контроля.

В России до сих пор так и не принят закрытый перечень видов государственного контроля (надзора). Новые контрольные функции устанавливаются ситуативно в разрозненных нормативных правовых актах, что может приводить к возникновению дублирования полномочий. Предметы контроля в рамках различных видов четко не разграничены друг от друга. Количество видов государственного контроля постоянно увеличивается.

В рамках реформы контрольно-надзорной деятельности при внедрении передовых технологий не стоит забывать об этих старых проблемах.

По состоянию на конец 2014 года нормативными правовыми актами было предусмотрено к осуществлению 203 вида контроля, в 2016 г. — 212 видов, а на конец 2017 г. — 216 видов контроля.

Например, в 2017 году появились такие новые виды государственного контроля, как

- государственный контроль в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры;
- государственный контроль (надзор) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг;
- региональный государственный контроль за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований нормативных правовых актов, связанных с уплатой такого сбора.

По оценкам авторов доклада, только около 40 % видов государственного контроля (надзора) имеют надлежащую нормативную регламентацию на федеральном уровне (Таблица 1.2). По-прежнему актуальна проблема, когда отсутствует утвержденное положение о виде контроля и (или) административный регламент.

ТАБЛИЦА 1.2

Качество нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности

2017		
1.	Имеется положение о виде контроля или оно не требуется	100 (46%)
2.	Имеется административный регламент исполнения функции по контролю или он не требуется	140 (65%)
3.	Имеется и положение, и административный регламент или один или оба документа не требуются	140 (65%)

из 216 видов контроля

Для бизнеса важно, чтобы в 2018 году в нормативно-правовой базе был сформирован исчерпывающий перечень видов государственного контроля (надзора), и все они были бы регламентированы (то есть в отношении каждого вида было и положение, и административный регламент). При этом проведение мероприятий по контролю по иным вопросам регулирования, не включенным в перечень, должны быть запрещены. Рейтинг направлений реформы базируется на оценке результатов преобразований в контрольно-надзорной сфере по отдельным видам государственного контроля (надзора).

В приведенной таблице 1.3 указан рейтинг данных направлений реформы, исходя

из средней оценки, данной органам контроля - участникам реформы за реализацию таких направлений.

Проведение мониторинга хода реализации приоритетных направлений реформы и постановка целей на будущее, также как и в Аналитическом докладе за 2016 г., осуществлено в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (надзора)¹. Такие виды контроля перечислены в приведенной ниже таблице. Критерием отбора для мониторинга видов контроля, в первую очередь, являлась частота проводимых в отношении бизнеса проверок. По сравнению с перечнем видов контроля, в отношении которых мониторинг хода

ТАБЛИЦА 1.3

Итоговые оценки реализации направлений реформы

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля	Общая оценка	Средний балл
1.	 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)		2
2.	 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)		2
3.	 Налоговый контроль (ФНС России)		1,8
4.	 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)		1,8

¹ Далее — приоритетные виды контроля.

реализации реформы проводился в Аналитическом докладе за 2016 г., в настоящем докладе проведена оценка хода реформы также по налоговому контролю и таможенному контролю.

В отношении приоритетных видов контроля проставлены баллы, указывающие на степень продвижения по каждому направлению реформы. Основания, которые позволили авторам доклада проставить такие отметки, описаны в соответствующих разделах доклада, посвященным соответствующим направлениям реформы. Проставленные отметки в целом означают следующее: 0 — минимально необходимые задачи реформы на 2017 год не решены, 1 — обеспечены незначительные достижения, выполнены минимальные требования, 2 — достигнуто существенное продвижение по направлению реформы по сравнению с иными органами контроля. **Отметка 2 не означает достижение целевого состояния по направлению реформы, однако указывает на степень продвижения по направлению реформы относительно иных органов власти.**

Суммарное значение таких оценок по каждому приоритетному виду контроля позволяют отнести виды контроля к трем группам: красной, желтой и зеленой (в соответствии со степенью продвижения по всем направлениям реформы). При этом следует иметь в виду, что мониторинг проводится среди прочих органов контроля, также в отношении Роском-

надзора, Росстандарта и Росреестра, которые не являются участниками приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Данные органы не обязаны выполнять требования реформы, чем объясняется отставание данных органов по отдельным направлениям.

Наибольший балл в рейтинге контрольных органов, осуществляющих приоритетные виды контроля, получили Роструд и Росприроднадзор, которые высоко оцениваются по всем выбранным направлениям реформы.

Также к «зеленой зоне» (высшие оценки) отнесены налоговый контроль и таможенный контроль, во многом благодаря предшествующим достижениям, не связанным с реализацией реформы контрольной и надзорной деятельности, а также пожарный надзор.

Наихудшую оценку получили Росстандарт и Роспотребнадзор. При этом Росстандарт не является участником приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности», и многие оцениваемые требования для него не являются обязательными.

Прямое сравнение результатов рейтингования ведомств и видов государственного контроля за 2016 г. и 2017 г. не совсем корректно, поскольку за 2016 г. многие оценки сформированы на качественном уровне, но очевидно, что наибольший прогресс в реализации мероприятий реформы обеспечен Рострудом.

Обязательные требования	Риск-ориентированный подход	Результативность и эффективность	ИК-технологии	Профилактика и консультирование
2	2	2	2	2
2	2	2	2	2
2	2	2	2	1
2	2	2	1	2

Место в рейтинге	Приоритетные виды контроля	Общая оценка	Средний балл
5. 	Таможенный контроль (ФТС России)		1,4
6. 	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)		0,8
7. 	Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)		0,8
8. 	Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)		0,8
9. 	Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)		0,6
10. 	Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)		0,6
11. 	Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)		0,6
12. 	Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)		0,6
13. 	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)		0,6
14. 	Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)		0,4
15. 	Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)		0,4
16. 	Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)		0

Обязательные требования	Риск-ориен- тированный подход	Результатив- ность и эффек- тивность	ИК-технологии	Профилактика и консультиро- вание
2	2	0	2	2
0	2	0	1	1
2	1	0	1	0
1	0	0	1	2
1	1	0	1	0
1	0	1	1	0
1	0	1	0	1
1	0	1	0	1
1	2	0	0	0
1	1	0	0	0
0	1	0	0	1
0	0	0	0	0

1. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Совершенствование системы обязательных требований, подлежащих проверке — одно из ключевых направлений реформы контрольно-надзорной деятельности и одновременно одно из наиболее сложных с точки зрения реализации. По многим видам контроля еще с советского времени накопился большой массив накопленных обязательных требований. При этом

- не все требования отвечают современным реалиям;
- существует много «спящих» требований, фактически устаревших, но формально не отмененных, которые по-прежнему могут ситуативно применяться на усмотрение инспектора;
- многие органы контроля проверяют одни и те же требования, по-разному их толкуют;
- некоторые отрасли отношений излишне зарегулированы, к ним предъявляется значительное количество требований формального характера: к процессу деятельности, а не к ее итоговому результату.

В рамках реформы необходимо провести инвентаризацию всех фактически применяемых требований, составив и открыв для общего доступа их исчерпывающие перечни, затем систематизировать та-

кие требования, исключить применение дублирующих и избыточных, актуализировать требования в соответствии с текущим уровнем технического и организационного развития.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2017 ГОДА

С 1 января 2017 года вступили в силу изменения ст. 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ, предусматривающие, что все органы контроля размещают на своих сайтах для каждого вида контроля перечни нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), а также текстов, соответствующих нормативных правовых актов.

Также было предусмотрено, что органы контроля смогут применять при проведении плановых проверок проверочные листы (списки контрольных вопросов). Принятый в конце 2016 года паспорт приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзор-

ной деятельности» по направлению обязательных требований предусматривал следующие мероприятия до 2025 года:

- составление исчерпывающих перечней правовых актов, содержащих обязательные требования (при этом не только по видам контроля, но и для каждого вида деятельности, для начала которого требуется направить в орган контроля уведомление);
- проведение кампаний по актуализации обязательных требований, в том числе по исключению устаревших, избыточных и дублирующих обязательных требований;

- внедрение правила принятия новых обязательных требований только после отмены двух устаревших (1 in 2 out);
- обеспечение возможности осуществлять автоматизированную выборку обязательных требований, предъявляемых к конкретным объектам, в том числе через Личный кабинет подконтрольного лица
- использование проверочных листов (контрольных списков вопросов) при осуществлении контроля.

в целях определения круга обязательных требований, которые должны соблюдать конкретные организации (в зависимости от вида их деятельности);



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2017 ГОДУ

ДОКУМЕНТЫ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Протоколом заседания проектного комитета от 27 января 2017 г. № 5 утвержден паспорт приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований». 21 февраля 2017 г. утвержден сводный план по данному направлению реформы.

31 марта 2017 года протоколом проектного комитета № 19 (3) утверждены «Методические рекомендации по систематической оценке эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий, включая отмену неэффективных и избыточных».

СОСТАВЛЕНИЕ ИСЧЕРПЫВАЮЩИХ ПЕРЕЧНЕЙ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В 2017 году продолжалась работа по установлению исчерпывающих перечней нормативных правовых актов, содержащих

обязательные требования, по всем видам контроля (надзора) и размещению их на сайтах.

За год с 17 до 36 увеличилось количество органов контроля, которые провели работу по инвентаризации проверяемых ими требований и утверждению исчерпывающих перечней актов, содержащих такие требования. Количество утвержденных перечней выросло по сравнению с концом 2017 года вдвое и составило уже 175 перечней, что составляет почти 100 % от всех видов контроля, осуществление которых предусмотрено на федеральном уровне (Таблица 1.4).

Таким образом, первоначальную задачу по направлению реформы «обязательные требования» по инвентаризации обязательных требований можно считать решенной.

Между тем, анализ данных о реальных проверках показывает, что утвержденные перечни не являются исчерпывающими или что территориальные органы органов контроля нарушают законодательство и осуществляют проверку не надлежащих требований.

ТАБЛИЦА 1.4

Развитие перечней правовых актов, содержащих обязательные требования по видам контроля за 2017 г.

Инструменты реформы	Показатели на конец 2016 г.	Показатели на конец 2017 г.
Исчерпывающие перечни правовых актов, содержащих обязательные требования по видам контроля	17 органов контроля; 82 перечня (по видам контроля)	36 органов контроля; 175 перечней (по видам контроля)

ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРЕСМОТРА ПРОВЕРЯЕМЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Работа по пересмотру и оценке эффективности обязательных требований осуществляется экспертными рабочими группами по видам контрольно-надзорной деятельности и (или) по сферам предпринимательской деятельности. Также такая работа должна вестись в каждом федеральном органе контроля.

Методические рекомендации по систематической оценке эффективности обязательных требований предписывают вести работу по пересмотру обязательных требований по двум направлениям:

- в рамках экспертных рабочих групп по оценке эффективности и пересмотру обязательных требований;
- в рамках организации систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований в федеральных органах исполнительной власти.

По первому направлению проектным комитетом (протокол от 27 января 2017 г. № 5) создано 19 экспертных рабочих групп. Сопредседателями групп являются представитель бизнеса и представитель власти. 13 групп созданы по видам контроля, попавшим в приоритетный проект. шесть групп созданы не по видам контроля, а по видам предпринимательской деятельности (розничная торговля, общественное питание, производство продуктов питания, операции с недвижимым имуществом, пассажирские перевозки, строительство).

Работа экспертных рабочих групп координируется общественно-деловым советом по основному направлению стратегического развития РФ «Реформа контрольной и надзорной деятельности». Экспертные рабочие группы Общественно-делового совета подготовили более 400 предложений об отмене устаревших или избыточных требований².

Работа не всех групп одинаково эффективна. Предложения бизнеса по пересмотру обязательных требований сталкиваются с системными проблемами, решение которых требует глубинных реформ в отдельных сферах. В результате работа некоторых групп была ориентирована на решение

конкретных локальных проблем, по которым возможно принятие управленческих решений в ближайшей перспективе (т.н. «быстрые победы»).

Например, в рамках экспертной рабочей группы №16 «Производство продуктов питания» поступило более 130 предложений по пересмотру обязательных требований. Из них было отобрано 18 предложений для рассмотрения в формате «быстрые победы», которые были направлены в Минюст России. В результате было решено 4 предложения после проработки направить для рассмотрения в проектный комитет, а 4 предложения внести в «дорожную карту» по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в сфере производства продуктов питания³.

Промежуточным результатом деятельности экспертных рабочих групп является утверждение дорожных карт по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований.

К концу 2017 года проектным комитетом утверждены более 10 таких планов мероприятий (дорожных карт).

К сожалению, **анализ данных планов свидетельствует о невысоких достижениях по данному направлению реформы.**

По данным на декабрь 2017 года, совокупно в рамках всех дорожных карт запланировано внести изменения всего лишь в 25 ведомственных нормативных актов, в два постановления Правительства РФ, в 7 законодательных актов, разработать 6 разъяснительных документов по применению обязательных требований.

Некоторые дорожные карты не являются содержательными. Например, Дорожная карта по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в сфере контроля и надзора за соблюдением законодательства о налогах и сборах⁴ предусматривает одно единственное мероприятие — принятие приказов ФНС России, направленных на совершенствование порядка налогового администрирования. Дорожная карта по актуализации, оптимизации и отмене обязательных требований в сфере общественного питания⁵ также предусматривает только одно мероприятие, при этом не относящееся к сфере общественного питания.

² <http://pcnp.pf/news/view/12309>;

³ <http://pcnp.pf/cc/page/22/875>;

⁴ Утверждена протоколом заседания проектного комитета от 05.10.2017 № 69 (12).

⁵ Утверждена протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73 (13).

Запланировано подготовить официальные разъяснения по вопросу привлечения к ответственности за нарушение требований Федерального закона «О рекламе» к рекламным конструкциям.

Кроме того, даже в части утвержденных дорожных карт их реализация пока не обеспечена на практике.

По линии совершенствования обязательных требований в органах контроля, реформа предусматривает, что в органах контроля (или в курирующем его министерстве) должны функционировать специальные комиссии по систематической оценке эффективности и пересмотру обязательных требований. Ведомства должны утвердить порядок организации работы таких комиссий.

Пока работа по пересмотру обязательных требований осуществляется формально. Не во всех органах созданы специальные комиссии и установлен порядок их работы. А там, где они созданы, такие комиссии пока не достигли значимых результатов. Не выявлено подтверждающих данных о том, что **хотя бы в одном органе такими комиссиями были подготовлены предложения об изменении (отмене) правовых актов, содержащих обязательные требования.**

ПРОВЕРОЧНЫЕ ЛИСТЫ

В начале 2017 года вступила в силу норма Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ о возможности использования при проведении плановых проверок проверочных листов. При этом положение о виде контроля может ограничить предмет плановой проверки только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям.

13 февраля 2017 г. Правительство РФ утвердило общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов).

В течение года в ряд положений о видах контроля Правительством РФ были внесены изменения, касающиеся возможности использования проверочных листов. Несмотря на то, что Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ допускал возможность

гибкого применения проверочных листов (по закону они могут применяться не для всех категорий подконтрольных лиц, состав требований в них может различаться и проверка может ими не исчерпываться), **Правительство РФ во всех случаях пошло по пути наиболее жесткой регламентации:**

- органы контроля обязаны (а не вправе) использовать проверочные листы;
- проверочные листы используются в отношении всех подконтрольных лиц без исключения;
- в проверочные листы должны включаться только те обязательные требования, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- предмет плановой проверки должен ограничиваться проверкой требований, включенных в проверочные листы.

Во всех случаях требование об использовании проверочных листов вступило в силу в октябре 2017 года. При этом далеко не все органы успели утвердить к этому сроку сами проверочные листы. И фактически обязательное требование начать применение проверочных листов с осени 2017 года было нарушено. Так еще в ноябре 2017 года ни один орган контроля не проводил проверки с использованием проверочных листов.

На конец 2017 года проверочные листы МЧС России, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Россельхознадзора (в части государственного земельного надзора), ФМБА России утверждены и зарегистрированы в Минюсте России.

У бизнеса отношение к проверочным листам двойное. С одной стороны, они формализуют предмет проверок, делают его прозрачным, снижают степень усмотрения инспекторов, с другой стороны, если в проверочные листы будет включено избыточное количество требований, то для бизнеса это может привести к негативным последствиям. В этом случае инспектор будет связан составом таких требований и будет обязан провести проверку всех без исключения требований по всему списку контрольных вопросов, включенных

в проверочные листы, даже если они будут являться исключительно формальными, устаревшими, избыточными или противоречивыми.

Несмотря на то, что Правительство РФ предписывает включать в проверочные листы только наиболее значимые требования с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям, анализ утвержденных проверочных листов показывает, что проверочные листы в отдельных случаях являются слишком детальными. Отнесение требований к значимым и незначимым является оценочным суждением, и регулятор более склонен расширять список контрольных вопросов проверочных листов, считая все требования значимыми.

ЗАПРЕТ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ СССР

1 июля 2017 года вступила в силу норма Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ **о недопустимости осуществлять проверку требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР**. В некоторые перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, утвержденные органами контроля, были внесены измене-

ния, направленные на исключение из них актов советского периода. Например, акты СССР были исключены из перечня Россельхознадзора.

Между тем, анализ данных Единого реестра проверок позволяет прийти к выводу о том, что **несмотря на запрет, многие органы контроля продолжили проведение проверок обязательных требований советского периода**.

Ростехнадзор, Росприроднадзор, Росстандарт, Роспотребнадзор не стали исключать из своих перечней проверяемых требований акты СССР, РСФСР после 1 июля 2017 г. и продолжают оценивать соблюдение таких актов.

Такие акты продолжают проверять МЧС России, Россельхознадзор, Ространснадзор, но при этом такие акты отсутствуют в соответствующих перечнях органов контроля.

При этом легально освобожден от выполнения требования по выведению из предмета проверок советских актов только Роструд. Согласно Федеральному закону от 30 октября 2017 г. № 308-ФЗ, до 1 июля 2022 г. инспекторами труда могут проверяться требования, установленные нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР по отдельным вопросам трудовых отношений.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере раскрытия, систематизации и актуализации обязательных требований, подлежащих проверке, проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля. При оценке учитывались следующие критерии:

- наличие нормативно утвержденного перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора) — 1 балл;
- качество размещенного на сайте органа контроля перечня (качество описа-

ния сферы действия правовых актов, включенных в перечень — 0,25 балла; корректность описания круга лиц, в отношении которых устанавливаются требования — 0,25 балла; доступ к полным текстам актов — 0,5 балла);

- исчерпывающий характер перечня (доля выявленных проверок требований, содержащихся в актах, не указанных в перечне, составляет не более 0,5% от общего количества проверок) — 2 балла;
- отсутствие в перечнях актов СССР, РСФСР — 1 балл;
- разработка проверочных листов (разработанные проверочные листы размещены

на сайте органа контроля для самопроверки и имеют неофициальный характер — 1 балл, разработанные проверочные листы официально утверждены — 2 балла).

Оценка проводилась по состоянию на конец декабря 2017 года.

Результаты оценки позволили составить рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы о раскрытии, систематизации

и актуализации обязательных требований (Таблица 1.5). Полученные результаты сопоставлены с аналогичным рейтингом по 2016 года, приведённого в прошлогоднем аналитическом докладе РСПП «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации». При этом следует иметь в виду, что по сравнению с предыдущим рейтингом методология оценки продвижения по направлению реформы изменилась в связи с развитием инструментария реформы контрольной и надзорной деятельности.

ТАБЛИЦА 1.5

Оценка продвижения по совершенствованию обязательных требований

Приоритетные виды контроля	Наличие перечня актов, содержащих обязательные требования	Качество размещенного на сайте перечня актов	Исчерпывающий характер перечня актов	Отсутствие в перечнях правовых актов советских актов	Проверочные листы	Итоговая оценка	Справочно: Рейтинг открытости обязательных требований (РСПП-2016)
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	1	1	1	0	2	○	○
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	1	1	0	2	○	○
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	1	1	0	1	2	○	○
Налоговый контроль (ФНС России)	1	1	1	1	0	○	—
Таможенный контроль (ФТС России)	1	1	1	1	0	○	—
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	1	1	1	0	○	○
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	1	0,5	0	1	1	○	○
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	1	0,5	1	1	0	○	○

Приоритетные виды контроля	Наличие перечня актов, содержащих обязательные требования	Качество размещенного на сайте перечня актов	Исчерпывающий характер перечня актов	Отсутствие в перечнях правовых актов советских актов	Проверочные листы	Итоговая оценка	Справочно: Рейтинг открытости обязательных требований (РСПП-2016)
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	1	0,5	0	0	2	○	○
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	1	1	1	1	0	○	○
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	1	1	0	1	0	○	○
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	1	0,5	0	1	0	○	●
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	1	0,5	0	1	0	○	●
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	1	1	0	0	0	○	○
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	1	0,5	0	0	0	○	●
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	1	0	0	0	0	○	○



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2018 ГОД

- В 2018 году необходимо добиться от инспекторов неукоснительного применения утвержденных перечней обязательных требований при организации и проведении ими проверок. Центральным аппаратам органов контроля необходимо провести разъяснительную работу со своими территориальными органами в целях недопущения проведения проверок исполнения требований, содержащихся в актах, не указанных в утвержденных перечнях.
- К настоящему моменту накопился уже существенный массив перечней обязательных требований практически по всем видам надзора (175 перечней). На базе данных перечней следует создать информационный сервис в сети Интернет, в рамках которого в едином интерфейсе предприниматели смогли бы ознакомиться с актами, содержащимися в указанных перечнях. Следует обеспечить возможность формирования по запросам пользователей списка применимых правовых актов, содержащих обязательные требования, в зависимости от расставленных «фильтров» (по органу контроля, по виду контроля, в будущем — по виду экономической деятельности, по типу проверяемого лица и т.д.).
- Настоятельно рекомендуется интегрировать утвержденные перечни с Единым реестром проверок в целях организации структурированного заполнения полей реестра (в части указания нарушенных требований, выявленных по результатам проверок) и использования массива утвержденных перечней в качестве классификатора правовых актов, подлежащих проверкам.

Органы контроля при заполнении Единого реестра проверок должны иметь возможность выбрать в качестве нарушенных обязательных требований только те правовые акты, которые включены в перечни. Это позволит также усовершенствовать Единый реестр проверок, обеспечив возможность построения множества аналитических отчетов на базе данной структурированной информации, и предусмотреть технический барьер к проверкам актов, не указанных в перечнях. Органы контроля при отступлении от перечней не смогут физически заполнить реестр.

4. Необходимо провести широкое освещение в СМИ вступления в силу требования о недопустимости проведения проверок норм советского периода (кроме сферы трудовых отношений). Территориальным органам контроля рекомендуется разослать разъяснения с указанием на недопустимость нарушения данного требования при организации и проведении проверок. Органы прокуратуры следует ориентировать на проверку законности применения контролерами актов советского периода.
5. Следует с осторожностью начинать применение проверочных листов в ходе плановых проверок. Данная мера позво-

лит повысить объективность проверки, исключить субъективное усмотрение инспектора. Однако при этом следует следить, чтобы состав включаемых в проверочные листы контрольных вопросов не был избыточным.

Сейчас инспекторы при определении предмета проверок по крайней мере руководствуются здравым смыслом. В случае, если будут утверждены проверочные листы, то инспектор уже будет связан составом таких требований и должен будет провести проверку всех без исключения требований по всему списку контрольных вопросов, включенных в проверочные листы, даже если они будут являться исключительно формальными, устаревшими, избыточными или противоречивыми.

В проверочные листы должны включаться только наиболее значимые требования, влияющие на безопасность охраняемых ценностей, необходимость исполнения которых не ставится на практике под сомнение ни проверяющими, ни бизнесом, имеющих четкое, непротиворечивое содержание и нормативное основание, отвечающих реалиям современной экономики и развития технологий.

2. РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Во внедрении риск-ориентированного подхода заинтересовано как государство, так и бизнес. Для государства это возможность сконцентрироваться на наиболее опасных объектах контроля, сократив количество случаев причинения вреда в подконтрольной сфере при одновременном сокращении или сохранении текущего уровня за-

трат. Для бизнеса риск-ориентированный подход должен обеспечивать объем административных издержек, адекватный потенциальной опасности конкретного лица. Тем самым риск-ориентированный подход в деятельности органов контроля позволяет сократить «избыточные» административные издержки.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2017 ГОДА

К началу 2017 года была сформирована вся законодательная база, необходимая для внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении конкретных видов контроля.

В Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ была включена статья 8.1, устанавливающая основы применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора). Согласно указанной статье интенсивность проведения мероприятий по контролю и мероприятий по профилактике должна определяться категорией риска или классом опасности, к которым отнесена деятельность юридического лица, индивидуально-предпринимателя и (или) используемые ими производственные объекты.

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 были утверждены Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (используемых ими производственных объектов) к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности. Указанные правила устанавливают общие требования к деятельности по подготовке и нормативному утверждению категорий риска (классов опасности) и критериев отнесения к ним.

Данные нормативно-правовые акты предусматривают возможность использования как статической, так и динамической системы оценки риска. Статическая система предусматривает первоначальное отнесение объектов контроля к определенному классу без последующего изменения в зависимости от добросовестности подконтрольного лица. В терминах действующего законодательства статической системой оценки можно считать присвоение классов опасности, которое производится только на основании критериев тяжести потенциальных негативных последствий возможных нарушений.

Динамическая система предусматривает первоначальное отнесение объектов контроля к определенной категории с ее последующим изменением в зависимости от добросовестности подконтрольного лица.

В терминах действующего законодательства динамической системой оценки можно считать присвоение категорий риска, которое производится на основании критериев как тяжести потенциальных негативных последствий возможных нарушений, так и вероятности несоблюдения соответствующих требований (на основании сведений о ранее допущенных нарушениях).

Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 также был утвержден перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода. В первоначальной редакции он включал только 3 вида государственного надзора:

- федеральный государственный пожарный надзор;
- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый Роспотребнадзором и ФМБА России;
- федеральный государственный надзор в области связи.

Одновременно в Положения о данных видах надзора были внесены изменения, устанавливающие перечень категорий риска и критерии отнесения к ним объектов контроля (т.е. подконтрольных лиц и используемых ими производственных объектов). Во всех трех случаях была установлена динамическая система оценки рисков.

Помимо этого, еще в 10 видах контроля сохраняли свое действие правила оценки уровня риска и присвоения соответствующих классов (категорий), введенные в действие до начала реформы. Однако только в 4 видах контроля (налоговый и таможенный контроль, государственный портовый надзор и надзор в области транспортной безопасности) использовалась динамическая система оценки риска. В остальных случаях применялась статическая оценка.

Часть «дореформенных» систем оценки риска отличалась высоким качеством (например, уже упомянутые налоговый контроль и таможенный контроль). Другая

часть использовала упрощенный и, соответственно, малоэффективный подход к оценке рисков.

Помимо общих правил оценки риска Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ предусмотрел широкие права Правительства РФ по дифференциации интенсивности контроля в зависимости от категории риска или класса опасности. Согласно закону Правительство РФ вправе:

- исключать возможность проведения любых плановых проверок лиц или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности (ч. 1.2 ст. 9);
- исключать возможность проведения выездных плановых проверок лиц или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности (ч. 3.1 ст. 12);
- изменять периодичность проведения плановых проверок лиц или объектов в зависимости от категории риска или класса опасности (ч. 9.3. ст. 9);
- устанавливать обязанность использования проверочных листов (списков контрольных вопросов) при проведении проверок лиц или объектов, отнесенным к определенным категориям риска или классам опасности (ч. 11.2 ст. 9);
- сокращать срок проведения проверки в отношении лиц или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности (ч. 1.1 ст. 13);
- возможность проведения контрольных закупок в отношении лиц или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности, на основании только задания руководителя органа контроля без наличия оснований для проведения выездной внеплановой проверки⁶(ч. 3 ст. 16.1).

Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 установило основные пра-

вила дифференциации периодичности плановых проверок в зависимости от категории риска или класса опасности подконтрольного лица, производственного объекта (включая отмену плановых проверок для объектов низкого риска). Помимо этого данное постановление Правительства РФ закрепило требование о том, что положением о конкретном виде государственного контроля (надзора) устанавливаются особенности осуществления мероприятий по контролю в части сокращения срока проведения проверок и непроведения плановых выездных проверок в отношении объектов определенных категорий риска (классов опасности).

Однако, несмотря на широкий набор мер по дифференциации интенсивности контроля в зависимости от категории риска, положения о федеральном государственном пожарном надзоре, санитарно-эпидемиологическом надзоре и надзоре в области связи предусмотрели ограниченный набор последствий присвоения той или иной категории риска: существует только различие в периодичности плановых проверок (включая отмену плановых проверок для объектов низкого риска).

Среди «дореформенных» систем управления рисками, используемых для нужд контрольно-надзорной деятельности, можно выделить 2 системы, характеризующиеся широким набором мер государственного регулирования, дифференцированных в зависимости от класса опасности и категории риска. При организации и осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и государственного экологического надзора была предусмотрена дифференциация разрешительных/уведомительных режимов начала деятельности, проверяемых обязательных требований, а также объема, глубины и интенсивности мероприятий по контролю. В остальных системах управления рисками уровень дифференциации был значительно ниже: преимущественно применялась дифференциация содержания и процедуры контроля.

6 По общему правилу, контрольная закупка проводится при наличии оснований для выездной внеплановой проверки.



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2017 ГОДУ

ПАСПОРТ ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА «ВНЕДРЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Протоколом заседания проектного комитета от 27 января 2017 года № 5 был утвержден паспорт приоритетного проекта «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности», который является составной частью приоритетной программы. Данным паспортом на 2017 год были запланированы такие мероприятия, как

- утверждение Базовой модели определения категории риска, основанной на реалистичной оценке вероятности причинения вреда, тяжести последствий и анализе фактического распределения ущерба;
- принятие постановлений Правительства РФ, устанавливающих категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним, соответствующие Базовой модели определения категории риска;
- внедрение на практике риск-ориентированного подхода для 100% видов контроля, включенных в приоритетную программу: формирование исчерпывающих реестров подконтрольных объектов, ведение которых осуществляется с использованием ведомственных информационных систем; внедрение модели поддержания указанных реестров в актуальном состоянии; распределение подконтрольных субъектов по категориям риска; обеспечение доступности и понятности информации о присвоенных категориях риска (классах опасности), критериях отнесения к ним;
- утверждение Стандарта зрелости ведомственных систем управления рисками;
- формирование планов проверок на 2018 год на основании риск-ориентированного подхода.

Нужно отметить, что Перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», на 2017 год включает в себя 46 видов контроля.

В феврале-марте 2017 года утвержденный постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 перечень видов контроля, осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, был увеличен более чем в 10 раз — до 38 видов контроля. По всем добавленным в перечень видам контроля (кроме надзора за соблюдением трудового законодательства) Правительство РФ предписало уполномоченным федеральным органам исполнительной власти внести проекты критериев отнесения к категории риска или классу опасности до 15 мая 2017 года.

Таким образом, перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых будут реализованы мероприятия приоритетной программы, и перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ № 806, содержат разный набор видов контроля, подлежащих реформе.

Это порождает вопрос о возможности и порядке внедрения риск-ориентированного подхода в отношении тех видов контроля, которые включены в приоритетную программу, но отсутствуют в постановлении Правительства РФ № 806 (например, федерального государственного строительного надзора или государственного надзора за деятельностью СРО в сфере строительства).

БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КРИТЕРИЕВ И КАТЕГОРИЙ РИСКА

Для методического обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти по разработке критериев отнесения деятельности подконтрольных лиц и используемых ими производственных объектов к категориям риска протоколом заседания проектного комитета от 31 марта 2017 г. № 19(3) была утверждена

Базовая модель определения критериев и категорий риска. Данный документ предусматривает реализацию следующей схемы разработки критериев.



Базовая модель определения критериев и категорий риска стала важным шагом к формированию концептуальной модели оценки рисков, существующих в подконтрольной сфере, и разработки на основе ее результатов системы категорий риска и критериев отнесения к ним объектов контроля.

УСТАНОВЛЕНИЕ КАТЕГОРИЙ РИСКА И КРИТЕРИЕВ ОТНЕСЕНИЯ К НИМ ПОДКОНТРОЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ

В течение 2017 года новые правила оценки рисков, соответствующие Федерально-

му закону от 26.12.2008 №294-ФЗ, постановлению Правительства РФ от 17.08.2016 № 806 и общим требованиям Базовой модели, были утверждены в отношении только 10 видов контроля (Таблица 1.6). Для 7 видов контроля система оценки рисков была внедрена «с нуля», а еще для 3 видов надзора (федерального и регионального государственного экологического надзора, а также надзора в области гражданской обороны) существовавшие системы оценки были кардинально доработаны для достижения соответствия вышеуказанным актам.

ТАБЛИЦА 1.6

Виды контроля, для которых установлены категория риска и критерии отнесения к ним подконтрольных объектов

№	Название вида контроля	Орган контроля	Постановление Правительства РФ, вводящее категории и критерии
1	Федеральный государственный надзор в сфере труда	Роструд	Постановление Правительства РФ от 16.02.2017 № 197
2	Государственный надзор в области гражданской обороны		
3	Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	МЧС России	Постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 864

№	Название вида контроля	Орган контроля	Постановление Правительства РФ, вводящее категории и критерии
4	Федеральный государственный экологический надзор	Росприроднадзор	Постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886
5	Региональный государственный экологический надзор	Органы субъектов РФ	Постановление Правительства РФ от 22.11.2017 № 1410
6	Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности	Росздравнадзор	Постановление Правительства РФ от 05.07.2017 № 801
7	Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств	Росздравнадзор (для медицинского применения)	Постановление Правительства РФ от 31.07.2017 № 907
		Россельхознадзор (для ветеринарного применения)	Постановление Правительства РФ от 23.10.2017 N 1286
8	Государственный контроль за обращением медицинских изделий	Росздравнадзор	Постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 868
9	Государственный земельный надзор	Росреестр	Постановление Правительства РФ от 07.08.2017 № 943
		Россельхознадзор (в отношении отдельных земель с/х назначения)	Постановление Правительства РФ от 08.09.2017 № 1084
		Росприроднадзор	Постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886
10	Региональный государственный строительный надзор	Органы субъектов РФ	Постановление Правительства РФ от 25.10.2017 № 1294
11	Федеральный государственный метрологический надзор	Росстандарт	Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1643
12	Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции	МВД России	Постановление Правительства РФ от 27.12.2017 № 1668

В большинстве вышеуказанных видов контроля (за исключением регионального государственного строительного надзора и государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром) используется динамическая система оценки: категория риска подлежит изменению в зависимости от наличия (отсутствия) в деятельности подконтрольного юридического лица, индивидуального предпринимателя или их работников административных правонарушений или иных нарушений обязательных требований.

Несмотря на широкий набор характеристик контроля, которые могут быть дифферен-

цированы в зависимости присвоенной категории риска, во всех вышеперечисленных видах контроля **Правительство РФ в настоящее время использует только один основной инструмент управления рисками — дифференциация периодичности плановых проверок** (включая в большинстве случаев отмену плановых проверок для объектов низкого риска). Единственное исключение, не изменяющее общей картины, — государственный земельный надзор, в котором также предусмотрена дифференциация продолжительности проверки (для земельных участков категории среднего риска — 20 дней, умеренного риска — 17 дней).

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Для выявления результатов первого года реформы авторами доклада была проведена оценка существующей правоприменительной практики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (Таблица 1.7). Оценка проводилась с использованием 3-х балльной шкалы по следующим параметрам:

- система оценки уровня риска (динамическая или статическая с элементами статической — 2 балла; статическая — 1 балл; отсутствует — 0 баллов);
- метод оценки (расчетный или интегрально-условный — 2 балла; условный — 1 балл; отсутствует — 0 баллов);
- наличие реестра подконтрольных субъектов (объектов) и специализированной АИС для оценки уровня риска (реестр и АИС закреплены в нормативных актах и фактически действуют — 2 балла; частичное выполнение предыдущего условия — 1 балл; реестр и АИС отсутству-

ют либо данные о наличии отсутствуют в открытом доступе — 0 баллов);

- дифференциация разрешительных режимов начала деятельности (в отношении данного параметра и двух нижеперечисленных параметров применяются следующие правила оценки: высокая степень дифференциации — 2 балла; средняя степень дифференциации — 1 балл; низкая степень дифференциации либо данная дифференциация отсутствует — 0 баллов);
- дифференциация проверяемых обязательных требований (правила оценки изложены выше);
- дифференциация процедуры государственного контроля (правила оценки изложены выше).

Параметры оценки и правила присвоения баллов полностью аналогичны параметрам и правилам, использованным при подготовке доклада за 2016 год, что обеспечивает сопоставимость сведений за предыдущие годы.

ТАБЛИЦА 1.7

Оценка продвижения по внедрению риск-ориентированного подхода

Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска
 Таможенный контроль (ФТС России)	2	2	2
 Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	2	1	2
 Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	1	1	2
 Налоговый контроль (ФНС России)	2	2	1
 Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	2	2	1
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных НПА, содержащих нормы трудового права (Роструд)	2	2	1
 Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	1	1
 Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	2	1	1
 Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	1	1
 Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	2	1	0
 Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей* (Роспотребнадзор)	0	0	1
 Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	0	0	1

Дифферен- циация раз- решительных режимов	Дифференци- ация обязатель- ных требова- ний	Дифференци- ация процеду- ры контроля	Итоговая оцен- ка за 2017 год	Справочно: оценка за 2016 год	Справочно: оценка за 2015 год
-	1	2	○	○	○
2	2	2	○	○	○
2	2	1	○	○	○
-	0	2	○	○	○
0	0	2	○	○	○
-	0	1	○	○	○
-	0	1	○	○	○
0	0	1	○	○	○
-	0	1	○	○	○
0	0	1	○	○	○
0	0	0	○	○	○
0	0	0	○	○	○

Приоритетные виды контроля	Система оценки уровня риска	Метод оценки уровня риска	Наличие реестра подконтрольных лиц (объектов) и АИС для оценки риска
 Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	0	0	1
 Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	0	0	1
 Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	0	0	1
 Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0	0

До принятия постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей производилось на основании Приказа Роспотребнадзора от 30.09.2015 № 1008, которым были утверждены Методические рекомендации «Классификация хозяйствующих субъектов и видов деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий». Данный методический документ определял правила оценки рисков для 2-х видов надзора: санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области защиты прав потребителей.

В 2016 году применение риск-ориентированного подхода при осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора было урегулировано в положении о данном виде надзора (постановление Правительства РФ от 05.06.2013 № 476). При этом вышеуказанные Методические рекомендации сохранили свое действие. В связи с этим при подготовке доклада прошлого года было сделан вывод, что для целей надзора

Анализ существующей правоприменительной практики показывает довольно парадоксальную ситуацию. С одной стороны, ведется активная работа по принятию постановлений Правительства РФ, закрепляющих новые правила оценки рисков: за прошедший год установлены категории риска и критерии отнесения к ним для 12 видов контроля. С другой стороны, отсутствуют кардинальные изменения, связанные с внедрением риск-ориентированного подхода в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля.

Серьезные положительные изменения произошли только в отношении **федерального государственного надзора в сфере труда и государственного земель-**

ного надзора. В первом случае оценка кардинально повысилась (она изменилась с отметки «низкий уровень» до отметки «высокий уровень»), а во втором случае — серьезно улучшилась (произошло изменение с отметки «низкий уровень» до отметки «средний уровень»). Также нельзя не отметить позитивные изменения, связанные с **федеральным государственным метрологическим надзором** (однако пока речь идет о формальном установлении критериев для отнесения к категориям риска без изменения реальной практики). В тоже время **в отношении 7 видов контроля**, имевших в прошлом году оценки «низкий уровень» и «средний уровень», **прогресс в развитии риск-ориентированного подхода отсутствовал.**



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2018 ГОД

1. В течение 2018 года необходимо ликвидировать возникшее в прошедшем году отставание по вопросам принятия по-

становлений Правительства РФ, устанавливающих категории риска и критерии отнесения к ним подконтрольных лиц

Дифферен- циация раз- решительных режимов	Дифференци- ация обязатель- ных требова- ний	Дифференци- ация процеду- ры контроля	Итоговая оцен- ка за 2017 год	Справочно: оценка за 2016 год	Справочно: оценка за 2015 год
0	0	0	○	○	○
0	0	0	○	○	○
0	0	0	○	○	○
0	0	0	○	○	○

в области защиты прав потребителей производится оценка рисков подконтрольных лиц. Вместе с тем исследование текущей практики показывает, что такая оценка не осуществляется: нормативно установленные категории риска и критерии отнесения к ним, равно как и практика присвоения категорий риска отсутствуют.

Роспотребнадзор реализовал инициативу отказа от плановых проверок в рамках надзора в области защиты прав потребителей с 2018 года. Однако ни в Закон РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей», ни в Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 02.05.2012 № 412) не были внесены изменения, исключающие проведение плановых проверок. Кроме того, индикаторы риска, необходимые для качественного управления рисками при проведении внеплановых проверок (в отсутствие плановых мероприятий), также не разработаны.

и объектов. В первоочередном порядке это должно производиться в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля.

Устанавливаемые категории риска и критерии должны быть в обязательном порядке основаны на динамической системе оценки уровня риска с использованием расчетного или интегрально-условного метода оценки. Для присвоения категорий риска должны использоваться только такие критерии, которые связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью.

- Для видов контроля, в рамках которых используются «дореформенные» системы управления рисками, необходимо в течение 2018 года проводить постепенное приближение существующих правил управления рисками к целевому состоянию. Так, статическая система оценки подлежит либо замене на динамическую, либо дополнению элементами динамической оценки, учитывающими текущее состояние объекта контроля.

Например, могут использоваться неизменяемые классы опасности, присваиваемые деятельности подконтрольных лиц или производственным объектам. Однако лица или объекты, имеющие один и тот же класс опасности, на основании дополнительных сведений ранжируются по степени опасности, что определяет приоритетность и интенсивность проверок или иных мероприятий по контролю. Рейтингование должно производиться с учетом сведений о добросовестности подконтрольных лиц (наличие сведений о наиболее тяжких нарушениях, случаях причинения вреда и т.д.).

- Принятые в 2016 и 2017 годах постановления Правительства РФ, устанавливающие категории риска и критерии отнесения к ним подконтрольных лиц и объектов, должны быть дополнены широким набором мер по дифференциации интенсивности контроля в зависимости от категории риска.

Помимо дифференциации периодичности плановых проверок и исключения плановых проверок для объектов низкой кате-

гории риска, Правительство РФ должно также исключать возможность проведения выездных плановых проверок, сокращать срок проведения проверки, предусматри-

вать возможность проведения контрольных закупок в зависимости от присвоенной категории риска.

3. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время в большинстве случаев деятельность органов контроля строится на выполнении ими формальных процедур, а оценка их деятельности связана с установлением факта и объема выполнения той или иной установленной процедуры (так называемая «палочная система»). При этом связь с конечным результатом деятельности и фактом выполнения таких формальных процедур многими органами контроля только декларируется. Если орган контроля хорошо выполняет формальные процедуры, то работа такого органа оценивается положительно безотносительно к тому, привело это к каким-либо положительным изменениям в регулируемой сфере или нет.

В рамках реформы органам контроля предлагается использовать механизмы performance

management и перейти на модель управления, направленную на достижение общественно значимого результата. При этом под таким результатом понимается минимизация причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в соответствующей сфере деятельности с учетом оптимизации затрачиваемых ресурсов, связанных с осуществлением контрольно-надзорной деятельности как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. В рамках такой модели любое значимое решение должно приниматься органом контроля с учетом того, как оно повлияет на общественно значимые результаты ведомства или на эффективность использования им имеющихся ресурсов. Для этого устанавливаются ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2017 ГОДА

Принятый в конце 2016 года паспорт приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» по направлению внедрения системы оценки результативности и эффективности предусмотрел внедрение такой системы, начиная с отдельных сфер и заканчивая всеми видами государственного контроля до 2025 года. Также в паспорте приоритетного проекта были предусмотрены в том числе следующие мероприятия:

- утверждение Стандарта зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности и составление рейтингов контрольных органов на его соответствие;
- проведение независимой проверки достоверности, полноты и точности расчета контрольными органами показателей результативности и эффективности;
- обеспечение возможности принятия управленческих решений в зависимости от достижения показателей результативности и эффективности, в том числе решений об оптимизации и совершенствовании системы управления, систем мотивации сотрудников, распределения ресурсов, планирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий;
- обеспечение автоматизации для расчета показателей результативности и эффек-

тивности данных, позволяющая анализировать указанные данные в автоматическом режиме.

Установление показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности должно осуществляться с учетом требований Правительства Российской Федерации. Еще в мае 2016 года были утверждены Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (распо-

ряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 года № 934-р).

В соответствии с таким распоряжением отдельные федеральные органы исполнительной власти должны были утвердить ведомственные показатели результативности и эффективности. На начало 2017 года такие показатели, согласно данным открытых источников, утвердили только два органа: МЧС России и ФМБА России (при этом ФМБА России на тот момент не являлось участником реформы).



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2017 ГОДУ

ДОКУМЕНТЫ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

В 2017 году распоряжением Правительства РФ от 23.05.2017 № 999-р были существенно переработаны Основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Существенно расширен типовой перечень показателей результативности и эффектив-

ности контрольно-надзорной деятельности. Уточнены принципы расчета показателей эффективности. Появилась новая группа индикативных показателей, характеризующих мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, а также проведение контрольных закупок. Система показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности теперь основана на следующей структуре:

Группа А	ключевые показатели результативности (существующий и целевой уровни безопасности охраняемых законом ценностей)
Группа Б	показатель эффективности контрольно-надзорной деятельности (характеризующий динамику затрат бюджета и издержек подконтрольных лиц)
Группа В	В.1 индикативные показатели, характеризующие непосредственное состояние подконтрольной сферы, а также негативные явления в ней
	В.2 индикативные показатели, характеризующие качество проводимых мероприятий по контролю
	В.3 индикативные показатели, характеризующие параметры проведенных мероприятий по контролю в целях их учета
	В.4 индикативные показатели, характеризующие объем задействованных трудовых, материальных и финансовых ресурсов

Показатели группы В являются базой для расчета показателей результативности и эффективности групп А и Б.

Также в 2017 году проектным комитетом утверждены Методические рекомендации оценки достоверности, полноты и точности

данных, используемых при расчете показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. В соответствии с такими рекомендациями органы контроля должны самостоятельно проводить оценку качества данных, используемых для наблюдения за уста-

новленными ими показателями результативности и эффективности. Оценка проводится ежегодно (до 25 марта) в форме заполнения чек-листа и декларирования соответствия используемых инструментов установленным рекомендациям.

Кроме того, в декабре 2017 года был предварительно одобрен проект Стандарта зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности. Стандарт в его версии, разосланной для общественного обсуждения, вобрал в себя много принципов управления результативностью и эффективностью из международных документов и больше внимания уделяет идеологии данной концепции, чем собственно стандартизации управленческих процессов органов контроля при реализации такой концепции. Стандарт предусматривает 4 уровня зрелости ведомственных систем и устанавливает общие требования к таким уровням. Отдельно выделяется нулевой (стартовый) уровень.

УТВЕРЖДЕНИЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ОРГАНАМИ КОНТРОЛЯ

В 2017 году продолжился процесс утверждения органами контроля перечней показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

В октябре — декабре такие перечни были утверждены 8 органами контроля. Всего, как это следует из открытых источников, с учетом актов, принятых в 2016 году, показатели результативности и эффективности установлены для 9 федеральных органов контроля.

На момент написания доклада в открытых источниках отсутствовали показатели результативности и эффективности в отношении следующих участников приоритетной программы: МВД России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор и ФТС России.

Правительство РФ установило, что органы контроля определяют перечень показателей для каждого вида контрольно-надзорной деятельности в соответствии со структурой перечня показателей результативности и эффективности контроль-

но-надзорной деятельности, утвержденной Правительством РФ. Такая структура предусматривает, в том числе определение следующих значений:

- наименование показателя;
- формула расчета;
- комментарии (интерпретация значений);
- значение показателя (текущее);
- международные сопоставления показателей;
- целевые значения показателей;
- источник данных для определения значения показателя;
- сведения о документах стратегического планирования, содержащих показатель (при его наличии).

Некоторые органы контроля указывают такие сведения непосредственно в утверждаемых ими перечнях показателей результативности и эффективности (например, ФНС России, Роструд), что следует признать лучшей практикой. Однако многие органы контроля в утверждаемых ими перечнях ограничивались только указанием формулировки показателя и способа его расчета (формулы): Россельхознадзор, Ространснадзор, ФМБА России. Ни один орган власти не привел международные сопоставления для ключевых показателей результативности.

Во многих случаях **невозможность заполнения соответствующих сведений является объективной**, так как наблюдение за показателями еще не началось, и многие данные пока отсутствуют. Но механизм получения данных о значениях показателей может и должен быть продуман при утверждении перечней показателей результативности и эффективности.

Помимо того, что по многим показателям не проработаны источники сведений о них, в большинстве случаев **отсутствуют утвержденные методики расчета их значений**.

Например, Правительство РФ вменяет в обязанность органам контроля по ка-

ждому виду контроля определять объем издержек хозяйствующих субъектов, возникающих в связи с проведением в отношении них контрольных мероприятий. Однако при этом устанавливаются лишь самые общие требования по его расчету.

Правительством РФ предлагается объем таких издержек определять, исходя из суммы следующих значений:

- *произведения усредненной оценки затраченных часов на сдачу одного поля отчетности в орган контроля на среднюю заработную плату в час, умноженное на количество полей отчетности, сдаваемых в уполномоченный орган (при этом к затратам на сдачу отчетности относится стоимость рабочего времени сотрудников хозяйствующих субъектов, необходимое на ознакомление с требованиями о предоставлении отчетности, заполнение форм отчетности, внутреннее согласование форм отчетности и предоставление отчетности);*
- *произведения средней продолжительности проверок (иных мероприятий по контролю) на среднее число часов работников, задействованных в ее проведении, и среднюю заработную плату в час работников, умноженное и на количество проведенных проверок (иных мероприятий по контролю);*
- *материального ущерба от действий (бездействий) должностных лиц контрольно-надзорного органа, в том числе с учетом отменных по решению суда результатов проверок (млн руб.).*

Очевидно, что таких разъяснений по определению объема издержек хозяйствующих субъектов, возникающих в связи с проведением в отношении них контрольных мероприятий, явно недостаточно. Все органы контроля при применении данного показателя будут определять объем издержек в конечном итоге по-разному.

Тот же недостаток отсутствия методик расчета касается и многих других показателей, наблюдение за которыми необходимо вести в рамках реформы. Многие показатели являются узкоотраслевыми, и разработка универсальных методик не решит проблему. Это означает, что для многих показателей придется разрабатывать свой собственный инструментальный расчет.

СОДЕРЖАНИЕ УСТАНОВЛИВАЕМЫХ КЛЮЧЕВЫХ ПОКАЗАТЕЛЕЙ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ

Правительство РФ определило «ключевые показатели» как показатели результативности государственного контроля, отражающие уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности, по которым устанавливаются целевые значения, достижение которых должен обеспечить орган, осуществляющий контрольно-надзорную деятельность. Интерпретация значений ключевых показателей должна основываться на стремлении к достижению максимальной результативности, выражающейся в минимизации причиняемого вреда (ущерба).

В проекте Стандарта зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности содержатся общие рекомендации к оценке результативности. Во-первых, орган контроля должен определить целевой уровень безопасности в данной сфере и определить приемлемые целевые значения показателей, во-вторых, необходимо определить вклад органа контроля в достижение данных показателей на фоне влияния факторов внешней среды, деятельности иных органов и организаций, также влияющих на достижение общественно-значимых результатов. В-третьих, с учетом двух вышеперечисленных обстоятельств, необходимо определить чувствительность целевых значений показателей результативности к предполагаемой стратегии контрольно-надзорной деятельности, для того чтобы обосновано установить динамику целевых значений по годам.

При этом детальные рекомендации установления ключевых показателей, в том числе методики определения вклада контрольно-надзорной деятельности в достижение общественно-значимых результатов, в настоящее время отсутствуют.

Поэтому установленные к настоящему времени ключевые показатели органов контроля не учитывают данных факторов.

То же самое замечание касается следующих ключевых показателей, установленных иными органами контроля, например:

- ущерб окружающей среде (Росприроднадзор);
- заболеваемость населения на территориях, подлежащих обслуживанию ФМБА России, суммой инфекций (ФМБА России).

Поэтому установление ключевых показателей результативности **в отсутствии методик по оценке вклада в достижение общественно-значимого результата органа контроля оказывается бесполезным**, так как на их основе не могут быть сделаны выводы об эффективности деятельности.

Другое замечание, касающиеся установления ключевых показателей результативности, заключается в невозможности использования для таких показателей значения объема латентного вреда, то есть такого вреда, который может быть выявлен только в результате активных контрольно-надзорных мероприятий.

Об этой проблеме указывалось в предыдущем докладе РСПП за 2016 год. Анализ устанавливаемых ключевых показателей органами контроля подтверждает существование данной проблемы.

Например, ФАС России в качестве своего единственного ключевого показателя по федеральному государственному контролю (надзору) за соблюдением антимонопольного законодательства установила следующий показатель — причиненный ущерб в результате злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением, соглашений и согласованных действий, картелей (в т.ч. сговоров на торгах), фактов недобросовестной конкуренции, выявленных и пресеченных в результате действий антимонопольного органа.

Очевидно, что чем меньше ФАС России будет проводить проверки, рассматривать дела о нарушении антимонопольного законодательства, тем меньше будет регистрироваться ущерб в результате злоупотреблений хозяйствующих субъектов. Более того, ущерб вообще не будет причиняться, если ФАС России вовсе прекратит свою деятельность. И наоборот, чем ФАС России будет более активным и больше выявлять злоупотреблений на товарных рынках, тем регистрируемый ущерб будет больше. Поэтому данный показатель также невозможно использовать для оценки результативности деятельности органа контроля.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности проведена оценка результатов такой работы в отношении приоритетных видов контроля (Таблица 1.8). При оценке учитывались следующие критерии:

- наличие по виду контроля системы регистрации негативных явлений, на устранение которых направлена контрольно-надзорная деятельность:
 - 0 баллов — система учета вреда отсутствует или сведения о вреде накапливаются децентрализованно на региональном уровне и (или) в несистематизированном (неструктурированном) виде, и (или) ситуативно, в отсутствие утвержденных форм и регламентов, учитываются случаи причинения вреда, но не определяется размер такого вреда, в случае,

если сведениями о вреде обладают иные органы и организации, межведомственное взаимодействие для получения таких сведений органом контроля не налажено;

- 1 балл — система учета вреда частично соответствует указанным требованиям, в том числе не по каждому случаю причинения вреда собираются сведения о характеристиках случая причинения вреда и производится расчет размера вреда;
- 2 балла — система учета вреда регламентирована, собираются систематизированные данные о случаях причинения вреда и их последствиях (размере вреда), данные агрегируются на федеральном уровне, налажено межведомственное взаимодействие для получения сведений о случаях причинения вреда и его последстви-

ях (если такими сведениями обладают иные органы и организации);

- ➔ наличие в открытых источниках сведений об утверждении перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности для вида контроля — 2 балл;
- ➔ качество утвержденного перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности для вида контроля (в перечне указаны только наименования показателей, при необходимости формулы их расчета, отдельные

комментарии к ним — 0 баллов; в перечне дополнительно указаны источники данных для определения значений показателя или текущие и целевые значения показателей, или сведения о документах стратегического планирования, содержащих показатель (при его наличии) — 1 балл; в перечне указаны все перечисленные характеристики — 2 балла).

Оценка проводилась в декабре 2017 года. По результатам оценки составлен рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы в рассматриваемой сфере.

ТАБЛИЦА 1.8

Оценка продвижения в сфере результативности и эффективности

Приоритетные виды контроля	Наличие по виду контроля системы регистрации негативных явлений	Наличие утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Качество утвержденного перечня показателей результативности и эффективности	Итоговая оценка
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	2	2	2	○
Налоговый контроль (ФНС России)	2	2	2	○
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	2	2	○
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	2	2	1	○
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	0	2	1	○
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	1	2	0	○
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	1	2	0	○
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	0	2	0	○
Таможенный контроль (ФТС России)	2	0	0	○

Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	2	0	0	○
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	1	0	0	○
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	1	0	0	○
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	0	0	○
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	0	0	0	○
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	0	0	0	○
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	0	0	○



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2018 ГОД

Предпринимательское сообщество поддерживает стремление Правительства РФ перейти в сфере контрольно-надзорной деятельности на модель управления, направленную на достижение общественно значимого результата. Бизнес ожидает от этих преобразований сокращения издержек, связанных с прохождением контроля, так как модель предполагает отказ от проведения непроизводительных мероприятий по контролю, не приводящих к общественно-полезному результату. Тем органам контроля, которые еще не утвердили показатели результативности и эффективности, рекомендуется завершить эту работу.

Вместе с тем, предлагается скорректировать практику утверждения ключевых показателей результативности, предусмотрев отказ от использования показателей, касающихся размера ущерба охраняемым ценностям, если такой ущерб может быть выявлен толь-

ко по результатам контрольно-надзорных мероприятий. Для таких случаев общественно-полезный результат контрольно-надзорной деятельности может быть измерен через показатели, характеризующие восприятие обществом и предпринимательским сообществом уровня безопасности (состояния защищенности охраняемых ценностей) в соответствующих сферах. Следует определить случаи, когда использование таких показателей целесообразно.

В тех случаях, где ключевые показатели результативности направлены на определение размера ущерба охраняемым ценностям, следует интерпретировать их с учетом вклада контрольно-надзорной деятельности в достижение общественно-значимого результата. Для этого необходимо разработать методику определения такого вклада на фоне влияния факторов внешней среды, деятельности иных органов и организаций.

4. ПРОФИЛАКТИКА И КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

Данное направление реформы призвано ориентировать контрольную и надзорную деятельность не только на проведение проверок, но также и на осуществление профилактических мероприятий. Одним из 11 между-

народных принципов передовой практики совершенствования правоприменительной деятельности и проверок, разработанных экспертами ОЭСР, является принцип содействия контролирующими органами со-

блюдению требований подконтрольными лицами. Это значит, что органы контроля должны не только проверять соблюдение, но

и помогать соблюдать требования. Данный принцип должен быть реализован в рамках направления реформы по профилактике.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2017 ГОДА

С 1 января 2017 года вступила в силу новая статья 8.2 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ, посвященная организации и проведению мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований. С этой даты органы контроля обязаны раскрывать содержание проверяемых ими требований в соответствующих перечнях, проводить информирование по вопросам соблюдения таких требований, в том числе посредством разработки и опубликования руководств по соблюдению обязательных требований, проведения семинаров и конференций и т.д. Также в рамках профилактики было установлено новое полномочие органов контроля по объявлению предостережений. Органы контроля должны осуществлять мероприятия по профилактике в соответствии с ежегодно утверждаемыми ими программами профилактики нарушений.

По состоянию на начало 2017 года было утверждено две программы профилактики. Также разрабатывались программы профилактики нарушений на уровне территориальных органов МЧС России.

К началу 2017 году было утверждено два методических документа, касающихся профилактики нарушений.

- Методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности;

- Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий.

Принятый в конце 2016 года паспорт приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» по направлению профилактики нарушений обязательных требований предусматривал, кроме уже перечисленных, следующие мероприятия до 2025 года:

- организацию консультационной работы с электронными обращениями;
- организацию досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов, в том числе в электронном виде с использованием «Личного кабинета» подконтрольного субъекта в сети «Интернет»;
- внедрение механизмов самостоятельного определения подконтрольным субъектом перечней предъявляемых к нему обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и/или опросных листов);
- создание полноценной системы обучения сотрудников подконтрольных субъектов с использованием «Личного кабинета» в сети «Интернет».



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2017 ГОДУ

ДОКУМЕНТЫ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Ключевым документом по направлению реформы стал принятый в сентябре 2017 года Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований (далее — стандарт профилактики, стандарт).

Стандарт дает подробные методологические рекомендации к следующим видам и формам профилактических мероприятий:

- формирование и ведение перечней обязательных требований (при этом предлагается вести именно перечень требований, а не как это предусмотрено

сейчас — перечень актов, устанавливающих требования);

- использование проверочных листов (списков контрольных вопросов), в том числе для целей самопроверки подконтрольных субъектов;
- информирование по вопросам соблюдения обязательных требований (в рамках которого предусматривается подготовка доклада о правоприменительной практике и доклада с руководством по соблюдению обязательных требований, а также проведение публичных мероприятий с подконтрольными субъектами);
- объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;
- разъяснительная работа относительно процедур контроля;
- мероприятия, направленные на поощрение и стимулирование добросовестных подконтрольных субъектов;
- создание интерактивных сервисов взаимодействия с подконтрольными субъектами, в том числе интерактивные сервисы для проведения самообследования и самооценки;
- механизмы досудебного (внесудебного) обжалования.

Не совсем реалистичным представляется мероприятие по ведению перечней обязательных требований.

- Согласно стандарту полный перечень обязательных требований дается применительно к каждой структурной единице нормативного правового акта (или совокупности взаимосвязанных структурных единиц), и заключается в перечислении соответствующих обязательных требований в виде прямых цитат из нормативного правового акта. Учитывая, что структурные единицы актов могут иметь отсылочный характер, иметь перекрестные ссылки, использовать введенные в общей части акта сокращения, то вырванная из контекста акта норма может быть непонятна для понимания при изложении ее в перечне. Для корректного понимания нормы придется приводить не ее точную цитату, а раскрывать контекст изложения

и местами допускать парафраз, что создаст путаницу.

- Формирование дополнительных перечней обязательных требований может быть избыточным, в том числе и в свете введения проверочных листов.
- Представляется преждевременным формирование таких перечней до того, как будет проведена работа по пересмотру обязательных требований, отмене избыточных, устаревших и дублирующих требований.
- Следует иметь в виду, что орган контроля может осуществлять контроль в отношении сотен правовых актов (например, в перечне правовых актов, содержащих обязательные требования национальных стандартов и технических регламентов (приказ Росстандарта от 28.12.2016 № 2024) указано более 1688 различных актов.

Таким образом, предлагаемые перечни обязательных требований могут достигать объема в несколько десятков тысяч строк. Предлагается дополнительно оценить целесообразность составления таких перечней.

Также в 2017 году были утверждены методические рекомендации по организации и проведению публичных обсуждений, в том числе рекомендации по проведению несколькими органами контроля совместных публичных обсуждений правоприменительной практики. Для самооценки профилактических мероприятий были разработаны чек-листы для оценки качества публичных обсуждений и докладов с руководством по соблюдению обязательных требований и по правоприменительной практике.

ВЕДОМСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ ПРОФИЛАКТИКИ

Ведомственные программы профилактики нарушений обязательных требований являются основным инструментом организации профилактической работы в органах контроля.

В 2017 году такие программы утвердили 20 федеральных органов контроля. В большинстве случаев орган контроля утверждает единую программу профилактики. ФСТЭК России и Росздравнадзор утвердили несколько программ профилак-

тики отдельно для каждого вида контроля, осуществляемого органами. В МЧС России программы профилактики утверждаются на региональном уровне.

ОБЪЯВЛЕНИЕ ПРЕДОСТЕРЕЖЕНИЙ

В 2017 году некоторые органы контроля (МЧС России, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Роспотребнадзор) начали реализовывать свое новое полномочие по объявлению предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

В соответствии со стандартом профилактики объявление подконтрольному лицу предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований исключает проведение внеплановой проверки по тому же основанию в отношении данного лица.

В докладе РСПП за 2016 год указывалось, что к данному инструменту есть много вопросов. Они касались того, что предостережения могут накладываться на предпринимателей дополнительные издержки, связанные с необходимостью исполнения рекомендаций органа контроля по совершению тех или иных действий, в то время когда предостережения объявляются в условиях недостатка информации о событии нарушения, и известно лишь о его признаках.

Предприниматели должны уведомить орган контроля о мерах, принятых по объявленному предостережению. Хотя законодательством не предусмотрено негативных последствий за непринятие таких мер, но действия подконтрольного лица в связи с объявлением ему предостережения могут использоваться для оценки его добросовестности.

На момент написания доклада в органах контроля отсутствовали какие-либо внутренние разъясняющие документы о том, в каких случаях требуется провести проверку, а в каких можно обойтись предостережением.

Рекомендации по установлению обстоятельств для обоснованного объявления предостережений даны в стандарте профи-

лактики. Между тем, пока не все они могут быть применены. В частности, в стандарте указано, что если готовящееся или допущенное нарушение обязательных требований соответствует критериям чрезвычайно высокого, высокого или значительного риска, то в таком случае предостережение не объявляется, и должны реализовываться внеплановые формы государственного контроля (надзора).

Однако категорирование требований по риску их нарушения на уровне риска является абсолютно новым инструментом, методология его применения не разработана, и ни в одном органе контроля пока не применяется (кроме Роструда)⁷.

ПОДГОТОВКА ДОКЛАДОВ О ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ И ДОКЛАДОВ С РУКОВОДСТВАМИ ПО СОБЛЮДЕНИЮ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В 2017 году только за первые три квартала и только органами контроля из числа участников приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (12 пилотных органов власти) было подготовлено более 40 докладов о правоприменительной практике и докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований⁸, затрагивающих вопросы осуществления 42 видов контроля (всего данными органами осуществляется 47 видов контроля).

С большей дисциплиной органы контроля готовят доклады о правоприменительной практике. Частота подготовки таких докладов за первые три квартала 2017 года составила почти 2 доклада на один пилотный орган. Доклады с руководствами по соблюдению обязательных требования готовятся реже — 1,5 доклада на один орган за три квартала.

В таблице 1.9 приводятся сведения об описании в докладах отдельных вопросов практики осуществления видов государственного контроля надзора пилотными органами (участниками реформы).

7 Роструд разместил на своем сайте перечень из 76 типовых нарушений обязательных требований с их классификацией (дифференциацией) по степени риска причинения вреда вследствие нарушений обязательных требований и тяжести последствий таких нарушений.

8 С учетом того, что один доклад может состоять из двух частей, одна из которых была посвящена вопросам правоприменительной практики, а другая — руководству по соблюдению обязательных требований, в этом случае считается, что это два разных доклада.

ТАБЛИЦА 1.9

Полнота докладов органов контроля о правоприменительной практике

Тематика	Доля видов контроля, в отношении которых тематика раскрыта в докладах*
Доклады о правоприменительной практике	
Наличие сведений о характере и количестве профилактических мероприятий в отношении подконтрольных субъектов	40%
Наличие анализа проведенных плановых и внеплановых контрольно-надзорных мероприятий (количество, структура, динамика)	83%
Наличие анализа ущерба охраняемым законом ценностям, причиненного в результате нарушения обязательных требований (количество, структура, динамика)	23%
Наличие статистики типовых и массовых нарушений обязательных требований	85%
Наличие обобщенного анализа возможных причин возникновения типовых и массовых нарушений обязательных требований	23%
Наличие рекомендаций по возможным мероприятиям, направленным на устранение типовых и массовых нарушений обязательных требований	30%
Наличие общего анализа наложенных мер юридической ответственности	75%
Наличие анализа практики оспаривания действий (бездействия) и решений органа контроля в административном и судебном порядке	43%
Наличие анализа исполнения предписаний, выданных по результатам контрольно-надзорных мероприятий	11%
Доклады с руководством по соблюдению обязательных требований	
Наличие и краткое изложение новых обязательных требований, которые были приняты (вступили в силу) за анализируемый период	93%
Наличие разъяснений новых обязательных требований	51%
Наличие рекомендаций по конкретным организационным и техническим мерам, которые необходимо предпринять подконтрольным субъектами для обеспечения их соответствия новым обязательным требованиям	4%
Наличие анализа практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов, связанной с применением обязательных требований	11%
Информация о присутствии пробелов и противоречий в действующем регулировании	15%
Конкретные рекомендации подконтрольным субъектам о том, каким образом им действовать в случае наличия пробелов (противоречий) в регулировании	2%

* Доля от общего количества видов контроля, осуществляемых пилотными органами и включенных в приоритетный проект

МЕХАНИЗМЫ ДОСУДЕБНОГО (ВНЕСУДЕБНОГО) ОБЖАЛОВАНИЯ

Возможность удобным способом оспорить результаты контроля и действия инспекторов, а также обеспечение оперативного и объективного рассмотрения административной жалобы является одной из целей реформы по направлению профилактики.

Совершенствование механизмов досудебного обжалования имеет значение не только для внедрения системы комплексной профилактики нарушений, но также и для иных направлений реформы, так как снабжает орган контроля механизмами обратной связи, увеличивает открытость и понятность государственного контроля, оптимизирует внутренние административные процессы органа контроля, дает дополнительные гарантии защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Как следует из стандарта профилактики, внедрение данных механизмов в части их профилактического воздействия помогает:

- повысить эффективность диалогового взаимодействия между органами контроля и подконтрольными субъектами;
- формирует единообразную правоприменительную практику органов контроля и их территориальных органов.

В бизнесе распространена концепция отношения к жалобам клиентов как к важному ресурсу повышения его эффективности. Жалобы являются бесплатным источником сведений об имеющихся проблемах. Чтобы получить полную картину, необходимо выявлять скрытые жалобы, рекомендуют бизнес-консультанты. Если жалобы отсутствуют, это может свидетельствовать, в том числе, что сервис той или иной компании стал настолько плохим, что клиенты просто перестали жаловаться, считая, что это ни к чему не приведет⁹.

Стандарт профилактики дает подробные рекомендации к процедуре рассмотрения органами контроля административных жалоб. Среди них особенно следует поддержать следующие предложения, вводящие в административное обжалование квазисудебные процедуры:

- принцип открытости рассмотрения жалобы, подразумевающий, что орган контроля обеспечивает заявителям возможность лично или через своих представителей

присутствовать при рассмотрении и разрешении жалобы, излагать свою позицию по существу спора, представлять доказательства, обосновывающие доводы жалобы, знакомиться в процессе рассмотрения жалобы со всеми документами и материалами, касающимися предмета спора;

- принцип состязательности, подразумевающий, что заявитель, а также должностное лицо органа контроля, решения, действия (бездействия) которого обжалуются, до принятия решения по жалобе вправе представлять документы и материалы, обосновывающие их доводы, знакомиться с документами и материалами, представленными другой стороной спора.

В настоящее время абсолютное большинство органов контроля рассматривают поступающие к ним жалобы (кроме жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях) в порядке общих процедур, предусмотренных для рассмотрения обращений граждан и организаций (30-дневный срок, кабинетный принцип рассмотрения без приглашения заявителя, принятие решения по жалобе единолично должностным лицом, рассматривающим жалобу).

Из числа пилотных органов контроля - участников реформы только в МЧС России и ФНС России установлены сроки рассмотрения жалоб менее 30 дней (15 дней). В остальных органах действуют стандартные (30-дневные) сроки рассмотрения. Указание на то, что жалоба должна рассматриваться с участием заявителей, в нормативных актах имеется частично только в отношении процедур административного обжалования в ФТС России и ФНС России.

Специализированные сервисы для направления электронных жалоб в сети Интернет на действия инспекторов и решения органа контроля созданы только в ФНС России, Роструде, Росприроднадзоре.

Органам контроля следует стремиться к тому, чтобы количество подаваемых к ним жалоб было не менее количества заявлений в суд об оспаривании решений таких органов, а также действий (бездействия) их должностных лиц. Если заявитель сразу направляет заявление в суд, где рассмотрение занимает больше времени и требуется уплатить государственную пошлину, это означает, что заявитель не доверяет процедуре досудебного обжалования и считает ее неэффективной.

⁹ Барлоу Джанелл, Мёллер Клаус. Жалоба — это подарок. Как сохранить лояльность клиентов в сложных ситуациях. — 2-е изд., перераб. и доп. [Пер. с англ. А. Логвинской]. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2011. — С.54.

Также органам контроля следует вводить удобные способы направления жалоб, открытые и прозрачные процедуры их рассмотрения, а также механизмы оперативного принятия решений по жалобам в сокращенные сроки.

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ

В результате реформы должна качественно улучшиться работа органов контроля по консультированию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Такая работа должна вестись посредством следующих форм:

- проведение очных публичных обсуждений результатов правоприменительной практики органа контроля, руководств по соблюдению обязательных требований («публичных балансовых совещаний») в центральном аппарате органа контроля, а также во всех его территориальных органах;
- проведение дистанционных обучающих мероприятий (он-лайн лекции, вебинары на официальном сайте органа контроля);
- осуществление индивидуального дистанционного консультирования на официальном сайте органа контроля;
- наличие интернет-сервиса самооценки юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями своего соответствия обязательным требованиям.

По экспертным оценкам, в 2017 году пилотные органы контроля, участвующие в реформе, провели более 30 публичных обсуждений правоприменительной практики на уровне центральных аппаратов и более 1400 — на уровне территориальных органов. Как показала практика, такой формат встреч с подконтрольными лицами оказался достаточно востребованным. В среднем на одном меро-

приятии присутствовало более 80 человек. При этом охват такими мероприятиями подконтрольных лиц оказался существенным. В среднем представители 5%¹⁰ подконтрольных организаций побывали на таких мероприятиях по интересующему их виду контроля.

Наличие интернет-сервиса самооценки соответствия обязательным требованиям обнаружено у Роструда и Росприроднадзора. Иные органы контроля такие сервисы пока не создали.

Что касается индивидуального дистанционного консультирования, то в большинстве случаев на сайтах органов контроля имеется форма направления обращения в такой орган. Однако поданные в электронном виде обращения рассматриваются в общем порядке в течение 30 дней. Получить же оперативную консультацию, как это обеспечивает бизнес для своих клиентов, в сфере государственного контроля (надзора) пока не представляется возможным.

Например, в Екатеринбурге завод, занимающийся производством молочных продуктов питания, был проверен органами санитарно-эпидемиологического надзора. Так как завод находился на территории, эндемичной по клещевому энцефалиту, надзорный орган проверил прохождение работниками предприятия вакцинации, ссылаясь на календарь прививок. Администрация завода усомнилась, что обязанность по обеспечению вакцинации возложена законодательством на работодателя и обратилась в центральный аппарат надзорного органа за консультацией о правомерности действий проверяющих. Получить оперативную и исчерпывающую консультацию по данному вопросу не удалось. На письменное обращение был получен ответ о том, что работники предприятия должны быть привиты, но кто и за чей счет должен обеспечить выполнение данного требования, в ответе разъяснено не было. В итоге предприятие было привлечено к административной ответственности по ст.6.3 КоАП РФ.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ

Для оценки состояния правоприменительной практики в сфере профилактики и консультирования, проведена оценка результатов такой работы в отношении при-

¹⁰ В данном показателе не учитываются те виды надзора, которые осуществляются в отношении максимально большого круга субъектов (налоговый контроль, надзор за исполнением трудового законодательства, пожарный надзор). Охват публичных обсуждений в рамках таких видов контроля составил 0,1% — 0,2%.

оритетных видов контроля (Таблица 1.10). При оценке учитывались следующие критерии:

- ➔ наличие в открытом доступе ведомственной программы профилактики по виду контроля — 1 балл;
- ➔ качество подготовки докладов о правоприменительной практике (при оценке учитывалось количество размещенных на сайте докладов за три квартала 2017 года и их полнота, при этом полнота оценивалась, исходя из наличия в докладах указанных тематических разделов: 0 баллов — доклад отсутствует на сайте или в нем представлены только минимальные сведения о правоприменительной практике; 1 балл — доклад(ы) размещены на сайте, но его полнота оценивается как недостаточная; 2 балла — доклад(ы) размещены на сайте и имеют надлежащее качество);
- ➔ качество докладов с руководством по соблюдению обязательных требований (при оценке учитывалось количество размещенных на сайте докладов за три квартала 2017 года и их полнота (по аналогии с предыдущим параметром));
- ➔ наличие специальных механизмов досудебного обжалования (сокращенные сроки рассмотрения и (или) гарантии открытости и состязательности, комиссия рассмотрения) — 2 балла;
- ➔ наличие сервиса самооценки соответствия обязательным требованиям на интернет-сайте — 2 балла.

Оценка проводилась в декабре 2017 года. По результатам оценки составлен рейтинг приоритетных видов контроля в части продвижения по направлению реформы в сфере профилактики и консультирования.

ТАБЛИЦА 1.10

Оценка продвижения в сфере профилактики и консультирования

Приоритетные виды контроля	Наличие ведомственной программы профилактики	Качество докладов о правоприменительной практике	Качество докладов с руководством по соблюдению обязательных требований	Специальные механизмы досудебного обжалования	Наличие сервиса самооценки на интернет-сайте	Итоговая оценка
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	1	2	2	0	2	○
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	1	2	2	2	0	○
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	1	2	2	0	1 ¹¹	○
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	1	2	1	0	2	○
Таможенный контроль (ФТС России)	0	2	1	2	0	○

11 На сайте Ространснадзора размещены формы проверочных листов, которые можно использовать для самооценки, однако такие листы представлены в виде pdf-файла и отсутствуют интерактивные сервисы.

Приоритетные виды контроля	Наличие ведомственной программы профилактики	Качество докладов о правоприменительной практике	Качество докладов с руководствами по соблюдению обязательных требований	Специальные механизмы досудебного обжалования	Наличие сервиса самооценки на интернет-сайте	Итоговая оценка
Налоговый контроль (ФНС России)	1	0	0	2	0	○
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	0	2	1	0	0	○
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	0	2	1	0	0	○
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	0	1	0	2	0	○
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	1	1	1	0	0	○
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	0	1	1	0	0	○
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	0,5 ¹²	1	0	0	0	○
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	0,5	1	0	0	0	○
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	1	0	0	0	0	○
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	1	0	0	0	0	○
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	0	1	0	0	0	○

РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2018 ГОД

Предпринимательское сообщество поддерживает стремление Правительства Российской Федерации ориентировать контрольно-надзорные органы не только на проведение проверок, но и на профилактическую деятельность. Очень важно развивать консультирование и информирование органами контроля подконтрольных лиц, удобные способы досудебного обжалования, сервисы самообследования (самооценки).

¹² В открытых источниках имеются данные об утверждении отдельными территориальными органами Роспотребнадзора программ профилактики на уровне субъектов РФ.

Также важно на систематической основе обобщать правоприменительную практику и издавать руководства по соблюдению обязательных требований, проводить очные и дистанционные публичные обсуждения и обучающие мероприятия. При этом существует риск того, что доклады органов контроля будут носить формальный характер, и в них не будут затрагиваться вопросы, действительно интересующие предпринимательское сообщество. **Поэтому предлагается уточнить механизмы оценки полезности докладов со стороны бизнеса.** В настоящее время, согласно Сводному плану приоритетного проекта «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований», общественно-деловой совет дает заключения в части оценки полноты и качества докладов по правоприменительной практике, подготовленных органами контроля - участниками реформы. Предлагается активизировать работу общественно-делового совета по данному направлению, предложив организовать формирование на систематической основе независимого рейтинга качества докладов по правоприменительной практике и руководств по соблюдению обязательных требований.

Помимо уже предусмотренных инструментов в рамках направления реформы по профилактике и консультированию, предлагается включить них также **мероприятия по совершенствованию института административной ответственности** в целях применения более адекватных санкций.

К сожалению, нередко случаи, когда ответственность за грубые нарушения, которые влекут непосредственную угрозу безопасности и исключительно формальные нарушения является одинаковой. Во многих случаях объективная сторона административных правонарушений имеет отсылочный характер, в результате чего инспектор обладает дискреционными полномочиями квалифицировать те или иные действия в качестве административного правонарушения.

Размер санкций не разграничен по отношению к крупному и малому бизнесу.

Все вышеуказанное приводит к невозможности эффективного диалогового взаимодействия между органами контроля и под-

контрольными субъектами, а также влечет формирование противоречивой правоприменительной практики органов контроля.

Считаем необходимым **детализировать составы административных правонарушений**, объективная сторона которых сформулирована с использованием отсылочной нормы. В тех случаях, где нельзя обойтись без использования отсылочных норм, следует вести перечни нормативных правовых актов и нормативных документов, нарушение положений которых влечет наступление административной ответственности в соответствии со статьей КоАП РФ. Например, соответствующие акты, нарушение положений которых влечет наступление административной ответственности, можно было бы выделять в уже существующих перечнях правовых актов, содержащих обязательные требования. В таких перечнях можно предусмотреть дополнительный столбец, в котором можно указывать статьи КоАП РФ, по которым наступает административная ответственность в случае нарушения положений таких актов.

Также следует **уточнить правила замены административного штрафа предупреждением**, если правонарушение совершено впервые субъектами малого и среднего предпринимательства (их работниками), если административным правонарушением не причинен вред (не возникла угроза причинения вреда) охраняемым ценностям, а также отсутствует имущественный ущерб (ст.4.1.1 КоАП РФ). Оцениваемый позитивно инструмент либерализации наказаний нуждается в отдельных корректировках в целях его надлежащего применения на практике.

Во-первых, следует уточнить срок, в течение которого лицо считается совершившим правонарушение для целей решения вопроса о возможности замены административного штрафа предупреждением. Такой срок явно не должен быть бесконечно долгим, так чтобы единожды совершенное когда-либо правонарушение навсегда блокировало для лица возможность замены административного штрафа предупреждением. Видимо, такой срок должен быть приравнен к сроку, предусмотренному ст.4.6 КоАП РФ (срок, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию).

Во-вторых, следует уточнить круг правонарушений, совершение которых в будущем делает невозможным замену штрафа на предупреждение.

Таковыми правонарушениями не должны быть любые предусмотренные КоАП РФ правонарушения, а только аналогичные, ответственность за которые предусмотрена той же нормой, в соответствии с которой такое лицо привлекается к ответственности вновь, когда решается

вопрос о возможности замены штрафа на предупреждение.

В-третьих, необходимо распространить механизм обязательной замены штрафа предупреждением не только на случаи, если назначение административного наказания в виде предупреждения не предусмотрено соответствующей статьей КоАП РФ, а на все случаи, в том числе на те, в которых санкции и так сформулированы альтернативным образом.

5. ИК-ТЕХНОЛОГИИ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Уровень развития информационных технологий, используемых при осуществлении государственного контроля, имеет особое значение для эффективности контрольно-надзорной деятельности. С одной стороны, без автоматизации внутренней деятельности органа контроля и его взаимодействия с подконтрольными лицами даже рациональные, четко прописанные процедуры контроля не способны исклю-

чить избыточных затрат как государства, так и бизнеса, а также обеспечить соблюдение обязательных требований надлежащим образом. С другой стороны, активное использование информационных технологий способно минимизировать издержки органов контроля и проверяемых лиц, связанные с несовершенством формальных процедур контроля.



СОСТОЯНИЕ НА НАЧАЛО 2017 ГОДА

К началу 2017 года Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ содержал довольно большой объем положений, определяющих случаи и порядок использования информационно-телекоммуникационных технологий при осуществлении государственного контроля (надзора). Однако указанное регулирование не носило системного характера. Наиболее важными вопросами использования ИКТ, урегулированными в нормативно-правовых актах, являлись следующие вопросы:

а) Обмен отдельными документами в электронном виде между проверяемыми лицами и органами контроля

Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ предусматривал возможность обмена электронными документами между про-

веряемыми лицами и органами контроля в следующих случаях:

- во-первых, проверяемое лицо может быть уведомлено о проведении как плановой, так и внеплановой проверки посредством направления соответствующего электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью и направленного по адресу электронной почты подконтрольного лица, если такой адрес содержится соответственно в ЕГРЮЛ, ЕГРИП либо ранее был представлен подконтрольным лицом в орган контроля;
- во-вторых, в случае проведения документарной проверки подконтрольное лицо вправе представить указанные в запросе документы в форме электрон-

ных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью;

- в-третьих, при наличии согласия проверяемого лица на осуществление в рамках контроля (надзора) взаимодействия в электронной форме акт проверки может быть направлен в виде электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица, составившего данный акт;
- в-четвертых, проверяемое лицо вправе представить возражения в отношении акта проверки и (или) выданного предписания об устранении нарушений, а также подтверждающие обоснованность таких возражений документы в форме электронных документов, подписанных усиленной квалифицированной электронной подписью проверяемого лица.

б) Межведомственное информационное взаимодействие при осуществлении государственного контроля (надзора)

Обязанность органов контроля осуществлять межведомственное информационное взаимодействие для целей организации и проведения мероприятий по контролю предусмотрена ст. 7 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ. Постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 № 323 были утверждены правила направления межведомственного запроса о предоставлении информации при организации и проведении проверок. Распоряжением Правительства РФ от 19.04.2016 № 724-р определен перечень информации, которая должна запрашиваться межведомственно. На начало 2017 года он включал в себя 158 видов документов и сведений, из которых обязательно в бумажном виде должны были предоставляться только 6 документов.

Соответственно, положения Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ запрещали должностным лицам органов контроля требовать при проведении проверки от юридического лица, индивидуального

предпринимателя представления документов и (или) информации, указанных в таком перечне.

в) Электронное взаимодействие органа контроля и прокуратуры

Федеральный закон от 26.12.2008 №294-ФЗ допускает возможность документооборота между органами контроля и прокуратуры в электронном виде.

Во-первых, постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 предусматривает электронное взаимодействие при утверждении ежегодных планов проведения плановых проверок. Во-вторых, электронное взаимодействие может производиться при согласовании проверок.

г) Формирование Единого реестра проверок

Согласно Федеральному закону от 26.12.2008 №294-ФЗ и постановлению Правительства РФ от 28.04.2015 № 415, утвердившему правила формирования и ведения Единого реестра проверок, данный реестр представляет собой федеральную государственную информационную систему. Все необходимые сведения вносятся в Единый реестр проверок должностными лицами органов контроля только в электронном виде. Основные сведения, содержащиеся в данном реестре, доступны на его портале: <https://proverki.gov.ru>.

д) Сбор докладов об осуществлении контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в ГАС «Управление»

Однако, несмотря на довольно объемное, хотя и слабо систематизированное нормативно-правовое регулирование использования ИКТ при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, какой-либо методический или программный документ, определяющий комплекс мероприятий по развитию информационных технологий в данной сфере государственного управления, на начало 2017 года отсутствовал.



МЕРОПРИЯТИЯ И СОБЫТИЯ ПО НАПРАВЛЕНИЮ РЕФОРМЫ В 2017 ГОДУ

ПАСПОРТ ПРИОРИТЕТНОГО ПРОЕКТА «АВТОМАТИЗАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ»

Протоколом заседания проектного комитета от 27 января 2017 года № 5 был утвержден паспорт приоритетного проекта «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности», который является составной частью приоритетной программы. Данным паспортом на 2017 год были поставлены крайне амбициозные цели. Всего на прошедший год было запланировано свыше 30 различных мероприятий, важнейшими из которых являются следующие:

- разработка Стандарта информатизации КНД для информационных систем, входящих в состав единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности;
- проведение предварительных испытаний «Личного кабинета проверяемого лица» на ЕПГУ;
- разработка методических рекомендаций по использованию «интернета вещей» в целях совершенствования контрольно-надзорной деятельности;
- ввод в опытную эксплуатацию прототипа типового решения, обеспечивающего автоматизацию основных процессов при реализации контрольно-надзорных функций;
- создание и использование для планирования контрольно-надзорных мероприятий исчерпывающих реестров проверяемых объектов, ведение которых осуществляется в информационных системах;
- размещение на сайтах всеми органами контроля - участниками программы исчерпывающих перечней НПА, содержащих обязательные требования, с учетом требований к удобству пользователя при поиске и использовании материалов;

- реализация в информационных системах органов контроля - участников программы механизмов сбора, учета и аналитической обработки показателей для определения категорий риска и классов опасностей подконтрольных объектов;
- создание и использование в информационных системах органов контроля - участников программы «Личных кабинетов должностного лица» для планирования и исполнения контрольно-надзорных мероприятий;
- модернизация ФГИС ЕРП для обеспечения сбора данных в электронном виде о проверках и о результатах проверок; создание в ЕРП функциональности электронных паспортов проверок;
- внедрение возможности досудебного обжалования в электронном виде, в том числе с использованием «Личного кабинета» (на основе утвержденного Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований);
- реализация по отдельным видам контроля (надзора) механизма общественного контроля с использованием графических идентификаторов (QR-коды) документов проверки;
- реализация по отдельным видам контроля (надзора) механизма самостоятельной оценки подконтрольным субъектом соблюдения предъявляемых к нему обязательных требований с использованием «Личного кабинета».

Протоколом заседания проектного комитета от 14 июня 2017 года № 40(6) были утверждены два основных концептуальных документа, определяющих содержание основных мероприятий по развитию автоматизации контрольно-надзорной деятельности: Стандарт информатизации контрольно-надзорной деятельности и Функциональная архитектура Единой информационной среды контрольной (надзорной) деятельности.

СТАНДАРТ ИНФОРМАТИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Стандарт предусматривает 12 основных элементов контрольной деятельности, автоматизация которых предусматривается Стандартом:

1. внедрение системы управления рисками при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
2. внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
3. систематизация и учет обязательных требований к проверяемым лицам, объектам, видам деятельности;
4. проведение профилактической работы;
5. внедрение современных кадровых технологий;
6. проведение антикоррупционных мероприятий;
7. информационное взаимодействие органов контроля и проверяемых лиц;
8. информационное взаимодействие органов контроля и органов прокуратуры;
9. информационное взаимодействие органов контроля и иных органов публичной власти;
10. информационное взаимодействие органов контроля и заинтересованных граждан и организаций;
11. проведение контрольно-надзорных мероприятий;
12. ведение информационных ресурсов в составе ведомственной информационной системе органа контроля (ВИС).

По каждому из указанных направлений Стандарт предусматривает 3 этапа развития, которые формализованы в виде базового, среднего и высокого уровня информатизации контрольно-надзорной деятельности.

На базовом уровне допускается низкий уровень автоматизации процессов контрольно-надзорной деятельности и хранение све-

дений в произвольных форматах. На данном этапе частично автоматизированы процессы применения системы управления риска, а также деятельность по сбору информации для оценки результативности и эффективности. Помимо этого, должно быть обеспечено взаимодействие ВИС с ФГИС ЕРП (при передаче планов контрольно-надзорных мероприятий) и иными государственными органами (при получении сведений о проверяемых лицах).

На среднем уровне должны быть полностью автоматизированы процессы применения системы управления риска, планирования контрольно-надзорных мероприятий, сбора и обработки показателей контрольно-надзорной деятельности. Также на данном уровне обеспечивается развитие единых личных кабинетов проверяемых и должностных лиц. Кроме того, ВИС должна обеспечивать автоматизацию отдельных процессов при систематизации обязательных требований, проведении профилактической работы и контрольно-надзорных мероприятий.

На высоком уровне предусматривается автоматизация всех процессов контрольно-надзорной деятельности. Обеспечивается применение проверочных листов, актов о проведении контрольно-надзорных мероприятий и иных процессуальных документов исключительно в электронной форме. Описание обязательных требований должно быть представлено в машиночитаемой форме. Также предполагается использование «больших данных» и «интернета вещей».

С точки зрения бизнеса наиболее важными являются элементы, связанные с профилактической работой, информационным взаимодействием органов контроля и подконтрольных лиц, проведением контрольно-надзорных мероприятий.

Автоматизация профилактической работы предусматривает реализацию 3 основных инструментов: (1) профилирование обязательных требований для конкретного проверяемого лица, (2) самооценка и (3) самодекларирование в электронном виде. Внедрение всех трех элементов предусмотрено, начиная со среднего уровня Стандарта.

Профилирование обязательных требований предусматривает автоматическое формирование перечня обязательных требова-

ний, применимых именно к конкретному проверяемому лицу. Формирование должно будет производиться на основе сведений, внесенных подконтрольным лицом в личном кабинете ВИС или на основании сведений, имеющихся в реестре подконтрольных лиц, объектов.

Самооценка предусматривает заполнение подконтрольным лицом в личном кабинете листа самооценки с его последующей автоматической обработкой (включающей оценку соответствия подконтрольного лица или его объектов установленным обязательным требованиям, прогнозирование предписаний и возможной ответственности) и автоматическим информированием подконтрольного лица.

Самодекларирование предусматривает процедуру, которая аналогична процедуре самооценки лишь только с той разницей, что по результатам самодекларирования подконтрольному лицу обеспечивается возможность направить в орган контроля юридически значимое заявление (декларацию) о соответствии тем или иным требованиям.

Автоматизация информационного взаимодействия между органами контроля и проверяемыми лицами предусматривает реализацию 4 элементов: (1) личного кабинета проверяемого лица; (2) получение проверяемым лицом уведомлений от органа контроля; (3) предоставление проверяемым лицом сведений в орган контроля; (4) направление заявления об изменении категории риска, обжалование решений о присвоении категории риска, результатов контрольно-надзорных мероприятий, иных действий или бездействий должностных лиц органа контроля. Внедрение всех четырех указанных элементов предусмотрено, начиная со среднего уровня Стандарта.

Функции личного кабинета проверяемого лица могут реализоваться либо подсистемой ВИС, либо единым личным кабинетом на ЕПГУ. В случае, если личный кабинет реализован как составная часть ведомственной информационной системы, то она должна обеспечивать идентификацию и аутентификацию подконтрольного лица с использованием ЕСИА.

Ведомственная информационная система должна обеспечивать получение подконтрольным лицом уведомлений о следующих фактах:

- присвоение или изменение категории риска;
- планируемое проведение контрольно-надзорного мероприятия в отношении лица, включая сведения о содержании проверочного листа;
- назначение должностных лиц органа контроля, уполномоченных на осуществление постоянного государственного контроля (надзора);
- составление акта о проведении контрольно-надзорного мероприятия;
- установление факта нанесения ущерба охраняемым законом ценностям;
- поступление в орган контроля обращения или иной информации о предположительном нарушении подконтрольным лицом обязательных требований;
- выдачи предписания о недопустимости нарушения обязательного требования.

Помимо этого ведомственная система должна обеспечивать возможность подконтрольному лицу направить в орган контроля:

- документы и сведения, необходимые в рамках проведения контрольно-надзорного мероприятия и исполнения выданного предписания;
- заявление об изменении категории риска;
- жалобу на решение о присвоении категории риска, на результаты контрольно-надзорных мероприятий, иных действий или бездействий должностных лиц органа контроля.

Автоматизация проведения контрольно-надзорных мероприятий предусматривает реализацию 3 основных мероприятий: (1) обеспечение межведомственного информационного взаимодействия в электронном виде; (2) использование электронных проверочных листов; (3) использование электронных актов о результатах контрольно-надзорных мероприятий. Первые два мероприятия должны реализовываться, начиная с базового уровня, а третье мероприятие — начиная со среднего уровня.

В рамках межведомственного взаимодействия ведомственная информационная система должна обеспечивать получение сведений о проверяемом лице в соответствии с порядком, установленным вышеупомянутым постановлением Правительства РФ от 18.04.2016 № 323.

Наличие электронных проверочных листов должно предусматривать возможность заполнения проверочных листов с использованием ВИС (на базовом уровне), юридическую значимость сохраненных в электронном виде проверочных листов (на среднем уровне) и возможность внесения сведений в проверочные листы с использованием личного кабинета должностного лица органа контроля (на высоком уровне).

Наличие электронных актов о результатах контрольно-надзорных мероприятий должно предусматривать возможность заполнения акта с использованием ВИС. При этом на высоком уровне должна быть обеспечена возможность для проверяемого лица заверять факт ознакомления с актом, содержащим результаты контрольно-надзорного мероприятия, посредством функционала личного кабинета подконтрольного лица.

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ ИНТЕРНЕТА ВЕЩЕЙ В КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Протоколом заседания проектного комитета от 09.11.2017 № 73(13) были утверждены Методические рекомендации по внедрению и использованию промышленного интернета вещей для оптимизации контрольной (надзорной) деятельности.

Согласно данному документу промышленный интернет вещей, применяемый в контрольно-надзорной деятельности, представляет собой совокупность автоматических или автоматизированных средств измерения, передачи и обработки данных, обеспечивающих контрольно-надзорные органы достоверными сведениями о состоянии проверяемых объектов. Технология интернета вещей объединяет использование:

- средств измерения, обеспечивающих преобразование сведений о внешней среде в машиночитаемые данные;
- средств передачи таких данных от средств измерений в информационные системы органов контроля, где осуществляется их обработка, а также от информационных систем обработки — к системам реагирования;
- средств обработки данных, осуществляющих накопление и анализ данных, поступающих от средств измерения;
- систем реагирования, обеспечивающих по результатам обработки данных наступление определенных последствий;
- систем дистанционного мониторинга работоспособности перечисленных выше инструментов и технологий.

Методические рекомендации содержат принципы, уровни (этапы) и порядок внедрения промышленного интернета вещей в контрольно-надзорную деятельность, целевое состояние элементов используемого интернета вещей, общие правила использования сведений, получаемых с использованием данной технологии, а также описание организационных решений при внедрении интернета вещей в деятельность органов контроля.



ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ПРАКТИКИ

Для выявления результатов первого года реформы авторами доклада была проведена оценка существующей практики по развитию ИКТ при осуществлении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов государственного контроля (Таблица 1.11). Текущее состояние информатизации контрольно-надзорной деятельности было проанализировано, исходя из наличия и качества следующих сервисов:

- сервис личного кабинета подконтрольного лица, предназначенный для электронного взаимодействия при осуществлении контроля (прежде всего, для обмена с подконтрольными лицами документами и сведениями в электронном виде);
- учет подконтрольных лиц и (или) принадлежащих им производственных объ-

- ектов в электронном виде с использованием ведомственных информационных систем;
- учет в электронном виде историй проверок;
- учет в электронном виде нарушений обязательных требований и случаев причинения вреда подконтрольными лицами (учет контролируемых инцидентов, выявленных как путем проведения мероприятий по контролю, так и вне рамок данных мероприятий);
- электронные сервисы консультирования в сети Интернет подконтрольных хозяйствующих субъектов должностными лицами контрольного органа (к данным сервисам не относятся стандартные средства
- обратной связи, доступные на официальных сайтах);
- подача в электронном виде административных жалоб на результаты проверок и их рассмотрение с использованием ведомственных информационных систем;
- использование для проверки соблюдения обязательных требований автоматических средств, обеспечивающих дистанционный контроль (т.е. контроль без взаимодействия с проверяемыми лицами), и иных средств автоматизации проверок.
- Вышеперечисленные сервисы анализируются, только если они обеспечивают именно контрольно-надзорную деятельность (проведение проверок или иных форм контроля). Наличие каких-либо аналогичных сервисов

ТАБЛИЦА 1.11

Оценка продвижения в сфере внедрения ИК-технологий
в контрольно-надзорную деятельность

	Средний балл		Наименование информационной системы	Личный кабинет подконтрольного лица
	2016 год	2017 год		
Налоговый контроль (ФНС России)	○	○	• АИС «Налог-3»	○
Государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	○	○	• АИС ГИТ • Сервисы «Онлайнинспекция. рф» • АСУ КНД	○
Таможенный контроль (ФТС России)	○	○	• АИС «Центральный реестр субъектов ВЭД» и иные подсистемы • ЕАИС таможенных органов	○
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	○	○	• ПТО УОНВОС • ФГИС ПТК Госконтроль	○
Федеральный государственный земельный надзор (Росреестр)	○	○	• АИС «Госземнадзор»	○
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	○	○	• КСИ Ростехнадзора	○
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	○	○	• СПО ИАП • АИС «Электронный инспектор» • ФБД «Пожары»	○

Система оценивания в целом аналогична системе, использованной при подготовке доклада за прошлый год, что обеспечивает сопоставимость сведений за разные годы. Нижеизложенные результаты отражают ситуацию по состоянию на 20 декабря 2017 года.

57

	Средний балл		Наименование информационной системы	Личный кабинет подконтрольного лица
	2016 год	2017 год		
Федеральный государственный надзор в области связи (Роскомнадзор)	○	○	• ЕИС Роскомнадзора • АС «Ревизор» • АСРК-РФ	○
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	○	○	• АС «Аргус» • АС «Меркурий» • АС «Сирано» • АС «Цербер»	○
Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта (Ространснадзор)	○	○	• СКАТ-ДИР • «СКАТ-ТК Таможенный союз» • АРМ-Инспектор • АЦКН Ространснадзора	○
Государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства (ФАС России)	○	○	• ИС «Реестр субъектов естеств. монополий» • БД «Правовые акты ФАС России»	○
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	○	○	• БД «Федеральный реестр ЮЛ и ИП»	○
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	○	○	• БД «Федеральный реестр ЮЛ и ИП» • ГИС ЗПП	○
Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов (Росстандарт)	○	○	• Не выявлена	○
Федеральный государственный метрологический надзор (Росстандарт)	○	○	• АИС «Госнадзор»	○
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	○	○	• АРГУС-Фито • АС «Цербер»	○

Источник: для анализа данных использовалась информация из открытых источников: информация официальных сайтов контрольных органов, нормативные правовые акты, включая утвержденные планы информатизации ведомств, иные нормативные документы, в том числе документация об информационных системах (руководства пользователей и т.д.), находящиеся в открытом доступе.

Анализ практики показывает, что кардинальные изменения, связанные с внедрением информационных технологий в отношении наиболее массовых и значимых для бизнеса видов контроля, в 2017 году не произошли.

Серьезные положительные изменения обнаружены только в отношении 2 видов контроля: **государственного надзора в сфере**

труда и федерального государственного экологического надзора. Кроме того, традиционно высоким уровнем информатизации характеризуется налоговый и таможенный контроль.

Высокое качество ИКТ-обеспечения государственного надзора в сфере труда сохраняется за счет поступательного развития Интернет-портала «Онлайнинспекция.рф».

Учет подкон- трольных лиц (объек- тов)	Учет историй проверок	Учет случаев причинения вреда (кон- тролируемых инцидентов)	Электрон- ные сервисы консультиро- вания	Электронное рассмотре- ние жалоб	Автомати- зированный дистанцион- ный кон- троль
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○
○	○	○	○	○	○

По состоянию на конец декабря 2017 года для работодателей было доступно 11 сервисов, среди которых можно особо выделить:

→ **дежурный инспектор:** подконтрольное лицо имеет возможность ознакомиться с наиболее часто задаваемыми вопросами и при необходимости дистанционно задать вопрос дежурному сотруднику Роструда (на сайте указан трехдневный срок ответа, однако по состоянию на 27 декабря 2017 года ответ предоставлялся не ранее 8-10 календарных дней);

→ **электронный инспектор:** подконтрольное лицо имеет возможность пройти предварительную самопроверку соблюдения требований трудового законодательства путем заполнения проверочных листов (количество используемых проверочных листов увеличилось со 122 штук в 2016 году до 177 штук в 2017 году);

→ **обсуждение:** представители подконтрольного лица могут принять участие в обсуждении конкретных положений трудового законодательства (ряд вопросов

вызывает активные дискуссии, собирающие несколько десятков замечаний);

- **досудебное обжалование:** подконтрольное лицо имеет возможность с помощью специального сервиса подать электронную жалобу на действия должностного лица государственной инспекции труда (жалоба рассматривается руководителем ГИТ) или на действия руководителя ГИТ (жалоба рассматривается центральным аппаратом Роструда).

Высокий уровень ИКТ-обеспечения федерального государственного экологического надзора обеспечен за счет развития функционала личного кабинета природопользователя (согласно открытым данным обеспечена возможность направления Росприроднадзором подконтрольному лицу различных уведомлений и возмож-

ность подконтрольному лицу пройти самопроверку с использованием проверочного листа). Также необходимо отметить активное использование программно-технического обеспечения учета объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду: применяется для ведения государственного реестра соответствующих объектов.

В тоже время информационно-технологическое обеспечение большинства видов контроля, являющихся наиболее массовыми и значимыми для бизнеса, не претерпело значительных изменений. Так, в отношении 6 видов контроля, имевших в прошлом году оценку «низкий уровень ИКТ-обеспечения», и такого же количества видов контроля, имевших оценку «средний уровень ИКТ-обеспечения», данные оценки остались без изменения.



РЕКОМЕНДАЦИИ БИЗНЕСА НА 2018 ГОД

1. В течение 2018 года органам контроля необходимо активизировать создание и развитие сервисов личных кабинетов подконтрольных лиц. Многофункциональный личный интернет-кабинет, обеспечивающий возможность взаимодействия в рамках исполнения органом власти разрешительных, контрольно-надзорных и информационно-консультационных функций, представляет собой наиболее удобный канал связи между органом контроля и подконтрольным лицом, использование которого значительно сокращает временные и финансовые затраты обеих сторон при взаимодействии.

В случае, если орган контроля уже имеет собственный сервис личного кабинета, функциональность которого ограничена подачей обращений или заявлений о получении государственных услуг, то представляется логичным дальнейшее развитие ведомственного сервиса личного кабинета, дополнив его возможностью осуществлять обмен документами, создаваемыми в рамках контрольно-надзорной деятельности.

Также создание отдельных ведомственных сервисов личных кабинетов оправдано, если необходимый функционал такого сервиса отличается своеобразием функций (приме-

- ром может служить личный кабинет на сайте ФТС России, содержащий 28 сервисов, многие из которых уникальны для данного органа контроля). В иных случаях предпочтительно использование создаваемого в настоящее время Личного кабинета проверяемого лица на ЕПГУ.
2. Органы контроля должны обеспечить наличие на собственных сайтах **специальных сервисов консультирования хозяйствующих субъектов**. Данные сервисы должны содержать наборы часто задаваемых вопросов (с возможностью для пользователя сайта поставить отметку о полезности ответа на соответствующий вопрос), возможность задать вопрос с использованием формы на сайте и получить ответ в сокращенные сроки (предпочтительно в день обращения, но в любом случае не более 5-7 календарных дней).
3. Органам контроля рекомендуется обеспечить наличие на собственных сайтах специальных сервисов, позволяющих подать **в электронном виде административные жалобы** на результаты проверок и их рассмотрение с использованием ведомственных информационных систем.

4. Одной из рекомендаций, данных в разделе, посвященном риск-ориентированному подходу при осуществлении государственного контроля, являлась активизация в 2018 году деятельности по установлению категорий риска в отношении тех видов контроля, которые являются наиболее массовыми и значимыми для бизнеса. Крайне важным является то, что устанавливаемые категории риска должны быть основаны на динамической системе оценки уровня риска.

Применение вышеописанной системы оценки рисков невозможно, если в органе контроля отсутствуют электронные учетные системы проверяемых лиц, историй их проверок и выявленных нарушений. В связи с этим в 2018 году все органы контроля должны обеспечить функциональную возможность собственных ведомственных информационных систем осуществлять:

- учет подконтрольных лиц и (или) принадлежащих им производственных объектов;
- учет проверок и иных мероприятий по контролю (включая сведения о ходе и результатах проведения данных мероприятий);
- учет нарушений обязательных требований и случаев причинения вреда со стороны подконтрольных лиц (которые выявлены как путем проведения мероприятий по контролю, так и любым иным способом).

5. В течение 2018 года органам контроля необходимо активизировать внедрение в практику автоматических средств, обеспечивающих дистанционный контроль исполнения хозяйствующими субъектами обязательных требований с использованием технологии **промышленного интернета вещей**. Однако данные действия должны выполняться **при соблюдении следующих условий**.

Во-первых, если приобретение, установка и обслуживание автоматических средств контроля предусматривается за счет подконтрольных хозяйствующих субъектов, то использование данных технических средств должно быть только правом, а не обязанностью подконтрольного лица.

Обязательное использование автоматических средств контроля может быть предусмотрено только в двух случаях: а) если деятельность по приобретению, установке и обслуживанию автоматических средств контроля осуществляется за счет бюджетных средств; б) в отношении ограниченного количества подконтрольных лиц и (или) производственных объектов, имеющих I класс опасности или категорию чрезвычайно высокого риска (с возложением в этом случае затрат на подконтрольное лицо).

Во-вторых, использование автоматических средств контроля должно в обязательном порядке приводить к сокращению плановых проверок и иных плановых мероприятий по контролю (вплоть до полного отказа) для сокращения издержек проверяемых лиц.

02

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ БАРЬЕРЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ И КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ

- | | |
|--|----|
| 1. Таможенное администрирование | 63 |
| 2. Государственная экспертиза проектной документации и государственная экспертиза результатов инженерных изысканий | 74 |
| 3. Разрешительные и контрольные режимы в сфере недропользования | 84 |



1. ТАМОЖЕННОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ

Таможенная служба выполняет важную функцию обеспечения реализации мер торговой политики при перемещении товаров и транспортных средств через таможенную границу, включая сбор таможенных платежей.

За последние годы с внедрением информационных технологий в организации таможенных процессов произошли значимые позитивные изменения. Тем не менее, для одновременного решения двух конфликтующих проблем обеспечения собираемости таможенных платежей и содействия торговле через упрощение и ускорение таможенных процедур приоритеты государственной политики в области таможенного дела довольно часто пока склоняются к сбору таможенных платежей.

Для настройки таможенного администрирования Правительством Российской Федерации принято несколько программных документов, к которым относятся Дорожная карта «Совершенствование таможенного администрирования»¹³, Стратегия развития таможенной службы Российской Федерации до 2020 года¹⁴, Государственная программа Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности»¹⁵. Самой службой недавно принята Комплексная программа развития ФТС России на период до 2020 года¹⁶. ФТС России является участницей реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности»¹⁷, утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года. 21 февраля 2017 года Протоколом заседания Проектного комитета¹⁸ № 13 (2) утвержден Паспорт ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной

и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе». Реализация этих документов позволит улучшить качество таможенного администрирования.

В настоящем разделе перечислены некоторые примеры отдельных направлений деятельности таможенной службы России, в которых проявляются элементы дублирования функций таможенной службы и других государственных органов, оторванность от общепринятой практики принятия решений о классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, высокие административные барьеры для применения таможенных процедур переработки, а также при осуществлении контроля таможенной стоимости.

Выбор направлений, перечисленных в Отчете, обусловлен наиболее обсуждаемыми темами правоприменения в области таможенного дела на основе материалов таможенных форумов (www.tks.ru, www.proved.ru), анализа судебной практики, материалов Консультативного совета по иностранным инвестициям в России, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, Рабочей группы Агентства стратегических инициатив по реализации Дорожной карты «Совершенствование таможенного администрирования».

Участие России в Евразийском экономическом союзе предполагает применение над-

13 Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1125-р (ред. от 02.07.2014)

14 Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2012 № 2575-р (ред. от 15.04.2014)

15 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации»

16 Текст программы размещен на Официальном сайте ФТС России — http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=25512&Itemid=2727

17 Протоколом заседания Президиума от 19 октября 2016 г. № 8 ФТС России включена в число ФОИВ, осуществляющих контрольно-надзорные функции, — участников реализации приоритетной программы наряду с МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзором, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, Росприроднадзором, Ространснадзором, Рострудом, Ростехнадзором

18 Образован в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

национальных правил в области таможенного дела¹⁹. В настоящее время действует Таможенный кодекс Таможенного союза и многочисленные международные договоры, в 2018 году ожидается вступление в силу Таможенного кодекса ЕАЭС. Для реализации положений ТК ЕАЭС в России го-

товится к принятию новый федеральный закон о таможенном регулировании. В этой связи при подготовке предложений по принятию мер, направленных на преодоление выявленных проблем, учитывались положения ТК ЕАЭС и законопроекта о таможенном регулировании.

1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ТАМОЖЕННОЙ СТОИМОСТИ

Определение и контроль таможенной стоимости осуществляются в соответствии с Таможенным кодексом Таможенного союза и Соглашением от 25 января 2008 года об определении таможенной стоимости, основанном на положениях Соглашения Всемирной торговой организации о применении статьи VII ГАТТ. С 2018 года соответствующие положения будут содержаться во вступающим в силу Таможенном кодексе ЕАЭС²⁰. Процедура контроля таможенной стоимости состоит из нескольких взаимосвязанных этапов. Декларант заявляет таможенную стоимость в декларации на товары. Таможенный орган вправе усомниться в правильности определения таможенной стоимости (и, соответственно, правильности расчета таможенных платежей, основанных на заявленной базе для их исчисления) и провести дополнительную проверку²¹.

Таможенные органы издают т.н. «ценовые профили риска», которые носят характер закрытой информации. Если заявляемая декларантом таможенная стоимость ниже, чем это указано в профиле риска, таможенный орган выпускает товар при условии внесения денежного залога, размер которого определяется таможенным органом исходя из максимально возможных сумм таможенных платежей, которые могут быть начислены по результатам проведения дополнительной проверки, вне зависимости от истории деятельности, благонадежности и платежеспособности импортера, что приводит к непрогнозируемым задержкам выпуска товаров и незапланирован-

ным тратам на внесение денежного залога. Таможенный орган запрашивает у декларанта перечень документов и сведений в подтверждение заявленной таможенной стоимости. Декларант обязан представить такие документы либо указать причины, по которым это невозможно сделать. Все документы представляются одним пакетом, и таможенный орган выносит решение: (1) о согласии с заявленной при декларировании таможенной стоимостью, т.е. первоначальную стоимость можно принять как базу для исчисления таможенных платежей, либо (2) о несогласии с заявленной таможенной стоимостью по причине обнаруженных недостатков в представленных документах либо обнаружения недостоверных сведений (причины должны быть указаны в документе, составляемом таможенным органом по результатам проведенной дополнительной проверки).

Таможенные органы используют до 40 тыс. профилей риска, количество которых ежегодно увеличивается. Предприниматели жалуются, что «через локальные профили рисков таможенные органы используют меры и формы таможенного контроля с целью административного давления на участников ВЭД»²². Еще одним нареканием к действующей системе контроля со стороны предпринимателей является использование таможенными органами для сравнения с заявленной таможенной стоимостью ценовой информации об идентичных/однородных товарах, не соответствующей фактически сложившейся на рынке²³. Принуждение под угрозой задержки выпуска товаров, их до-

19 Согласно статье 32 Договора о ЕАЭС в Союзе осуществляется единое таможенное регулирование в соответствии с Таможенным кодексом Евразийского экономического союза и регулируемыми таможенные правоотношения международными договорами и актами, составляющими право Союза

20 Глава 5, статьи 65, 75 и 313

21 См., например, письмо Минфина России от 18 апреля 2016 г. № 03-10-11/22119

22 По данным ФТС России в 2016 году утверждено и актуализировано 38 203 профиля рисков, из них 654 – общероссийских, 3 440 – региональных и зональных, 34 109 – целевых (в 2015 году утверждено 35 140 профилей рисков, из них 445 – общероссийских, 3 761 – региональных и зональных, 30 934 целевых). Сборник «Таможенная служба России в 2016 году»: http://customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7995&Itemid=1845, с. 18

23 Доклад Уполномоченного по защите прав предпринимателей Президенту Российской Федерации 2017 г. - <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2017/pdf/3.pdf>, с. 74

смотра, выведения из оборота значительных сумм денежных средств в виде денежного залога уплатить таможенную пошлину с той стоимости, которая указана в профиле риска, содержательно перерастает в систему вмененного налога, уплачиваемого импортером в виде пошлины. В то же время если реальная цена товара выше, чем та, которая содержится в профиле риска, как правило, такие сделки не проверяются.

Опыт других стран заключается в переносе бремени проверки финансовых условий сделки для целей проверки таможенной стоимости на этап после выпуска товаров. Это позволяет, с одной стороны, ускорить выпуск товаров, а с другой стороны, контролировать таможенную стоимость не в рамках конкретной поставки, а в совокупности с изучением всех торгово-финансовых условий деятельности импортеров. В паспорте ведомственного приоритетного проекта ФТС России «Реформа контрольной и надзорной деятельности в Федеральной таможенной службе», утвержденном протоколом заседания проектного комитета от 21 февраля 2017 г. № 13(2)²⁴ заложены показатели результативности контрольных мероприятий таможенных органов исключительно на этапе декларирования (от 83% в 2017 г. до 90% в 2025 г.), т.е. до выпуска товаров.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В сложившейся системе проверки правильности определения таможенной стоимости на этапе декларирования товаров использование «ценовых» профилей рисков является устоявшимся элементом контроля, для ми-

нимизации негативного эффекта которого внедряются технологии т.н. «риск-ориентированного» подхода, когда отдельные компании освобождаются от применения к ним профилей рисков.

Диалог между таможенной службой и бизнес-сообществом ведется о критериях отнесения компаний к участникам ВЭД с низким уровнем риска, стабильности и расширения применения этих критериев.

Однако представляется, что перенос контроля таможенной стоимости на этап после выпуска товаров (при необходимости под финансовые гарантии, размер которых должен соотноситься с риском уклонения компании-импортера от уплаты таможенных платежей) с сближением форм и методов таможенного контроля с налоговым контролем, а впоследствии — с совмещением таможенного контроля с налоговым контролем, может значительно эффективнее решить назревшие проблемы в этой сфере. По крайней мере, контроль после выпуска (аудит) — это тот способ проведения таможенного контроля, который Россия приняла на себя обязательства применять, приняв вступивший в силу 22 февраля 2017 года Протокол от 27 ноября 2014 года о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации (Соглашение ВТО)²⁵. Данным Протоколом в Приложение 1А Соглашения ВТО включается Соглашение об упрощении процедур торговли, положениями которого предусмотрены обязательства членом ВТО для ускорения выпуска товаров создать (или применять) аудит после таможенной очистки (т.е. выпуска товаров для свободного обращения)²⁶.

2. КЛАССИФИКАЦИЯ ТОВАРОВ В СООТВЕТСТВИИ С ТН ВЭД ЕАЭС

Классификация товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности ЕАЭС (ТН ВЭД ЕАЭС) осуществляется при их таможенном декларировании. В соответствии с ТН ВЭД систематизирован Единый таможенный тариф ЕАЭС, т.е. ставки ввозной таможен-

ной пошлины соответствуют кодам товаров по ТН ВЭД ЕАЭС.

Таким образом, код товара предопределяет, по какой ставке должна уплачиваться ввозная таможенная пошлина. Кроме этого, подавляющее большинство нетарифных

²⁴ <http://admoblkaluga.ru/sub/reform-kn/metoddoc/passport-pr.php#>

²⁵ Федеральный закон от 2 марта 2016 года № 38-ФЗ «О принятии Протокола о внесении изменений в Марракешское соглашение об учреждении Всемирной торговой организации»

²⁶ пункт 5 статьи 7 Соглашения об упрощении процедур торговли

запретов и ограничений также устанавливается с указанием на код товара по ТН ВЭД ЕАЭС.

В Евразийском экономическом союзе применяется Единый таможенный тариф, что должно означать, что во всех государствах — членах ЕАЭС в отношении одних и тех же товаров ввозные таможенные пошлины должны уплачиваться по одним и тем же ставкам²⁷.

Однако анализ таможенного законодательства и практики его применения приводит к выводам, что в государствах - членах ЕАЭС могут приниматься и действовать различные решения по классификации товаров.

Кроме этого, сам подход российских таможенных органов к классификации отдельных товаров по ТН ВЭД может отличаться от тех подходов, которые приняты в других

странах - членах Всемирной таможенной организации, хотя первые 6 знаков классификационного кода номенклатуры, принятой для взимания таможенных пошлин при ввозе товаров, должны совпадать с Гармонизированной системой описания и кодирования товаров. Гармонизированная система в соответствии с Международной конвенцией о гармонизированной системе описания и кодирования товаров²⁸ означает Номенклатуру, включающую в себя товарные позиции, субпозиции и относящиеся к ним цифровые коды, примечания к разделам, группам и субпозициям, а также Основные правила интерпретации Гармонизированной системы. Часто при принятии решения о классификации товаров таможенными органами выбирается тот код, которому соответствует более высокая ставка ввозной таможенной пошлины, как в приведенном ниже примере о классификации по ТН ВЭД ЕАЭС «умных часов».

КЛАССИФИКАЦИЯ ТОВАРОВ

Таможенный кодекс Таможенного союза предусматривает, что решения таможенных органов по классификации товаров действуют в пределах территории того государства, таможенный орган которого принял такое решение. Наднациональный орган — Евразийская экономическая комиссия — вправе принять решение о классификации товаров, которое действует на территории всего Союза при наличии обращения одной из таможенных служб и только по согласованию со всеми таможенными службами²⁹. Такое положение создает неравные условия для ведения предпринимательской деятельности, связанной с ввозом товаров, если в одном государстве к товару применяется одна ставка ввозной таможенной пошлины, а в другом государстве — другая. В условиях отсутствия внутренних таможенных границ, беспрепятственного перемещения товаров, выпущенных для свободного обращения в одном из государств - членов Союза по всей таможенной территории ЕАЭС, преимущества для ввоза товаров через территорию одного из государств в виде легальной возможности уплачивать

ввозную таможенную пошлину в меньшем размере, чем на территории других стран из-за различных подходов таможенных органов к классификации товаров, должны быть исключены.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

В новом Таможенном кодексе Союза, который вступит в силу в 2018 году, предусматривается, что Комиссия вправе принять решение о классификации по собственному усмотрению, если будет выявлено, что один и тот же товар в разных государствах — членах Союза классифицируется по-разному³⁰. Однако процедура принятия решений в ЕАЭС такова, что за решение должны проголосовать не менее 6 министров - членов Коллегии Комиссии³¹. Кроме этого, независимость от национальных государственных органов Комиссия в полной мере не обрела. Как правило, представители всех государств - членов ЕАЭС в той или иной степени участвуют в принятии решения, что оставляет малый шанс на принятие Комиссией решения, против которого будет вы-

27 В настоящем отчете не анализируются ситуации, связанные с применением различных ставок ввозных таможенных пошлин в течение переходного периода после присоединения к таможенному союзу Армении и Кыргызстана, а также в связи с обязательствами Республики Казахстан при присоединении его к ВТО

28 Российская Федерация присоединилась к Конвенции согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 03.04.1996 № 372 «О присоединении Российской Федерации к Международной конвенции о Гармонизированной системе описания и кодирования товаров»

29 Пункт 7 статьи 52 Таможенного кодекса Таможенного союза

30 Статья 22 Таможенного кодекса ЕАЭС

31 Пункт 80 Регламента работы Евразийской экономической комиссии, утвержденного Решением Высшего Евразийского экономического совета от 23 декабря 2014 года № 98

ступать таможенная служба хотя бы одного из государств - членов ЕАЭС.

В этих условиях для предотвращения ситуаций, когда в государствах - членах ЕАЭС принимаются разные подходы к классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, требуется принятие дополнительных мер. В частности, предлагается ввести правило о взаимном признании решений о классификации товаров, принятых таможенной службой в одном из государств - членов ЕАЭС. Кроме этого, предлагается

установить особый порядок принятия решений о классификации товаров в Евразийской экономической комиссии, придав наднациональному органу больше самостоятельных полномочий для принятия обязательных для всех государств - членов ЕАЭС решений по классификации, установив в последующем (при условии необходимого ресурсного обеспечения) исключительное право ЕЭК на принятие обязательных решений о классификации товаров для всех государств — членов ЕАЭС.

ПРИНЯТИЕ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ РЕШЕНИЙ О КЛАССИФИКАЦИИ В ОТРЫВЕ ОТ МИРОВОЙ ПРАКТИКИ

Одним из примеров, когда при выборе для классификации товара в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС таможенные органы выбирают тот, которому соответствует ставка ввозной таможенной пошлины в большем размере, является пример классификации т.н. «умных часов».

Более года между компанией «Эппл рус» и таможенными органами длился судебный спор о классификации умных часов «Apple Watch». 20 сентября 2017 г. Верховный Суд Российской Федерации вынес Определение по делу № 305-КГ17-3138, отменив все ранее принятые судебные решения, в которых компании в заявленных требованиях о признании недействительным решения о классификации указанных товаров в товарных позициях 9101 и 9102 ТН ВЭД ЕАЭС было отказано.

В основу судебного акта Верховного Суда Российской Федерации положено утверждение, что «участники внешнеэкономической деятельности имеют правомерные ожидания в отношении того, что осуществляемая в соответствии с Гармонизированной системой классификация товаров, имеющая значение, в том числе, для определения размера таможенных платежей, будет носить объективный, предсказуемый и прозрачный характер, унифицированный в большинстве государств мира, и не будет зависеть от усмотрения таможенных органов, что являлось бы недопустимым в публичных правоотношениях».

В данном конкретном споре о классификации российскими таможенными органами приняты решения о классификации «умных часов» в товарных позициях 9101, 9102 и проигнорировано, что Комитетом по Гармонизированной системе Всемирной таможенной организации принято решение о классификации данных товаров в товарной позиции 8517, а также что именно этот код используют таможенные органы многих стран мира для классификации таких товаров. Арбитражными судами трех инстанций, судебные акты которых были отменены Верховным Судом Российской Федерации, данные решения российских таможенных органов были признаны правомерными.

Тем не менее, несмотря на очевидность и предельную ясность позиции Верховного Суда, многие импортеры, которые ввозят «умные часы», в том числе других производителей, вынуждены выпускать товары под обеспечение в виде денежного залога, поскольку таможенные органы, ссылаясь на отсутствие в России судебного прецедента, используют позицию Верховного Суда только в отношении только тех моделей часов, которые в этом решении упомянуты.

Пример классификации «умных часов» не является единственным, когда таможенными органами принимаются решения о классификации товаров вопреки известной практике применения кодов товаров в других странах - торговых партнерах России, а также без учета рекомендаций Комитета по

Гармонизированной системе Всемирной таможенной организации. Также распространены случаи, когда из судебного решения о классификации товаров, вступившего в законную силу, не делаются выводы в виде принятия решений или разъяснений о классификации отдельных товаров по сути, ограничивая судебный вердикт конкретными товарами, указанными в конкретной таможенной декларации (в нашем примере — указанными в предварительном решении по классификации товаров).

В данном примере в качестве импортеров выступают крупные и финансово устойчивые компании. Однако на практике непредсказуемое решение о классификации товаров может быть объявлено в отношении любого товара, в том числе ввозимого малым или средним бизнесом. Даже наличие предварительного решения о классификации товара не всегда гарантирует стабильность применения таможенного законодательства, поскольку такое решение может быть досрочно отменено таможенным органом.

Кроме этого, принятые решения о классификации товаров в пользу федерального бюджета не всегда следует расценивать как оптимальные, поскольку применение ввозных таможенных пошлин приводит к увеличению цены товаров для их потребителей.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Нацеленность таможенной службы России на сбор таможенных платежей как приори-

тетную функцию наряду с дифференциацией ставок ввозных таможенных пошлин (около 11, 5 тысяч тарифных позиций) приводит к тому, что примеры, подобные приведенному кейсу о классификации по ТН ВЭД ЕАЭС «умных часов», довольно часто встречаются на практике.

Наделение Евразийской экономической комиссии полномочиями принятия решений о классификации товаров во всех случаях, а не только когда будет выявлена различная классификация товаров в принятых таможенными органами государств — членах ЕАЭС решениях по классификации товаров в соответствии с ТН ВЭД, может изменить сложившуюся практику. В этом случае принимаемые решения по классификации будут едиными для таможенных служб всех государств — членов ЕАЭС, что является гарантией единообразия применения товарной номенклатуры на всей единой таможенной территории. Кроме этого, Евразийская экономическая комиссия сможет обеспечить учет общепринятой международной практики при принятии решений по классификации отдельных товаров.

Кроме этого, предлагается установить нормативное предписание, обязывающее таможенные органы применять решение вступившего в силу решения суда (как вариант) Верховного Суда Российской Федерации о классификации товаров по аналогии в отношении всех схожих товаров с одними и теми же функциональными характеристиками, влияющими на классификацию товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС.

3. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ ТОВАРОВ ПРИ ИХ ВВОЗЕ В РОССИЙСКУЮ ФЕДЕРАЦИЮ

В соответствии Договором о Евразийском экономическом союзе продукция, выпускаемая в обращение на территории Союза, должна быть безопасной (пункт 1 статьи 53).

Безопасность продукции обеспечивается обязательными требованиями к ней (техни-

ческие регламенты), а также системой оценки и подтверждения соответствия установленным требованиям.

Евразийский экономический союз, являясь таможенным союзом, обеспечивает свободу движения товаров, включая устранение

технических барьеров во взаимной торговле. В области технического регулирования в рамках Союза утвержден единый перечень продукции, в отношении которой устанавливаются обязательные требования³², определены порядок, правила и процедуры технического регулирования³³.

Государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов Союза проводится в порядке, установленном законодательством каждого из государств-членов Союза на основе гармо-

низации законодательства государств-членов.

Анализ практики осуществления контрольно-надзорной деятельности таможенных органов в области технического регулирования позволяет делать выводы об избыточности требований таможенных органов и дублировании функций государственных органов в этой сфере, что ведет к дополнительным издержкам предпринимателей при ввозе товаров в Российскую Федерацию из третьих стран.

ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВИЛ ПРИНЯТИЯ ДОКУМЕНТОВ, ПОДТВЕРЖДАЮЩИХ СООТВЕТСТВИЕ ПРОДУКЦИИ ТРЕБОВАНИЯМ ТЕХНИЧЕСКОГО РЕГЛАМЕНТА

В начале 2017 года таможенные органы Российской Федерации неожиданно для импортеров прекратили принимать сертификаты соответствия и декларации о соответствии, выданные (удостоверенные) белорусскими и казахстанскими органами по сертификации. Принуждение импортеров к переоформлению сертификатов соответствия и деклараций о соответствии в российских органах по сертификации привело к вынужденному нахождению товаров на складах временного хранения или на складах импортеров без права использовать товары по их назначению, что причинило ощутимый вред российским импортерам. В наибольшей степени введенные таможенными органами ограничения отразились на импорте бытовой техники и электроники³⁴.

Официальные лица ФТС России обосновывали правомерность своих действий тем, что в соответствии с пунктом 5 Протокола о техническом регулировании в рамках Евразийского экономического союза³⁵ «при оценке соответствия заявителем могут быть зарегистрированные на территории государства-члена в соответствии с его законодательством юридическое лицо или физическое лицо в качестве индивидуального предпринимателя, являющиеся изгото-

вителем или продавцом либо уполномоченным изготовителем лицом», а также тем, что технический порядок использования сведений, включенных в единый реестр сертификатов³⁶, Евразийской экономической комиссией не установлен³⁷.

Импортеры переоформили документы, подтверждающие соответствие продукции техническим регламентам, в российских органах по сертификации. Впоследствии письмом ФТС России от 16 мая 2017 года № 01-11/25207 ограничения были сняты, таможенным органам предписано обеспечить принятие сертификатов соответствия и деклараций о соответствии, выданных (зарегистрированных) на территории других государств - членов ЕАЭС. В марте 2018 года вступит в силу Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 26.09.2017 № 127 «О порядке формирования и ведения единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии», которым регулируются в том числе технические вопросы информационного взаимодействия.

Несмотря на то, что содержательно данная конкретная ситуация разрешена, следует обратить внимание на следующее важное обстоятельство. В данном случае таможенные органы изменили устойчивую сло-

32 Утвержден Решением Комиссии Таможенного союза от 28 января 2011 г. № 526

33 Приложение № 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе

34 Технический регламент «О безопасности низковольтного оборудования»

35 Приложение № 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе

36 Положение о формировании и ведении Единого реестра выданных сертификатов соответствия и зарегистрированных деклараций о соответствии утверждено Решением Комиссии Таможенного союза от 18 июня 2010 г. № 319 «О техническом регулировании в таможенном союзе»

37 <http://free-ved.com/pochemu-tamozhnyia-ne-prinimaet-belorusskie-sertifikaty-i-deklaracii/>

жившуюся практику без предупреждения об этом заранее импортеров товаров, без издания какого-либо правового акта и его опубликования для всеобщего сведения, без предоставления возможности заинтересованным лицам заранее подготовиться к новым требованиям.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Для предотвращения возникновения в будущем подобных ситуаций в таможенном законодательстве Союза или Российской

Федерации должна быть установлена норма, запрещающая таможенным органам устанавливать не основанные на изменении нормативного правового регулирования запреты и ограничения в отношении неограниченного круга лиц, изменяющие устойчивую сложившуюся практику (даже если будет выявлено, что действующие нормы права применялись таможенными органами неправильно), без предварительного уведомления об этом всех заинтересованных лиц и без установления разумного срока для перехода к новым требованиям.

ТРЕБОВАНИЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПРОДУКЦИИ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ ПРИ ВВОЗЕ ДУБЛИРУЕТ ФУНКЦИИ И ПОЛНОМОЧИЯ ДРУГИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРОЛИРУЮЩИХ ОРГАНОВ

ТРЕБОВАНИЕ ПОДТВЕРЖДЕНИЯ ПРАВОМЕРНОСТИ ВЫДАЧИ (РЕГИСТРАЦИИ) ДОКУМЕНТОВ, ПОДТВЕРЖДАЮЩИХ СООТВЕТСТВИЕ

ФТС России ориентирует таможенные органы на то, что при ввозе товаров декларант обязан иметь документы, подтверждающие правомерность выдачи сертификатов соответствия, включая протоколы испытаний, декларации на товары, подтверждающие их ввоз в качестве образцов для испытаний, результаты анализа состояния производства и другие документы, на основе которых выдается документ соответствия согласно техническому регламенту³⁸.

Требование со стороны таможенных органов подтверждения правомерности выдачи сертификатов соответствия является требованием, дублирующим функции других государственных органов. Так, федеральный

государственный контроль за деятельностью аккредитованных лиц (т.е. юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, выполняющих работы по оценке соответствия, включая органы по сертификации и испытательные лаборатории) осуществляет Росаккредитация³⁹. Росстандарт осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов⁴⁰. В рамках контрольно-надзорной деятельности Росстандарт вправе применять такие меры, как отзыв продукции с рынка, приостановление реализации продукции, приостановление либо прекращение действия декларации о соответствии, направление материалов о необходимости прекращения действия сертификата соответствия в органы по сертификации, привлечение лиц к ответственности за административные правонарушения⁴¹.

Согласно Положению о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза

38 Доклад по правоприменительной практике ФТС России по итогам I квартала 2017 года; Информация ФТС России от 29 декабря 2017 года http://www.customs.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=26124:2017-12-29-12-35-48&catid=40:2011-01-24-15-02-45&Itemid=1835

39 Положение о Федеральной службе по аккредитации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 г. № 845, подпункт 5.1.7

40 Постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» (пункт 6)

41 Приказ Минпромторга России от 01.08.2017 № 2514 «Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии государственной функции по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований национальных стандартов и технических регламентов» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.11.2017 № 48781)

продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза, утвержденному Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2012 г. № 294, статьям 152 (пункт 4), 183 (подпункт 5 пункта 1), 197 (подпункт 3 пункта 1) для подтверждения соблюдения установленных запретов и ограничений на ввоз при подаче таможенной декларации таможенными органами представляется документ об оценке (подтверждении) соответствия требованиям технических регламентов Таможенного союза. Пунктом 1 статьи 29 Федерального закона «О техническом регулировании» предусмотрено, что для помещения под таможенные процедуры продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия, в таможенные органы одновременно с таможенной декларацией заявителем либо уполномоченным заявителем лицом представляются декларация о соответствии или сертификат соответствия.

Однако проверка правомерности выдачи документов, подтверждающих соответствие (сертификат соответствия, декларация о соответствии), в компетенцию таможенных органов не входит.

ТРЕБОВАНИЕ НАЛИЧИЯ МАРКИРОВКИ ТОВАРОВ ДО ИХ ТАМОЖЕННОГО ДЕКЛАРИРОВАНИЯ

Схожесть понятий «ввоз», «выпуск» в таможенном законодательстве и законодательстве о техническом регулировании ЕАЭС, несмотря на различное их содержание, приводит к практике требования со стороны таможенных органов наличия маркировки товаров единым знаком обращения, а также иной маркировки, требование нанесения которой установлено конкретным техническим регламентом.

В частности, в глоссарии Протокола о нетарифном регулировании в ЕАЭС выпуск в обращение определяется как поставка или ввоз продукции (в том числе отправка со склада изготовителя или отгрузки без складирования) с целью распространения на территории Союза в ходе коммерческой деятельности на безвозмездной или возмездной основе (пункт 2). В соответствии

с Таможенным кодексом Таможенного союза выпуск товаров — это действие таможенного органа, после совершения которого заинтересованные лица вправе использовать товары в соответствии с заявленной таможенной процедурой (подпункт 5 пункта 1 статьи 4). Аналогичное понятие содержится в Таможенном кодексе ЕАЭС. Таможенная процедура, при помещении под которую товары фактически получают статус находящихся в свободном обращении, называется «выпуск для внутреннего потребления».

В законодательстве о техническом регулировании⁴² устанавливается требование о наличии маркировки товаров (упаковки товаров) до их выпуска продукции в обращение. Таможенные органы, используя определение понятия выпуска для обращения, применяемое для целей технического регулирования, истолковывают требование наличия маркировки как условие выпуска товаров таможенными органами в соответствии с таможенным законодательством. В то же время, в соответствии с таможенным законодательством⁴³ полномочия таможенных органов для проверки соблюдения условий выпуска товаров ограничиваются проверкой наличия документов, подтверждающих соответствие.

Арбитражные суды в разных регионах по жалобам предпринимателей выносят решения с разными оценками правомерности действий таможенных органов по проверке наличия маркировки и привлечения лиц к административной ответственности в случае ее отсутствия на товарах (упаковке товаров) до их декларирования.

Требование со стороны таможенных органов наличия маркировки продукции до ее таможенного декларирования влечет для импортеров существенные дополнительные затраты, связанные с необходимостью осуществлять маркировку ввозимой продукции в третьих странах либо помещать продукцию для ее маркировки на таможенные склады до того, как в отношении товаров будет заявлена таможенная процедура выпуска для внутреннего потребления.

Нанесение маркировки единым знаком обращения и потребительской маркировки после выпуска товаров таможенными органами, но до введения товаров в оборот позволяет существенно сократить издержки на

42 Протокол о нетарифном регулировании в рамках ЕАЭС, Порядок применения единого знака обращения продукции на рынке ЕАЭС, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 15 июля 2011 г. № 711, технические регламенты Таможенного союза

43 Таможенный кодекс Таможенного союза (подпункт 1 пункта 1 статьи 195), Положение о порядке ввоза на таможенную территорию Таможенного союза продукции (товаров), в отношении которой устанавливаются обязательные требования в рамках Таможенного союза, утвержденное Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 25 декабря 2012 г. № 294

выполнение требований в области технического регулирования в тех случаях, когда иностранный изготовитель сам не осуществляет маркировку продукции.

Расширительное толкование таможенными органами собственных полномочий в части проверки правомерности выдачи (регистрации) документов о соответствии, проверки наличия маркировки на товарах (упаковке товаров) дублирует функции, закрепленные за другими органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в области технического регулирования (Росаккредитация, Росстандарт, Роспотребнадзор), что в конечном итоге отражается на стоимости продукции для потребителя, а также не соответствует одному из принципов технического регулирования в ЕАЭС — недопущение установления избыточных барьеров для ведения предпринимательской деятельности⁴⁴.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти объявлено приоритетным направлением административной реформы Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003 — 2004 годах». Правительством Российской Федерации последовательно проводится работа по анализу и оптимизации функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Заданность на исключение ду-

блирования функций органов власти наряду с внедрением информационных технологий, позволяющих обеспечить прослеживаемость движения товаров и информации о них с момента их ввоза до реализации, ориентацией таможенной службы на перенос контроля на этап после выпуска товаров, позволяет предложить следующие меры для разрешения выявленных проблем в области технического регулирования:

- проанализировать функции и полномочия всех государственных органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, связанную с обеспечением безопасности товаров, провести сопоставительный анализ с процедурами проверки безопасности продукции в государствах - членах ОЭСР с целью исключения дублирования функций и полномочий таможенных органов и иных органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в области технического регулирования;
- ФТС России усилить межведомственное взаимодействие с Росаккредитацией, передавая информацию о сертификатах соответствия и декларациях о соответствиях, вызывающих сомнение в правомерности их выдачи, воздерживаясь от принятия мер, замедляющих выпуск товаров;
- в перспективе — полностью перенести контроль соблюдения требований в области технического регулирования на этап обращения товаров на рынке, избавив таможенные органы от этих функций.

4. ПЕРЕРАБОТКА НА ТАМОЖЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ

Таможенная процедура переработки на таможенной территории является инструментом стимулирования и поддержки экспорта. Переработка на таможенной территории («inward processing») широко применяется во многих странах - торговых партнерах Российской Федерации.

Применение таможенной процедуры позволяет отечественным предприятиям предложить свою продукцию или услуги на внешний рынок по конкурентоспособным ценам, что способствует развитию национальной

экономики путем загрузки производственных (перерабатывающих) мощностей, встраиванию российских компаний в глобальные цепочки добавленной стоимости и увеличению числа рабочих мест. Достичь указанных целей позволяет ключевое преимущество таможенной процедуры переработки на таможенной территории по сравнению с обычным импортом — возможность ввозить иностранные сырье, материалы, комплектующие без уплаты ввозных таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость при условии, что изготовленные

(переработанные) товары будут вывезены за пределы таможенной территории. Всемирная таможенная организация оценивает использование преимуществ таможенного процедуры переработки в качестве альтернативы свободным зонам.

Правовые основы применения таможенной процедуры переработки на таможенной территории заложены в Таможенном кодексе Таможенного союза, который с 1 января 2018 года будет заменен Таможенным кодексом Евразийского экономического союза. Для применения таможенной процедуры установлено два условия: наличие разрешения таможенного органа и возможность идентификации иностранных товаров в продуктах переработки.

Идентификация иностранных товаров в продуктах переработки вызывает наибольшие сложности в применении таможенной процедуры. Предусмотрено, что способами идентификации является либо индивидуализация каждой единицы товара (в этом случае используются такие способы идентификации, как нанесение маркировки, фотографирование и т.д.), либо иные способы, которые применяются исходя из характера товаров и совершаемых операций по переработке, в том числе исследование «документов, содержащих подробные сведения об использовании иностранных товаров в технологическом процессе совершения операций по переработке на таможенной территории Союза, а также о технологии производства продуктов переработки».

ИДЕНТИФИКАЦИЯ ИНОСТРАННЫХ ТОВАРОВ В ПРОДУКТАХ ПЕРЕРАБОТКИ

Основные проблемы применения таможенной процедуры переработки в России отражены в Докладе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Применение режима переработки на таможенной территории в России: проблемные вопросы для экспортеров»⁴⁵, в Стратегии развития экспорта продукции автомобильной промышленности в Российской Федерации на период до 2025 года⁴⁶ (неработающий режим переработки на таможенной территории отнесен к основным барьерам развития экспорта). Основная проблема — идентификация ввозимых сырья, материалов, комплектующих в вывозимых за пределы таможенной территории товарах.

В правоприменении для осуществления таможенного контроля таможенные органы предпочитают использовать данные, указанные в конкретной таможенной декларации. В непрерывном технологическом процессе, на складе материально-производственных запасов одни и те же товары, ввозимые по разным таможенным декларациям в течение определенного периода, как правило, смешиваются. Соответственно, при получении готового продукта организация, осуществляющая переработку (изготовление нового товара), часто не имеет возможности соотнести использованные сырье и материалы с конкретной таможенной декларацией, в которой они указаны.

Отсутствие методик со стороны Минфина России и ФТС России, сопряженность таможенной процедуры с таможенными льготами, правомерность предоставления которых контролируется вышестоящими таможенными органами и другими контролирующими (надзирающими) органами, провоцируют местные таможенные органы на отказы в выдаче разрешения на переработку, если предприятие не ведет попартийный учет поступающих сырья, материалов, комплектующих. Аналогичные проблемы перед Правительством Российской Федерации представлены на 31 заседании Консультативного совета по иностранным инвестициям 16 октября 2017 года применительно к другой схожей таможенной процедуре — переработке для внутреннего потребления⁴⁷.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Известно, что в новой редакции Федерального закона о таможенном регулировании (разработанный законопроект находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации) заложены нормы, применение которых может облегчить доступ экспортно ориентированных предприятий к использованию преимуществ таможенной процедуры переработки на таможенной территории, а именно:

45 <http://ac.gov.ru/files/publication/a/13971.pdf>

46 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 № 1877-п

47 <http://www.fiac.ru/ru/pdf/FIAC-2017final-print-RUS.pdf>, с. 6-7

- декларант может представить в таможенный орган документы производственного, бухгалтерского и налогового учета для идентификации товаров;
- для взаимозаменяемых товаров предусмотрена презумпция первого использования тех сырья и материалов, которые помещены под таможенную процедуру в более ранние сроки (по аналогии с бухгалтерским способом учета себестоимости материально-производственных запасов ФИФО).

Однако, для того чтобы таможенные органы были мотивированы на поддержку предпринимателей в применении данной тамо-

женной процедуры, предлагается включить в систему оценок таможенных органов показатель, относящийся к количеству выданных разрешений на переработку на таможенной территории.

Кроме этого, поскольку таможенные органы пока еще довольно слабо используют систему учета компаний для целей осуществления таможенного контроля, рекомендуется Минфину России и ФТС России издать соответствующие методические материалы для применения таможенными органами новых подходов к идентификации иностранных товаров в продуктах их переработки способами, наименее затратными для производственных предприятий.

2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА РЕЗУЛЬТАТОВ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ

В ходе анализа государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий по состоянию на 2016 год были выявлены следующие проблемы реализации данного разрешительного режима:

- **дополнительная административная нагрузка на заявителей в случае необходимости внесения изменений в проектную документацию;**
- **необходимость прохождения дополнительных экспертиз для получения заключения государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий;**
- **длительные сроки проведения экспертизы;**
- **высокая стоимость экспертизы.**

2017 год характеризовался достаточно существенными изменениями для государственной градостроительной экспертизы, позволяющими утверждать, что этот институт динамично развивается, последовательно решая имеющиеся проблемы, вне-

дряя новые технологии и совершенствуя процедуру оказания услуг.

Решение одних проблем уже реализовано, для других — оформлено в виде нормативно-правовых актов и теперь является

только вопросом времени, по некоторым проблемам предложены подходы к их разрешению, воплощение которых в жизнь еще требует изменения и в законодательстве (причем не только законодательства о градостроительной деятельности), и в организации экспертной деятельности, но при этом способно существенным образом повлиять на качество и доступность государственной услуги.

Так, например, в 2017 году были приняты нормативные правовые акты, позволяющие решить проблему сложности и (или) правовой неопределенности в процедуре

проведения экспертизы и снизить коррупционные риски, а также снизить административную нагрузку на заявителей при внесении изменений в проектную документацию, был разработан проект акта, позволяющий упорядочить порядок определения стоимости экспертизы.

Никогда ранее ни в одном в разрешительном режиме, функциональном институте за один год с момента подготовки предыдущего доклада РСПП не происходили столь существенные изменения, достойные повторного рассмотрения данного вопроса в очередном докладе.

4. РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРОЦЕДУРЫ (ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНОСТИ ДЕЙСТВИЙ) ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПЕРТИЗЫ, СНИЖЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ХОДЕ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ

Основания проведения экспертизы, основные требования к содержанию и порядку ее осуществления установлены в ст. 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации и детализированы в постановлении Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий».

Проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе, за исключением случаев, прямо предусмотренных в статье 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Предметом экспертизы являются оценка соответствия проектной документации требованиям технических регламентов, в том числе санитарно-эпидемиологическим, экологическим требованиям, требованиям государственной охраны объектов культурного наследия, требованиям пожарной, промышленной, ядерной, радиационной и иной безопасности, а также результатам инженерных изысканий, и оценка соответствия результатов инженерных изысканий требованиям технических регламентов.

Застройщик или технический заказчик может по своему выбору направить документацию на государственную или негосударственную экспертизу, кроме случаев, в которых проведение государственной экспертизы обязательно.

Обязательная государственная экспертиза проектной документации осуществляется в отношении:

- 1) любых объектов капитального строительства в границах охранных зон объектов трубопроводного транспорта;
- 2) объектов, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на территориях:
 - а) двух и более субъектов Российской Федерации,
 - б) посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом,
- 3) в исключительной экономической зоне Российской Федерации, на континентальном шельфе Российской Федерации,
- д) во внутренних морских водах, в территориальном море Российской Федерации;

- 3) объектов обороны и безопасности, иных объектов, сведения о которых составляют государственную тайну;
- 4) автомобильных дорог федерального значения, а также автомобильных дорог общего пользования, капитальный ремонт которых финансируется или предполагается финансировать за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 5) объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) — в случае, если при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности такого объекта;
- 6) особо опасных, технически сложных и уникальных объектов (перечислены в ст.48.1. Градостроительного кодекса Российской Федерации);
- 7) объектов, используемых для обезвреживания и (или) захоронения отходов I — V классов опасности;
- 9) объектов, строительство, реконструкция которых финансируются за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- 10) иных объектов, определенных Правительством Российской Федерации.

Государственную экспертизу проектной документации и результатов инженерных изысканий осуществляют:

- федеральное автономное учреждение «Главное управление государственной экспертизы», подведомственное Минстрою России (в отношении объектов, указанных п. 5(1) ч. 1 ст. 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации);
- органы исполнительной власти субъекта РФ или подведомственные им государственные (бюджетные или автономные) учреждения;
- государственная корпорация «Росатом», федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области обо-

роны и безопасности: Минобороны России, МВД России, ФСБ России и так далее (в отношении подведомственных им объектов).

Проблема процедурной неопределенности и коррупционных рисков характеризует большинство предоставляемых государственных услуг и выполняемых государственных функций, в связи с чем ее преодоление в большинстве сфер связано с принятием административных регламентов оказания государственных услуг и выполнения государственных функций. Услуга по проведению государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий относится к услугам, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных и муниципальных услуг, в связи с чем разработка административных регламентов предоставления такой услуги не требуется.

До 2017 года отсутствие регламентации отдельных процедур проведения экспертизы могло породить неоправданно широкое усмотрение должностных лиц, что само по себе является коррупциогенным фактором, и создавало сложности для хозяйствующих субъектов.

С 1 января 2017 года подача всех документов для проведения экспертизы переведена исключительно в электронную форму (изъятия установлены только для проектной документации, которая относится к государственной тайне). Приказы Минстрою России⁴⁸ в совокупности с четкой схемой взаимодействия заявителей и ФАУ «Главгосэкспертиза России», размещенной на сайте данного учреждения и содержащей все необходимые ссылки на нормативные и методические акты (<https://gge.ru/services/expertise>), свидетельствуют о том, что в настоящее время максимально четко и прозрачно описаны процедурные и содержательные моменты взаимодействия заявителя и экспертного учреждения при проведении государственной экспертизы.

Описание услуги по осуществлению государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий размещено на официальном интернет-портале государственных услуг (реестровый номер: 10003773927). Возмож-

⁴⁸ Приказы Минстрою России от 14.12.2016 N 937/пр «Об утверждении методических рекомендаций по организации электронного документооборота при проведении государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий» и от 12.05.2017 N 783/пр «Об утверждении требований к формату электронных документов, предоставляемых для проведения государственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий и проверки достоверности определения сметной стоимости строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства»

ность подачи документов в электронном виде обеспечена как на указанном портале, так и на сайте ФАУ «Главгосэкспертиза России» (<https://uslugi.gge.ru/>).

Электронная форма подачи документов не только исключает коррупционные риски, но и позволяет формировать электронный архив поданных документов, который, в свою очередь, является дополнительной

гарантией добросовестности выполнения государственной экспертизы. Это тем более важно в связи с тем, что вплоть до последнего времени у экспертных организаций отсутствовала возможность сохранения представленной на экспертизу проектной документации, в случае спорных ситуаций было невозможно установить, какой именно проект предоставлялся на экспертизу.

2. СНИЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ НАГРУЗКИ НА ЗАЯВИТЕЛЕЙ В СЛУЧАЕ НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ В ПРОЕКТНУЮ ДОКУМЕНТАЦИЮ

Основной целью проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий является обеспечение безопасности капитального строительства. Внесение изменений в проектную документацию, которая прошла государственную экспертизу, не может осуществляться без проведения повторной экспертизы в случае, когда изменения затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства. В этом заинтересованы и подрядчики, и заказчики строительных работ (как лица, отвечающие за причинение вреда третьим лицам в ходе строительства либо после него), и общество в целом, так как экспертиза (в отличие, например, от страхования) направлена на предупреждение вреда, а не на его компенсацию.

При этом в ходе строительства может потребоваться внесение иных изменений в проектную документацию, не затрагивающих конструктивные и другие характеристики безопасности объекта строительства, и на практике число таких изменений может достигать нескольких десятков и даже сотен. Очевидно, что такие изменения могут вноситься в документацию без проведения повторной экспертизы.

В этих условиях ключевым является вопрос о том, кто должен принимать решение о характере изменений, то есть делать вывод о влиянии вносимых изменений

на характеристики безопасности объекта строительства.

До 1 сентября 2016 года, согласно письму Минстроя России⁴⁹, решение о том, затрагивают ли внесенные в проектную документацию изменения конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности объекта, принимал застройщик (заказчик) по согласованию с лицом, осуществляющим подготовку проектной документации.

В результате введения Федеральным законом от 03.07.2016 № 368-ФЗ (вступил в действие 01.09.2016) в Градостроительный кодекс Российской Федерации такое решение должен принимать орган (организация), осуществляющая государственную экспертизу, для чего в законодательство введена процедура подготовки документа (заключения), подтверждающего, что проектная документация является модифицированной, то есть содержит изменения, которые не затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства⁵⁰. Получение заключения о признании проектной документации модифицированной означает, что проведение государственной экспертизы данной документации не требуется⁵¹.

Согласно Правилам подготовки заключения о признании проектной документации модифицированной⁵² (далее — Правила), проектная документация признается мо-

49 Письмо от 06.08.2015 № 24711-ЕС/06

50 Часть 3.5 статьи 49 указанного кодекса

51 Часть 3 статьи 49 указанного кодекса

52 Утверждены приказом Минстроя России от 26.10.2017 г. №1482/пр

дифицированной, если изменениями не затронуты конструктивные и иные характеристики безопасности объекта капитального строительства, перечисленные в приложении №1 к Правилам, либо изменения не приводят к увеличению сметной стоимости строительства (для проектов, финансируемых за счет бюджетных средств либо средств государственных компаний, корпораций).

Соответствующее заключение о признании проектной документации модифицированной выдает экспертная организация. Если же изменения в проектной документации затрагивают конструктивные и иные характеристики безопасности объекта капитального строительства, перечисленные в приложении №1 к Правилам, то экспертная организация выдает уведомления об отказе в выдаче заключения о признании проектной документации модифицированной⁵³.

Выдача такого заключения не является непосредственно государственной экспертизой и фактически теперь вместо письма проектировщика о характере внесенных изменений заказчик должен получать заключение экспертной организации.

При этом за выдачу заключения о признании проектной документации модифицированной предусмотрена плата в размере 10% от размера платы за проведение государственной экспертизы проектной документации, по поводу которой направляется заявление о выдаче заключения, срок его выдачи составляет 30 календарных дней⁵⁴.

Измененная проектная документация, которая не была признана модифицированной, подлежит повторной экспертизе, стоимость которой составляет 30 % от размера платы за проведение первичной государственной экспертизы, однако нормативный срок которой равен сроку первичной экспертизы и составляет по общему правилу 74 дня.

Следует признать, что передача вопроса о характере внесенных в проектную документацию изменений на решение в орган, который осуществлял экспертизу первичной проектной документации, является обоснованной: если государство признает недостаточным подтверждение безопасности объекта строительства только проектировщиком (в связи с чем и требуется проведение экспертизы проектной документации) и в результате проведения

экспертизы фактически разделяет риски причинения вреда с заказчиком, то вполне обоснованно, что и решать вопрос о квалификации внесенных изменений (влияют/не влияют на безопасность объекта) должен не проектировщик, а экспертная организация.

Однако процедура проведения проверки характера изменений должна быть максимально простой, и срок в 30 календарных дней для принятия решения о том, нужно или не нужно проводить повторную экспертизу проектной документации, является завышенным. Точно также непонятно, почему законодатель не сократил срок на проведение повторной государственной экспертизы проектной документации с изменениями, поскольку рассмотрение изменений не может занимать столько же времени, сколько первичное рассмотрение документов.

Необходимо отметить, что большое количество изменений зачастую связано с тем, что проектировщики вносят в проектную документацию не только сведения общего характера, требующиеся в соответствии с действующим законодательством, но и сведения, которые должны раскрываться в рабочей документации (например, сведения о марке, модели и производителе материалов, оборудования), причем внесение указанных сведений очень часто продиктовано желанием проектировщиков пролоббировать интересы конкретных поставщиков, внося в проектную документацию исключительно узкие характеристики материалов и оборудования.

Очевидно, что в проектную документацию должны вноситься технические и функциональные характеристики материалов, оборудования, чтобы изменение предполагаемого поставщика, равно как и приобретение материалов и оборудования с улучшенными характеристиками не потребовало внесения изменений в проектную документацию. Однако в связи с тем, что содержание рабочей и проектной документации четко не разведено на уровне нормативных правовых актов, проектная документация перегружается излишней информацией, что, во-первых, усложняет работу экспертов, во-вторых, повышает вероятность внесения изменений.

Кроме того, в настоящее время проектировщики имеют ограниченные возможности получать в простой и доступной форме информацию о лучших проектных решениях, в связи с чем уже в ходе строительства возни-

53 Типовая форма обоих документов также утверждена приказом Минстроя России от 26.10.2017 г. №1482/пр

54 Часть 3.5 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации

кают потребности поменять характеристики проекта, улучшив ценовые и качественные характеристики проектных решений.

Указанную проблему со временем может решить формирование Единого государственного реестра заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства⁵⁵ (далее — ЕГРЗ), так как ЕГРЗ создает публичное поле для сравнения различных вариантов проектной документации, а также формирование набора экономически эффективных проектных решений⁵⁶.

В настоящее время оценить эффект от указанных нововведений и их влияние на повышение качества подготовки проектной документации не представляется возможным в связи с тем, что эти новеллы в полной мере будут применяться только в 2018 году.

Дополнительно необходимо подчеркнуть, что приведенный в Приложении №1 к Правилам перечень изменений, влияющих на характеристики безопасности объекта строительства, является очень общим, и при таком подходе практически любые изменения проектной документации будут отнесены к изменениям, затрагивающим характеристики безопасности объекта строительства.

Соответственно, в целях упрощения процедуры рассмотрения заявления о выдаче заключения о признании проектной документации модифицированной необходимо детализировать перечень изменений, влияющих на характеристики безопасности объекта строительства, в том числе по видам объектов капитального строительства, для которых проведение экспертизы является обязательным.

3. СНИЖЕНИЕ СТОИМОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ ЕЕ РАСЧЕТА

Экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий представляет собой услугу, необходимую и обязательную для получения государственной или муниципальной услуги по выдаче разрешения на строительство.

За экспертизу на основании договора между заявителем и органом (учреждением), осуществляющим экспертизу, взимается плата⁵⁷. Размер платы, взимаемой за экспертизу, зависит от стоимости проектно-изыскательских работ и рассчитывается на основании методики, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145.

В настоящее время средняя стоимость проведения государственной экспертизы ФАУ «Главгосэкспертиза России» составляет 1-2 млн рублей.

Одним из факторов, увеличивающих общую стоимость услуг ФАУ «Главгосэкспертиза России» для заказчиков, является обложение данных услуг налогом на добавленную

стоимость. Минфин России в своем письме от 30 декабря 2008 г. N 03-07-11/389 указал, что «пунктом 2 ст.146 Налогового кодекса Российской Федерации установлен перечень операций, не признаваемых объектом налогообложения налогом на добавленную стоимость. В данный перечень включены операции по выполнению работ (оказанию услуг) органами, входящими в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления, в рамках выполнения возложенных на них исключительных полномочий в определенной сфере деятельности в случае, если обязательность выполнения указанных работ (оказания услуг) установлена законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации, актами органов местного самоуправления. Поскольку государственное учреждение органом государственной власти и органом местного самоуправления не является, услуги по проведению государственной экспертизы проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий для строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капиталь-

55 Порядок формирования ЕГРЗ утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 24.07.2017 N 878

56 На основании постановления Правительства Российской Федерации от 31.03.2017 N 389 «О порядке признания проектной документации повторного использования экономически эффективной проектной документацией повторного использования».

57 Часть 11 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации

ного строительства, оказываемые данным учреждением, подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость в общеустановленном порядке.»

Обложение услуг по проведению экспертизы проектной документации налогом на добавленную стоимость неоправданно увеличивает стоимость услуг с учетом того, что федеральное автономное учреждение оказывает государственные услуги, которые по общему правилу являются бесплатными либо облагаются государственной пошлиной⁵⁸. При этом оказание государственных услуг за счет заявителя является исключением из общего правила, которое действует впредь до признания утратившими силу тех федеральных законов, где предусмотрено оказание государственных услуг за счет заявителя⁵⁹.

С учетом того, что частями 4.1 и 4.2 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусмотрено проведение государственной экспертизы проектной документации либо органами государственной власти, либо подведомственными им учреждениями, представляется экономически необоснованным и противоречащим ст.8 указанного Федерального закона обложение государственных услуг НДС только на том основании, что их оказывают не прямо указанные в законе государственные органы, а подведомственные им учреждения.

Для решения проблемы с обложением стоимости государственной экспертизы НДС необходимо внесение изменений в статью 146 НК РФ, в которой четко должно быть указано, что от НДС освобождаются все оказы-

ваемые государственными учреждениями государственные услуги в терминологии Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В 2017 году разработан проект постановления Правительства РФ «О внесении изменений в Положение об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» (размещен на сайте www.regulation.ru 01.09.2017 г), устанавливающий единые подходы к определению стоимости проектной документации и результатов инженерных изысканий, причем как для жилых, так и для нежилых объектов.

В случае принятия указанных изменений для расчета стоимости экспертизы проектной документации на нежилые объекты в качестве базы для расчетов будет использоваться не стоимость изготовления проектной документации, представленной на государственную экспертизу, рассчитанная в ценах 2001 года на основании документов в области сметного нормирования и ценообразования, рекомендованных Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, как это имеет место сейчас, а стоимость изготовления проектной документации, представленной на государственную экспертизу, рассчитанная в ценах 2001 года на основании сметных нормативов, внесенных в федеральный реестр сметных нормативов, что позволит упорядочить и упростить методику расчета стоимости государственной экспертизы.

58 Частей 1, 2 ст. 8 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»

59 Часть 3 ст. 8 указанного Федерального закона

4. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОХОЖДЕНИЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫХ ЭКСПЕРТИЗ ДЛЯ ПОЛУЧЕНИЯ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ ОБЪЕКТОВ КАПИТАЛЬНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА И РЕЗУЛЬТАТЫ ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ

С принятием постановления Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 сложная и многоступенчатая система специализированных экспертиз (пожарной безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций, промышленной безопасности, охраны окружающей среды, обеспечения санитарно-биологического благополучия) была заменена единой экспертизой, организованной по принципу «одного окна». Однако для отдельных категорий объектов капитального строительства сохранилось проведение дополнительных обязательных экспертиз: государственной экологической экспертизы и государственной историко-культурной экспертизы.

Государственная экологическая экспертиза для одних объектов (объекты, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять на землях особо охраняемых природных территорий или на Байкальской природной территории) проводится параллельно с проведением градостроительной экспертизы, а для других объектов должна проводиться до подачи документов на градостроительную экспертизу, то есть в состав обязательных документов для проведения экспертизы проектной документации входит положительное заключение государственной экологической экспертизы («морские» объекты⁶⁰, объекты для размещения и/или обезвреживания отходов I — V классов опасности, искусственные земельные участки на водных объектах, а с 1 января 2019 года также объекты I категории в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды).

Государственная историко-культурная экспертиза и государственная экспертиза про-

ектной документации могут проводиться одновременно.

При этом в случае параллельного проведения экспертиз остается неурегулированной ситуация, в которой при одновременном проведении экспертиз в результате каждой из них будет получен свой перечень замечаний (в том числе противоречащих друг другу), а при последовательном проведении экспертиз существенным образом (до 120 дней) увеличивается общий срок получения заключения, без которого невозможно осуществление строительных работ.

Что касается государственной историко-культурной экспертизы, то данный вид экспертизы целесообразно упорядочить (так как срок проведения экспертизы точно не регламентирован) и четко урегулировать вопросы, связанные с синхронизацией замечаний экспертов в рамках историко-культурной и градостроительной экспертиз.

В отношении государственной экологической экспертизы и государственной экспертизы проектной документации необходимо отметить, что Градостроительным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об экологической экспертизе» на хозяйствующие субъекты, строящие или реконструирующие объекты, относящиеся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к I категории, возложена обязанность по предоставлению с 1 января 2018 года на государственную экологическую экспертизу проектной документации на строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к соответствующим объектам.

⁶⁰ Речь идет об объектах, строительство, реконструкцию которых предполагается осуществлять в исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе, во внутренних морских водах или в территориальном море Российской Федерации.

В частности, частями 4.1, 5, 6 статьи 49 Градостроительного кодекса Российской Федерации и подпунктом 7.5 статьи 11 Федерального закона «Об экологической экспертизе» (должны были вступить в силу с 1 января 2018 года в соответствии со статьей 12 Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации») в отношении указанной проектной документации объектов предусмотрено проведение государственной экологической экспертизы. При этом указано, что при проведении государственной экспертизы оценка соответствия экологическим требованиям данной проектной документации не осуществляется.

Таким образом, хозяйствующие субъекты, объекты которых отнесены к I категории, должны были с 1 января 2018 года получить по своей проектной документации сначала положительное заключение государственной экологической экспертизы Росприроднадзора, потом положительное заключение государственной экспертизы проектной документации ФАУ «Главгосэкспертиза России». В связи с необходимостью проведения государственной экологической экспертизы увеличивается на 4 месяца срок подготовки и утверждения проектной документации.

Однако частью 1 подпункта «в» пункта 1 Перечня поручений Президента Российской Федерации по итогам Госсовета Российской Федерации (27.12.2016) от 24 января 2017 года № Пр-140ГС Правительству Российской Федерации было поручено в срок до 1 ноября 2017 года внести в законодательство Российской Федерации изменения, предусматривающие проведение государственной экологической экспертизы материалов обоснования инвестиционных проектов, в том числе в части, касающейся определения мест размещения объектов планируемой хозяйственной деятельности.

Таким образом, в отношении объектов I категории должна быть изменена стадийность прохождения государственной экологической экспертизы: со стадии «проект» на стадию «выбор места размещения», что позволит заранее определять характер и масштаб негативного воздействия на окружающую среду, рассматривать альтернативные варианты мест и реализации намечаемой деятельности. После под-

тверждения на стадии государственной экологической экспертизы соответствия места размещения объектов I категории экологическим требованиям, разрабатывается по ним проектная документация с последующим представлением на государственную экспертизу для оценки соответствия проектных решений, в том числе экологическим требованиям. В соответствии с данным поручением в отношении объектов I категории государственная экологическая экспертиза проводится на «предпроектной стадии», а государственная экспертиза — на «проектной стадии».

В сложившейся ситуации хозяйствующие субъекты, объекты которых отнесены к I категории, с 1 января 2018 года и до момента принятия Федерального закона, предусматривающего проведение государственной экологической экспертизы мест размещения объектов I категории, будут нести неоправданные финансовые и временные затраты на прохождение государственной экологической экспертизы проектной документации объектов I категории. По экспертным оценкам, субъекты хозяйственной деятельности, которые строят объекты I категории, будут нести значительные многомиллиардные совокупные затраты.

В целях урегулирования данного вопроса 28 декабря 2017 года принят Федеральный закон № 422-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым переносится с 1 января 2018 года на 1 января 2019 года вступление в силу положений Федерального закона № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части обязательного проведения государственной экологической экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории и сохранения при проведении государственной экспертизы оценки соответствия экологическим требованиям данной проектной документации.

Одновременно отмечаем, что Минприроды России в декабре 2017 года был внесен

в Правительство Российской Федерации законопроект, предусматривающий проведение государственной экологической экспертизы определения мест размещения объектов I категории, ее отмену на «проектной стадии», а также сохранение оценки соответствия экологическим требованиям проектных решений объектов I категории только при проведении государственной экспертизы проектной документации. Однако законопроект возвращен на дополнительную проработку со сроком повторного

внесения в феврале 2018 года. При этом считаем, что при доработке законопроекта необходимо предусмотреть установление переходного периода для разработки подзаконных актов (новых требований к материалам выбора места размещения) и своевременной подготовки проектировщиками, заказчиками в соответствии с указанными требованиями материалов для прохождения государственной экологической экспертизы.

5. СОКРАЩЕНИЕ СРОКОВ ПРОВЕДЕНИЯ ЭКСПЕРТИЗЫ

Срок проведения государственной экспертизы в настоящее время составляет 74 календарных дня, в том числе:

- 10 рабочих дней (14 календарных дней) на проведение проверки поданных документов и подготовку проекта договора с расчетом размера платы за проведение государственной экспертизы;
- 60 календарных дней на собственно проведение государственной экспертизы (для основной массы объектов).

По заявлению застройщика или технического заказчика срок может быть продлен, но не более чем на 30 календарных дней. Такое право предоставлено заявителю для возможности устранения им недостатков проектной документации без возврата документов и проведения повторной экспертизы. При этом практика ФАУ «Главгосэкспертиза России» свидетельствует о том, что практически по всем объектам, по которым документация получила положительное заключение, она была доработана в ходе проведения государственной экспертизы⁶¹. Согласно данным по состоянию на начало 2017 года, 38% процентов экспертных заключений выдано с продлением сроков.

Для отдельных видов проектной документации (для жилых объектов капитального строительства, в том числе со встроенно-пристроенными нежилыми помещениями, не относящихся к уникальным объектам, и для объектов капитального строительства, строительство, реконструкция и (или) капитальный ремонт которых будут осуществляться в особых экономических зонах) максимальный срок

экспертизы составляет 45 дней, то есть для данных видов объектов нормативный срок экспертизы составляет 59 календарных дней.

При проведении государственной экологической экспертизы, положительное заключение которой должно быть в обязательном порядке представлено для проведения градостроительной экспертизы, общий срок может составить максимально 224 календарных дня.

Длительные сроки экспертизы увеличивают срок реализации инвестиционных проектов. Поскольку такая ситуация часто связана с низким качеством проектной документации, решение данной проблемы может быть обеспечено реализацией следующих мер:

- 1) повышением качества подготовки специалистов в области проектирования объектов гражданского и промышленного строительства;
- 2) повышение ответственности проектных организаций, а также заказчиков за качество предоставляемой на государственную экспертизу документации;
- 3) расширение доступа к проектной документации повторного использования, что будет обеспечено после введения ЕГРЗ;
- 4) введение «гибкого ценообразования», при котором при повышении платы за проведение экспертизы может быть установлен сокращенный срок подготовки заключения.

⁶¹ В.М.Вернигор (заместитель начальника ФАУ «Главгосэкспертиза России»). «Окно» в экспертизу // Вестник государственной экспертизы, Ю №2/2017(3). С.66.

3. РАЗРЕШИТЕЛЬНЫЕ И КОНТРОЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЕМ В РОССИИ

Основным законодательным актом в сфере недропользования является Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», который постоянно совершенствуется и подстраивается под изменяющиеся потребности экономики геологоразведочного и горнодобывающего секторов и целей государственного управления. Детализированные нормы, необходимые для исполнения закона, содержатся в постановлениях Правительства Российской Федерации и приказах Минприроды России.

Согласно Конституции Российской Федерации (ст.72) вопросы владения, пользования и распоряжения недрами находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В связи с этим субъекты Российской Федерации принимают собственные законы и иные нормативные акты, выполняют разрешительные, учетные и контрольные полномочия в сфере недропользования. Вместе с тем в силу Закона Российской Федерации «О недрах» компетенция органов субъектов Российской Федерации ограничена узкой категорией объектов — участков недр местного значения, определяемых в соответствии со ст. 2.3 Закона Российской Федерации «О недрах».

Система государственного управления недропользования в самом общем виде включает в себя функции предоставления участков недр в пользование и лицензирования пользования недрами, функции экспертизы и согласования проектной документации на проведение работ, связанных с использованием недрами, а также государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, информационные функции осуществления учета и отчетности в сфере недропользования, контрольно-надзорную функцию.

А) ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НЕДР В ПОЛЬЗОВАНИЕ И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Законодательство о недрах предусматривает 6 возможных видов пользования недрами, среди которых для геологоразведочной и горнодобывающей промышленности наиболее важными являются: (1) геологическое изучение недр (включая поиск и оценку месторождений полезных ископаемых), (2) разведка и добыча полезных ископаемых, в том числе использование отходов добычи полезных ископаемых и перерабатывающих производств.

Статья 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» предусматривает сложную систему оснований возникновения права пользования участками недр.

Предоставление недр в пользование для целей геологического изучения недр согласно п. 3 ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» осуществляется в безаукционном (бесконкурсном) порядке, посредством включения участков недр в специальные перечни объектов или в заявительном порядке предоставления участков недр в пользование по объектам с низкими категориями прогнозных ресурсов полезных ископаемых или на объекты без запасов и ресурсов полезных ископаемых, так называемое «чистое поле».

Порядок рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения) утвержден приказом Минприроды России от 10.11.2016 № 583.

При этом в Российской Федерации геологическое изучение недр, осуществляемое за счет государственных средств, проводится на основании государственных контрактов на выполнение работ по геологическому изучению недр (в том числе региональному), заключенных федеральным органом управления государственным фондом недр в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Кроме того, согласно ст. 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах» мероприятия по государственному геологическому изучению недр (включая региональное геологическое изучение недр, создание государственной сети опорных геолого-геофизических профилей, параметрических и сверхглубоких скважин, научно-техническое обеспечение геолого-разведочных работ, тематические и опытно-методические работы, связанные с геологическим изучением недр, сбор, обработку, хранение, использование и предоставление в пользование геологической информации о недрах) осуществляются государственными (бюджетными или автономными) учреждениями, находящимися в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, на основании государственного задания.

Согласно п. 4 ст. 10.1 Закона Российской Федерации «О недрах» право пользования участками недр для разведки и добычи полезных ископаемых или для геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых, осуществляемых по совмещенной лицензии, за исключением участков недр федерального значения, предоставляется на основании решения конкурсной или аукционной комиссии о предоставлении права пользования участком недр.

Нормы, касающиеся порядка проведения конкурсов и аукционов на право пользования недрами, также содержатся в ст. 13.1 Закона Российской Федерации «О недрах», согласно которой принятие решений о проведении аукционов на право пользования участками недр федерального значения, о составе и порядке работы аукционных комиссий и определение порядка и условий проведения таких аукционов относительно каждого участка недр или группы участков

недр осуществляются Правительством Российской Федерации.

Одним из основных способов определения хозяйствующего субъекта, которому будет предоставлено право пользования недрами для разведки и добычи полезных ископаемых, является аукцион, при этом конкурсы на предоставление участков недр в пользование проводятся значительно реже.

Проведение аукционных и конкурсных процедур осуществляется в соответствии с положениями административного регламента Федерального агентства по недропользованию по исполнению государственной функции по организации проведения в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами, утвержденного приказом Минприроды России от 17.06.2009 № 156.

Основными критериями выявления победителя при проведении конкурса на право пользования участком недр являются научно-технический уровень программ геологического изучения недр и использования участков недр, полнота извлечения полезных ископаемых, вклад в социально-экономическое развитие территории, сроки реализации соответствующих программ, эффективность мероприятий по охране недр и окружающей среды, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Основным критерием выявления победителя при проведении аукциона на право пользования участком недр является размер разового платежа за право пользования участком недр.

Минимальные (стартовые) размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются в размере не менее чем 10% величины суммы налога на добычу полезных ископаемых в расчете на среднегодовую мощность добывающей организации. Методика по определению стартового размера разового платежа утверждена приказом Минприроды России от 30.09.2008 № 232.

Окончательные размеры разовых платежей за пользование недрами устанавливаются по результатам аукциона и фиксируются в лицензии на пользование недрами. Общая сумма разовых платежей за пользование недрами, уплаченных в 2016 году в федеральный бюджет, составила 53,5 млрд рублей.

Законодательством также установлен сбор за участие в аукционе. Его уплата является одним из условий регистрации соответствующей заявки. Сумма сбора определяется в порядке, установленном приказом Минприроды России от 14.11.2013 № 507, исходя из стоимости затрат на подготовку, проведение и подведение итогов аукциона. Общая сумма сборов, уплаченных в 2016 году в федеральный бюджет, составила 77,6 млн рублей.

ВНЕСЕНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ЛИЦЕНЗИЮ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ, ПЕРЕОФОРМЛЕНИЕ ЛИЦЕНЗИЙ НА ПОЛЬЗОВАНИЕ НЕДРАМИ, ДОСРОЧНОЕ ПРЕКРАЩЕНИЕ ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ НЕДРАМИ

Согласно ч. 5 ст. 12 Закона Российской Федерации «О недрах», изменение условий пользования недрами допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством.

Основания внесения изменений и дополнений в лицензию на пользование недрами можно разделить на две категории: общие основания (или так называемые «традиционные основания») и специальные основания внесения изменений в лицензию на пользование недрами.

Общими основаниями являются:

- 1) продление срока пользования участком недр при наличии необходимости завершения поисков и оценки или разработки месторождения полезных ископаемых либо выполнения ликвидационных мероприятий при условии отсутствия нарушений условий лицензии данным пользователем недр (ч. 3 ст. 10 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- 2) включение в лицензию документов, которые удостоверяют уточненные границы горного отвода (горноотводный акт и графические приложения) (ч. 3 ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- 3) значительное изменение объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, независимым от пользователя недр, и связанного с этим из-

менения срока ввода в эксплуатацию объектов (ч. 3 ст. 12 Закона Российской Федерации «О недрах»);

- 4) возникновение обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена (п. 7 ч. 1 ст. 22 Закона Российской Федерации «О недрах»).

В свою очередь, к специальным основаниям можно отнести:

- 1) изменение границ участка недр в целях обеспечения полноты геологического изучения, рационального использования и охраны недр (ч. 7 ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- 2) корректировка границ участка недр посредством исправления технических ошибок, допущенных при оформлении или переоформлении лицензий на пользование недрами (ст. 7.1 Закона Российской Федерации «О недрах»);
- 3) также специфическим основанием внесения изменений в лицензию является актуализация лицензий на пользование недрами (приказ Роснедр от 27.02.2015 № 177).

При переходе права пользования участком недр лицензия на пользование участком недр подлежит переоформлению, при этом условия пользования участком недр, установленные прежней лицензией, пересмотру не подлежат.

Статьей 17.1 Закона Российской Федерации «О недрах» установлен перечень случаев, когда право пользования участками недр переходит к другому субъекту предпринимательской деятельности. Лицензии на пользование участками недр подлежат переоформлению также при изменении наименований юридических лиц - пользователей недр.

В свою очередь ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» содержит основания для прекращения, в том числе досрочного, права пользования недрами.

При этом в части 1 ст. 20 Закона Российской Федерации «О недрах» перечислены основания, влекущие безусловное прекращение права пользования недрами. В свою очередь в части 2 данной статьи приведе-

ны обстоятельства, дающие право органам, предоставившим лицензию, рассмотреть вопрос о досрочном прекращении, приостановлении или ограничении права пользования недрами. Такое разделение оснований досрочного прекращения связано с тем, что определенные обстоятельства, с которыми законодатель связывает безусловное прекращение права пользования недрами, являются наиболее существенными и их возникновение свидетельствует о нарушении базовых принципов законодательства о недрах, в том числе рационального и эффективного пользования недрами (ст. 23 Закона Российской Федерации «О недрах»).

Последовательность и содержание действий Роснедр по принятию решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования недрами установлены административным регламентом, утвержденным приказом Минприроды России от 29.09.2009 № 315.

Б) ЭКСПЕРТИЗЫ И СОГЛАСОВАНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ НА ПРОВЕДЕНИЕ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ, А ТАКЖЕ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА ЗАПАСОВ ПОЛЕЗНЫХ ИСКОПАЕМЫХ

Согласно ч. 4 ст. 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах» работы по региональному геологическому изучению недр, геологическому изучению недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, разведке месторождений полезных ископаемых, осуществляемые за счет государственных средств и средств пользователей недр, проводятся в соответствии с утвержденной проектной документацией, экспертиза которой организуется федеральным органом управления государственным фондом недр или его территориальными органами и проводится государственным учреждением, находящимся в ведении федерального органа управления государственным фондом недр или его территориального органа, за счет средств заявителей.

Порядок проведения экспертизы проектной документации на проведение работ по изучению недр и размер соответствующей платы утвержден приказом Минприроды России от 23.09.2016 № 490. Общий срок проведения экспертизы не должен превы-

шать 60 рабочих дней, а в случае проведения экспертизы раздела «Календарный план выполнения работ по проекту» (без изменения иных разделов проектной документации) — 20 рабочих дней.

Размер платы зависит от предмета экспертизы, общей инвестиционной (сметной) стоимости работ, а в отдельных случаях — также от статуса обращения: первичное или повторное рассмотрение проектной документации. Размер платы незначителен: максимальная величина составляет 500 тыс. рублей (при первичной экспертизе проектной документации, подготовленной пользователем недр для проведения работ стоимостью более 500 млн рублей). Общий объем платы, внесенной в 2016 году всеми заявителями в федеральный бюджет за проведение данной экспертизы, составил 389,9 млн рублей.

Правила подготовки проектной документации на проведение геологического изучения недр и разведки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых утверждены приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 352.

Согласно ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» по общему правилу разработка месторождений полезных ископаемых осуществляется в соответствии с техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недр. Вышеуказанная документация и вносимые в нее изменения до утверждения недропользователем должны быть согласованы специальными комиссиями, формируемыми Роснедрами с участием представителей иных органов власти.

Положение о подготовке, согласовании и утверждении технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 03.03.2010 № 118. Рассмотрение документации осуществляется в течение 30 дней. Срок рассмотрения документации по уникальным и крупным месторождениям полезных ископаемых может быть увеличен, но не более чем на 30 дней. Плата за согласование документации не взимается.

Кроме того, согласно ст. 23.2 Закона Российской Федерации «О недрах» мероприя-

тия по выполнению основных требований об обеспечении безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с Ростехнадзором. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов и схем развития горных работ по видам полезных ископаемых установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 814.

Данные документы составляются в отношении следующих видов горных работ: вскрышные, подготовительные, рекультивационные, маркшейдерские, работы по добыче полезных ископаемых и работы, связанные с первичной переработкой минерального сырья. План развития горных работ составляется на 1 год по всем планируемым видам горных работ. Схема развития горных работ составляется по решению пользователя недр на срок, не превышающий 5 лет, по одному или нескольким видам работ.

Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых

Согласно ст. 29 Закона Российской Федерации «О недрах» по общему правилу предоставление недр в пользование для добычи полезных ископаемых разрешается только после проведения государственной экспертизы их запасов.

Данная экспертиза может проводиться на любой стадии геологического изучения месторождения при условии, если имеющиеся материалы позволяют дать объективную оценку количества и качества запасов полезных ископаемых, их экономического значения, горно-технических, гидрогеологических, экологических и других условий их добычи.

Закон предусматривает, что проведение государственной экспертизы запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр осуществляется Роснедрами (в отношении участков недр местного значения — органами субъектов Российской Федерации) за счет средств пользователей недр. Однако приказом Роснедр от 22.02.2005 № 185 соответствующие полномочия Федерального агентства по недропользованию переданы ФБУ «Государственная комиссия по запасам полезных ископаемых».

Порядок проведения данной экспертизы определен постановлением Правительства Российской Федерации от 11.02.2005 № 69. Срок проведения государственной экспертизы определяется в зависимости от трудоемкости экспертных работ и объема представленных материалов, но не должен превышать 90 дней. Размер платы в среднем составляет несколько сотен тысяч рублей за экспертизу. Общий объем платы, внесенной в 2016 году всеми заявителями в федеральный бюджет за проведение данной экспертизы, составил 309,3 млн рублей.

В) ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

В соответствии со ст. 28 Закона Российской Федерации «О недрах» государственному учету и включению в государственный реестр подлежат работы по геологическому изучению недр, участки недр, предоставленные для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензии на пользование недрами. Государственные учет и ведение государственного реестра осуществляются по единой системе в порядке, устанавливаемом федеральным органом управления государственным фондом недр.

Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по предоставлению государственной услуги по ведению государственного учета и обеспечению ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами утвержден приказом Минприроды России от 03.04.2013 № 121.

Кроме того, согласно ст. 30 Закона Российской Федерации «О недрах» в целях обеспечения разработки федеральных и региональных программ геологического изучения недр, комплексного использования месторождений полезных ископаемых, рационального размещения предприятий по их добыче, а также в других народно-хозяйственных целях ведется государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых.

Государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых должен включать в себя сведения по каждому месторождению, характеризующие количество и качество основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых, содержащиеся в них компоненты, горно-технические, гидрогеологические, экологические и другие условия разработки месторождения, содержать геолого-экономическую оценку каждому месторождению, а также включать в себя сведения по выявленным проявлениям полезных ископаемых.

Порядок составления и ведения государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых утвержден приказом Минприроды России от 07.12.2015 № 526.

Одной из основных форм учета состояния минерально-сырьевой базы является согласно ст. 31 Закона Российской Федерации «О недрах» государственный баланс запасов полезных ископаемых. Он должен содержать сведения о количестве, качестве и степени изученности запасов каждого вида полезных ископаемых по месторождениям, имеющим промышленное значение, об их размещении, о степени промышленного освоения, добыче, потерях и об обеспеченности промышленности разведанными запасами полезных ископаемых на основе классификации запасов полезных ископаемых, которая утверждается в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

Постановка запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса осуществляются в порядке, установленном федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с органами государственного горного надзора.

Порядок составления и ведения государственного баланса запасов полезных ископаемых утвержден приказом Минприроды России от 15.05.2014 № 216.

В свою очередь Порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списании с государственного баланса утвержден приказом Минприроды России от 06.09.2012 № 265.

Необходимо отметить, что согласно ст. 32 Закона Российской Федерации «О недрах»

государственный кадастр месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственный баланс запасов полезных ископаемых составляются и ведутся федеральным органом управления государственным фондом недр на основе геологической информации, представляемой пользователями недр, осуществляющими геологическое изучение недр, в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения, в соответствии с Законом, и на основе государственной отчетности пользователей недр, осуществляющих разведку месторождений полезных ископаемых и их добычу, представляемой в указанные фонды в порядке, устанавливаемом уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Приказом Минприроды России от 17.08.2016 № 434 утвержден Порядок представления государственной отчетности пользователями недр, осуществляющими разведку месторождений и добычу полезных ископаемых, в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, а также в фонды геологической информации субъектов Российской Федерации, если пользование недрами осуществляется на участках недр местного значения.

При этом правовой режим геологической информации о недрах урегулирован положениями ст. 27 Закона Российской Федерации «О недрах», а также целым рядом подзаконных нормативных правовых актов в указанной сфере. Режим использования, представления в фонды, хранения, обработки, описания геологической информации о недрах зависит от отнесения ее к первичной или интерпретированной геологической информации о недрах. В свою очередь правовой режим материальных носителей геологической информации о недрах разграничен с режимом самой информации, являющейся нематериальным объектом.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 492 утверждены Правила использования геологической информации о недрах, обладателем которой является Российская Федерация.

Перечни первичной геологической информации о недрах и интерпретированной геологической информации о недрах, представляемых пользователем недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации по видам пользования недрами и видам полезных ископаемых утверждены приказом Минприроды России от 24.10.2016 № 55.

Требования к содержанию геологической информации о недрах и формы ее представления утверждены приказом Минприроды России от 29.02.2016 № 54.

Приказом Минприроды России от 04.05.2017 № 216 утвержден Порядок представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации.

Приказом Минприроды России от 11.11.2016 № 586 утвержден Порядок принятия на временное хранение образцов горных пород, керна, пластовых жидкостей, флюидов и иных материальных носителей первичной геологической информации о недрах фондами геологической информации субъектов Российской Федерации, органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, организациями, находящимися в ведении указанных органов государственной власти, а также пользователями недр, у которых имеются специализированные хранилища.

В свою очередь приказом Минприроды России от 11.11.2016 № 587 утвержден перечень геологической информации о недрах, представляемой пользователями недр в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды, фонды геологической информации субъектов Российской Федерации и передаваемой на временное хранение пользователям недр, и порядок ее временного хранения пользователями недр.

Административный регламент Федерального агентства по недропользованию по предоставлению государственной услуги по предоставлению в пользование геологической информации о недрах, по-

лученной в результате государственного геологического изучения недр утвержден приказом Минприроды России от 05.05.2012 № 122.

Г) ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР В СФЕРЕ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

1) Государственный надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами (далее — государственный горный надзор)

Согласно ст. 38 Закона Российской Федерации «О недрах» задачами государственного горного надзора являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр или лицами, осуществляющими работы на участках недр, предоставленных в пользование пользователям недр, требований по безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами.

Предмет и общие правила осуществления данного вида надзора определены Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 39. Органом государственного горного надзора является Ростехнадзор.

2) Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (далее — государственный геологический надзор)

Согласно ст. 37 Закона Российской Федерации «О недрах» задачами государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений пользователями недр требований международных договоров Российской Федерации, законодательства Российской Федерации о недрах, норм и правил в области использования и охраны недр.

Содержание и общие требования к процедуре этого вида надзора установлены Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 12.05.2005 № 293. Органами государственного геологического надзора являются Росприроднадзор, Ростехнадзор и уполномоченные органы субъектов федерации.

ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ РЕШЕНИЮ

1. ОТСУТСТВИЕ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА, ПОЗВОЛЯЮЩЕГО НЕДРОПОЛЬЗОВАТЕЛЮ ОТКЛОНЯТЬСЯ ОТ УСТАНОВЛЕННЫХ ЛИЦЕНЗИЕЙ ОБЪЕМОВ ДОБЫЧИ ПОЛЕЗНОГО ИСКОПАЕМОГО В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РЫНОЧНЫХ УСЛОВИЙ ИЛИ ГЕОЛОГИЧЕСКИХ ОСОБЕННОСТЕЙ МЕСТОРОЖДЕНИЯ

Согласно ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия и ее неотъемлемые составные части должны содержать согласованный уровень добычи полезных ископаемых и попутных полезных ископаемых (при наличии), а также сроки выхода на проектную мощность. Условия пользования недрами, предусмотренные в лицензии, сохраняют свою силу в течение оговоренных в лицензии сроков либо в течение всего срока ее действия.

Нарушение согласованного уровня добычи полезных ископаемых, наравне с нарушением иных условий лицензии, может повлечь как привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 7.3 КоАП РФ, так и досрочное прекращение, приостановление или ограничение права пользования недрами, если орган, выдавший лицензию, сочтет нарушенные условия существенными.

В настоящее время после проведения в 2015 — 2016 гг. разовой актуализации лицензий на пользование недрами на основании поручения Президента Российской Федерации от 12.02.2015 № Пр-254 в актуализированных и вновь выдаваемых лицензиях на пользование недрами предусматривается, что уровень добычи минерального сырья и сроки выхода на проектную мощность определяются техническим проектом разработки месторождения полезных ископаемых. При этом в отдельных лицензиях, которые не были актуализированы, конкретные значения уровней добычи полезных ископаемых закрепляются непосредственно в тексте лицензии.

Согласно ч. 1 ст. 23.2 Закона РФ «О недрах» разработка месторождений полезных ископаемых (за исключением добычи подземных

вод, которые используются для целей питьевого водоснабжения или технологического обеспечения водой объектов промышленности либо объектов сельскохозяйственного назначения и объем добычи которых составляет не более 100 кубических метров в сутки) осуществляется в соответствии с утвержденными техническими проектами и иной проектной документацией на выполнение работ, связанных с использованием недр, а также правилами разработки месторождений полезных ископаемых по видам полезных ископаемых, устанавливаемыми федеральным органом управления государственным фондом недр по согласованию с уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти.

В частности, в отношении углеводородного сырья в настоящее время действуют утвержденные приказом Минприроды России от 14.06.2016 № 356 Правила разработки месторождений углеводородного сырья, раздел V которых содержит нормы по допустимым отклонениям показателей разработки месторождения. Кроме того п. 111 Правил охраны недр, утвержденных постановлением Госгортехнадзора РФ от 06.06.2003 № 71, также установлены значения допустимых отклонений фактической годовой добычи нефти и газа от проектной. При этом в отношении разработки месторождений твердых полезных ископаемых до настоящего времени аналогичные нормы и положения в законодательстве о недрах отсутствуют.

Между тем, не во всех случаях возможность выполнения установленных объемов добычи полезных ископаемых зависит только от недропользователя. Невозможность достичь согласованного уровня добычи полезных ископаемых может быть связана с существенным изменением различных обстоятельств: например, экономической ситуации или геологических особенностей месторождения, которые не были известны недропользователю на момент получения лицензии.

Вместе с тем, отсутствует четкий правовой механизм, позволяющий корректировать согласованный уровень добычи твердых по-

лезных ископаемых, исходя из изменений внешней конъюнктуры, без прохождения полной процедуры подготовки, согласования и утверждения изменений в технический проект разработки месторождения полезных ископаемых, которая требует значительных финансовых и временных затрат.

Попытки решения данной проблемы были предприняты Ростехнадзором, которым принят (документ еще не вступил в силу) приказ от 29.09.2017 № 401 «Об утверждении Требований к планам и схемам развития горных работ в части подготовки, содержания и оформления графической части и пояснительной записки с табличными материалами по видам полезных ископаемых, графику рассмотрения планов и схем развития горных работ, решению о согласовании либо отказе в согласовании планов и схем развития горных работ, форме заявления пользователя недр о согласовании планов и схем развития горных работ». Указанным нормативным правовым актом установлено, что в планах и схемах развития горных работ указываются величины допустимых отклонений и потерь при добыче полезных ископаемых. Вместе с тем, данный приказ не решает рассматриваемую проблему в полной мере и не исключает риск привлечения недропользователей к ответственности за нарушение условий технических проектов разработки месторождений.

В связи с планируемым принятием новой Классификации запасов твердых полезных ископаемых и прогнозных ресурсов твердых полезных ископаемых в настоящее время ведется работа над проектом Правил разработки месторождений твердых полезных ископаемых и Правил проектирования разработки месторождений твердых полезных ископаемых, в которых необходимо предусмотреть допустимые отклонения добычи твердых полезных ископаемых (включая объемы извлечения вскрышных и вмещающих пород), от параметров, предусмотренных техническими проектами разработки месторождений.

В связи с этим в целях решения указанной проблемы необходимо в 2018 г. ускорить принятие данных нормативных правовых актов, в которых необходимо закрепить положения по допустимым отклонениям показателей разработки месторождений твердых полезных ископаемых.

В свою очередь по лицензиям, где уровни добычи определены непосредственно в тексте лицензии, существуют проблемы внесения в них изменений и дополнений.

Так, Закон РФ «О недрах» содержит общее указание, что изменение условий пользования недрами допускается только при согласии пользователя недр и органов, предоставивших лицензию, либо в случаях, установленных законодательством. Основания для изменения или случаи отказа в изменении условий пользования недрами в законодательстве не определены. Такие основания предусмотрены ч. 3 ст. 12 и п. 7 ч. 1 ст. 22 Закона РФ «О недрах» (значительное изменение объема потребления произведенной продукции по обстоятельствам, независящим от пользователя недр, и возникновении обстоятельств, существенно отличающихся от тех, при которых лицензия была предоставлена). При этом на практике встречаются случаи отказа во внесении рассматриваемых изменений.

Это может приводить к нарушению прав предпринимателей и к невозможности урегулирования ситуации, связанной с невыполнением обязанности достигнуть согласованный объем добычи полезных ископаемых из-за внешних обстоятельств.

Так, например, ООО «Бугульдейский мрамор» было лишено права пользования недрами на Бугульдейском месторождении в связи с тем, что общество не вышло на производственную мощность по добыче мрамора в количестве 2 500 куб. м.

Между тем, ООО «Бугульдейский мрамор» обращалось в «Иркутскнедра» с заявлениями о пересмотре условий лицензии относительно объемов добычи полезного ископаемого в связи с изменением обстоятельств, которые имели место при разработке проекта, а именно: изменение требований к блокам из природного мрамора по ГОСТ 9479-98; невозможность доставки мрамора морским путем в связи с тем, что порт Бугульдейка прекратил свое существование; возможность камнеобрабатывающего оборудования работать только в летний период; отключение электроэнергии в летний период в 2005-2006 годах. Однако заявления Общества были оставлены без рассмотрения по существу.

Кроме того, для достижения объемов, указанных в лицензионном соглашении, не-

обходимо строительство отдельной промышленной площадки за пределами месторождения. У Общества отсутствовала возможность и основания для строительства промышленной площадки.

Несмотря на все указанные обстоятельства, Общество было лишено право пользования недрами. Законность решения о прекращении права пользования недрами была проверена тремя судебными инстанциями, и решение органа управления государственным фондом недр было признано правомерным (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 17.10.2013 по делу № А19-5383/2012).

Право пользования недрами ООО «Инжпромстрой» было прекращено из-за систематического нарушения Обществом существенных условий лицензии по уровню добычи минерального сырья (песка). В частности, в течение последних двух лет до прекращения права пользования недрами добыча песка обществом не производилась.

Между тем, по итогам 2013 года ООО «Инжпромстрой» в адрес регионального лицензирующего органа была представлена отчетность, из которой следовало, что предприятие в 2013 году не вело добычу полезного ископаемого из-за отсутствия потребителей. Кроме того, на месторождении накопилось избыточное количество нереализованного намытого (добытого) песка и продолжать добычу нецелесообразно. Также в 2013 году имели место форс-мажорные обстоятельства из-за наводнения с июля по сентябрь 2013 года.

Невзирая на указанные обстоятельства, лицензирующий орган принял решение о прекращении права пользования недрами. Законность данного решения также была проверена тремя судебными инстанциями, и решение было признано правомерным (постановление ФАС дальневосточного округа от 30.12.2014 по делу № Ф03-6048/2014).

В связи с указанной проблемой предлагается в 2018 году разработать проекты нормативных правовых актов, направленных на создание четких правовых механизмов, позволяющих корректировать закрепленный непосредственно в лицензии на пользование недрами согласованный уровень добычи полезных ископаемых, исходя из изменений внешней конъюнктуры.

2. ПРОБЛЕМА ОПРЕДЕЛЕНИЯ СУЩЕСТВЕННЫХ УСЛОВИЙ ЛИЦЕНЗИЙ НА ПРАВО ПОЛЬЗОВАНИЯ УЧАСТКОМ НЕДР

Законодательство о недрах предусматривает возможность досрочного прекращения, приостановления или ограничения права пользования участком недр в административном порядке. Одним из возможных оснований является факт нарушения пользователем недр существенных условий лицензии (п. 2 ч. 2 ст. 20 Закона РФ «О недрах»).

Однако понятие «существенных условий лицензии» до сих пор остается без нормативного определения. Закон РФ «О недрах» упоминает данный термин только один раз без какой-либо конкретизации и разъяснения. Подпункт 15.2(2) Положения о порядке лицензирования пользования недрами, утвержденного постановлением Верховного Совета РФ от 15.07.1992 № 3314-1, также упоминает нарушение пользователем недр существенных условий, определенных в лицензии, в качестве основания для досрочного прекращения права пользования недрами, однако не определяет такие условия.

Нужно отметить, что ст. 12 Закона РФ «О недрах» содержит перечень условий пользования недрами, которые должны быть предусмотрены в лицензии. Однако данная статья не содержит уточнения, являются ли существенными все указанные в ней условия или только часть из них.

Между тем, несмотря на отсутствие четкого и однозначного нормативного регулирования, Роснедра, его территориальные органы и уполномоченные органы субъектов РФ активно осуществляют прекращение права пользования недрами по данному основанию. В свою очередь, это приводит к росту количества судебных разбирательств по вопросам оспариванию соответствующих решений административных органов.

В научной литературе отмечалось, что первоначально в судебной практике по данному вопросу сформировалось несколько подходов. Согласно одному подходу, перечень существенных условий лицензии на пользование недрами установлен ст. 12 Закона РФ «О недрах», т.е. существенными являются все условия лицензии как разрешительного документа.

Второй подход предусматривает расширительное толкование, в рамках которого в состав существенных условий включаются также все условия, содержащиеся в лицензионных соглашениях.

Третий подход основан на том, что понятие существенных условий является оценочной категорией: суд не ограничивается формальной констатацией факта нарушения условий лицензии и проводит исследование существа этих нарушений и их последствий⁶².

В связи довольно активной судебной практикой вопрос определения «существенных условий лицензии на право пользования недрами» неоднократно ставился перед Конституционным Судом Российской Федерации. Определением от 21.12.2011 № 1862-О-О Конституционный Суд РФ фактически поддержал третий подход. Соответственно, с 2012 года арбитражные суды, как правило, ориентируются на содержащуюся в указанном Определении правовую позицию о необходимости учитывать фактические обстоятельства, которые повлияли на способность недропользователя выполнить условия лицензии на пользование недрами.

Однако столь размытый подход к определению существенных условий лицензий привел к очередному обращению в Конституционный Суд РФ в 2017 году. В Определении от 09.03.2017 № 565-О суд в целом подтвердил ранее заявленную правовую позицию, установив, что понятие «существенных условий лицензий» относится к числу оценочных, широко используемых в законодательной технике. Соответственно, в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологических, географических, климатических, экономических и т.п.) не представляется возможным дать единое нормативное определение данного термина.

Вместе с тем Конституционный Суд РФ не исключил право федерального законодателя внести уточнение в статью 20 Закона РФ «О недрах» в части, касающейся понятия «существенные условия лицензии», и в части нормативного определения условий и критериев, при которых должно приниматься решение о досрочном прекращении права пользования недрами, а при которых — только о приостановлении или ограничении.

Реализация данного права, на наш взгляд, повысила бы уровень правовой определенности в сфере управления недропользования. Это сделало бы ведение бизнеса в данной области более предсказуемым, улучшив тем самым инвестиционный климат. Так, в настоящее время Минприроды России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах»» в части закрепления конкретных условий пользования недрами, которые будут признаваться существенными, в том числе:

- сроки подготовки и утверждения проектной документации на проведение работ по геологическому изучению недр, проектной документации на проведение работ по разведке месторождений полезных ископаемых, технического проекта разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недрами;
- срок начала работ по геологическому изучению недр, разведке месторождений полезных ископаемых;
- виды, объемы и сроки проведения работ по геологическому изучению недр и разведке месторождений полезных ископаемых (в отношении участков недр федерального значения континентального шельфа Российской Федерации и участков недр федерального значения, расположенных на территории Российской Федерации и простирающихся на ее континентальный шельф);
- срок ввода месторождения полезных ископаемых в разработку (эксплуатацию);
- сроки предоставления подготовленных в установленном порядке материалов по результатам геологического изучения недр, разведки месторождений полезных ископаемых на государственную экспертизу запасов полезных ископаемых, геологической, экономической и экологической информации о предоставляемых в пользование участках недр в соответствии со статьей 29 настоящего Закона;
- сроки представления геологической информации о недрах в федеральный фонд геологической информации и его территориальные фонды;

62 Маковкин В.А. Об определении понятия «существенные условия лицензии на пользование недрами» // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2012. № 7. С. 27 — 33.

- условия, связанные с платежами при использовании недр.

В связи с этим представляется целесообразным активизировать работу по указанному законопроекту в 2018 г. и ускорить его принятие.

3. ИЗБЫТОЧНОСТЬ ЕЖЕГОДНОГО СОГЛАСОВАНИЯ ПЛАНОВ РАЗВИТИЯ ГОРНЫХ РАБОТ В ОРГАНАХ РОСТЕХНАДЗОРА

Как уже отмечалось, для разработки месторождений полезных ископаемых и выполнения иных работ, связанных с использованием участками недр, законодательство требует от недропользователя подготовить и согласовать в уполномоченных органах власти 2 документа:

- а) технические проекты разработки месторождений полезных ископаемых и иная проектная документация на выполнение работ, связанных с использованием участками недр (далее — проектная документация);
- б) планы и схемы развития горных работ.

Согласно постановлению Правительства РФ от 03.03.2010 № 118 подготовка проектной документации заключается в разработке обоснованных технических и технологических решений, обеспечивающих выполнение условий пользования участком недр, рациональное комплексное использование и охрану недр, а также выполнение требований законодательства Российской Федерации о недрах.

В соответствии с общими правилами, предъявляемыми к данной проектной документации, в нее включаются:

- мероприятия по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр;
- мероприятия по рациональному использованию и охране недр;
- мероприятия по обеспечению требований в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при использовании недр;

- информация о сроках и условиях выполнения работ по консервации и (или) ликвидации горных выработок, скважин, иных подземных сооружений, а также работ по рекультивации земель.

Также проектная документация должна содержать обоснованные варианты проектных решений, содержание которых зависит от вида пользования недрами и (или) вида добываемого полезного ископаемого. Например, проектная документация на разработку месторождений твердых полезных ископаемых должна содержать обоснованные варианты проектных решений в отношении:

- а) объема работ, сроков начала и завершения работ;
- б) порядка ввода эксплуатационных объектов в разработку;
- в) технико-экономических показателей разработки месторождения полезных ископаемых, в том числе уровней годовой добычи полезных ископаемых, степени извлечения основных и попутных полезных ископаемых из недр;
- г) срока выхода на проектную мощность;
- д) порядка и условий осуществления первичной переработки (обогащения) полезных ископаемых.

Проектная документация и вносимые в нее изменения до утверждения недропользователем должны быть согласованы комиссиями, которые формируются Роснедрами и включают в свой состав представителей иных органов власти (Минприроды России, Росприроднадзора, Ростехнадзора, органов власти субъектов РФ).

В свою очередь, согласно постановлению Правительства РФ от 06.08.2015 № 814 планы и схемы развития горных работ содержат мероприятия по выполнению требований законодательства о недрах и законодательства в области промышленной безопасности по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с использованием недр, а также сведения о потерях полезных ископаемых.

Данные документы определяют направления развития горных работ, условия, технические и технологические решения при экс-

плуатации объектов ведения горных работ, объемы добычи и переработки полезных ископаемых.

Подробные требования к планам и схемам развития горных работ установлены приказом Ростехнадзора от 29.09.2017 № 401. Планы (схемы) горных работ должны содержать мероприятия (производственные программы, планы, графики) в области промышленной безопасности, по безопасному ведению работ, связанных с использованием недр. В отношении мероприятий должны быть указаны обоснования и технические (технологические) решения.

Планы горных работ подлежат ежегодному согласованию в Ростехнадзоре. Заявление о согласовании данных документов на следующий год пользователи недр представляют до 1 сентября. Рассмотрение планов и схем развития горных работ осуществляется в период с 20 сентября по 25 декабря года, предшествующего планируемому году.

Таким образом, существует дублирование как в части содержания согласуемых технических документов, так и в отношении согласующего органа: в обоих случаях согласование производит Ростехнадзор (только в первом случае — в составе комиссии, созданной Роснедрами, а во втором — единолично). Это порождает избыточные административные издержки для недропользователей.

Нужно отметить, что успешное прохождение ежегодного согласования плана развития горных работ отнюдь не означает соблюдение требований, содержащихся в ранее согласованной проектной документации. Примером может служить следующее судебное дело.

ООО «Тардан Голд» ведет горно-добычные работы согласно проекту «Строительство комплекса по добыче и переработке руд месторождения «Тардан» методом кучного выщелачивания», согласованному в ТКР Тыванедра (протокол от 08.11.2010 N 1/10-стп). В соответствии с календарным планом отработки месторождения по проекту годовой объем добычи руды установлен 500 тыс./год.

Между тем, по планам развития горных работ на 2013, 2014, 2015, 2016 годы, согласованным с Енисейским управлением Ростехнадзора, объем добычи руды на Тарданском месторождении был запланирован

и согласован в количестве 360,5 тыс. т.; 497 тыс. т.; 452 тыс. т.; 295 тыс. т. соответственно.

Управление Росприроднадзора по Республике Тыва посчитало, что недропользователь не обеспечил объем добычи, согласованный в проекте, и тем самым нарушил требования проектной документации. ООО было привлечено к административной ответственности. Арбитражный суд Республики Тыва (решение от 06.10.2016 по делу № А69-2676/2016) и Третий арбитражный апелляционный суд (постановление от 10.01.2017) подтвердили законность решения Росприроднадзора.

Для устранения выявленного дублирования предлагается отменить требование о ежегодном согласовании планов и схем развития горных работ в Ростехнадзоре, сохранив процедуру согласования проектной документации в комиссии Роснедр.

4. ИЗБЫТОЧНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ, ПРЕДУСМОТРЕННОЙ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, В ОТНОШЕНИИ КАРЬЕРОВ И ОТВАЛОВ ВСКРЫШНЫХ ПОРОД

Вышеописанная процедура согласования Роснедрами технических проектов и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недр, является не единственным видом экспертизы, осуществляемой органами власти и уполномоченными организациями в отношении данных документов. В большинстве случаев также необходимо проведение экспертизы промышленной безопасности и государственной экологической экспертизы, а также государственной экспертизы, предусмотренной градостроительным законодательством.

Нужно отметить, что для отдельных категорий объектов, связанных с ведением горных работ открытым способом (прежде всего, карьеры и отвалы вскрышных пород), практика последовательного осуществления «градостроительной экспертизы» и согласования проектной документации комиссиями Роснедр является избыточной. Рассмотрим данную ситуацию подробнее.

Согласно общему правилу, установленному Градостроительным кодексом Российской Федерации (ч. 1 ст. 49), проектная документация объектов капитального строительства и результаты инженерных изысканий, выполненных для подготовки такой проектной документации, подлежат экспертизе.

В соответствии со ст. 48.1 данного кодекса опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы⁶³ либо осуществляются работы по обогащению полезных ископаемых, относятся к особо опасным и технически сложным объектам. В отношении проектной документации на данные объекты градостроительное законодательство предусматривает обязательную государственную экспертизу, которая производится Федеральным автономным учреждением «Главное управление государственной экспертизы» (Главгосэкспертиза России), подведомственным Минстрою России.

Аналогичное требование о проведении государственной экспертизы существует в отношении объектов, используемых для обезвреживания и (или) захоронения

отходов I — V классов опасности. Согласно законодательству об отходах вскрышная порода (т.е. пустая порода, покрывающая залежи полезного ископаемого и вынимаемая при его добыче открытым способом) представляет собой отходы. В свою очередь отвалы вскрышной породы представляют собой объект размещения — хранения или захоронения — отходов.

Приказом ФАУ «Главгосэкспертиза России» от 22.08.2016 № 51 распределены полномочия по проведению государственной экспертизы между центральным аппаратом и филиалами ФАУ «Главгосэкспертиза России». Однако данным приказом произведено не только распределением полномочий внутри учреждения, но и фактически детализирован перечень видов объектов, в отношении которых производится государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Общая категория «объекты, на которых горные работы ведутся открытым способом», в данном приказе ФАУ «Главгосэкспертиза России» детализированы следующим образом:

№	Тип объекта	Подразделение ФАУ «Главгосэкспертиза России», уполномоченное на проведение экспертизы
1	Рудники (карьеры) с открытым способом разработки в сложных горно-геологических и гидрогеологических условиях, вызывающих оползни бортов, уступов, отвалов горных пород, и (или) глубиной ведения горных работ более 250 метров	Центральный аппарат
2	Рудники (карьеры) с открытым способом разработки при отсутствии вышеуказанных условий	Красноярский филиал (вне зависимости от места расположения объекта)
3	Карьеры по добыче общераспространенных полезных ископаемых с применением буровзрывных работ	все филиалы учреждения (в зависимости от места расположения объекта)
4	Прииски	
5	Гидронамывные карьеры	

Вместе с тем подход, при котором создание карьеров и отвалов вскрышных пород требует предварительного прохождения «градостроительной» государственной экспертизы проектной документации, основан на противоречивых требованиях действующего законодательства и по своей сути является излишним.

С одной стороны, как отмечалось выше, Градостроительный кодекс РФ действительно относит опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы, к особо опасным и технически сложным объектам, в отношении которых требуется государственная экспертиза проектной документации.

⁶³ За исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ

С другой стороны, Градостроительный кодекс РФ (п. 10 ст. 1) определяет объект капитального строительства как здание, строение, сооружение, объект, строительство которого не завершено, кроме временных построек, киосков, навесов и других подобных построек. Очевидно, что карьеры и отвалы пород не являются зданиями и строениями. В связи с этим данные объекты иногда классифицируют в качестве сооружений, что противоречит законодательному определению.

Согласно п. 23 ст. 2 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений» (Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ) сооружение — это результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов.

Сами по себе карьеры и отвалы вскрышных пород не являются строительными системами, состоящими из несущих конструкций. Соответственно, они не являются объектами капитального строительства, а соответствующая проектная документация не подлежит обязательной государственной экспертизе.

Нужно отметить, что данный вывод подтверждается судебной практикой. Суды неоднократно приходили к выводу, что если добыча полезных ископаемых в карьере запроектирована открытым способом, без строительства и эксплуатации подземных либо надземных сооружений, являющихся объектами капитального строительства, и возведение таких объектов не запланировано, то необходимость в проведении государственной экспертизы проектной документации отсутствует.

Примерами могут служить постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.05.2012 по делу № А56-28850/2011, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 03.07.2012 по делу № А38-3411/2011, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 18.10.2012 по делу № А43-30897/2011. Все три указанных постановления были обжалованы в Высший арбитражный суд Российской Федерации,

однако он подтвердил законность данных решений.

В связи с этим необходимо исключить практику проведения государственной экспертизы проектной документации, предусмотренной градостроительным законодательством, в отношении карьеров и отвалов вскрышных пород. Для этого необходимо внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и соответствующая корректировка подзаконных актов.

При этом отсутствие государственной экспертизы, предусмотренной градостроительным законодательством, не означает снижение уровня безопасности для персонала предприятия, населения, окружающей природной среды и интересов государства, поскольку в отношении проектов разработки месторождений должны быть сохранены (1) экспертиза промышленной безопасности, (2) государственная экологическая экспертиза и (3) согласование в комиссии Роснедр.

Кроме того, в целях создания эффективной системы проектирования разработки месторождений полезных ископаемых и разграничения предметов рассмотрения, экспертизы и согласования проектной документации в системе Минстроя России и Роснедр предлагается закрепить двустадийное проектирование разработки месторождений полезных ископаемых.

На первом этапе пользователем недр готовится технический проект разработки месторождения, определяющий рациональный комплекс работ по эффективному освоению участка недр. Данный технический проект согласовывается комиссией Роснедр в соответствии со ст. 23.2 Закона РФ «О недрах».

На втором этапе готовится проектная документация на строительство, реконструкцию или ремонт объектов капитального строительства, которые необходимы для реализации согласованных проектных решений по разработке месторождения. Данная проектная документация проходит экспертизу согласно ст. 49 ГрК РФ.

Предлагается также закрепить, что технический проект разработки месторождения подлежит включению в проектную документацию на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов

капитального строительства в качестве составной части, если на земельном участке, предоставленном пользователю недр и необходимом для ведения работ, связанных с использованием недр, предусмотрено строительство объектов капитального строительства.

5. О НЕОБХОДИМОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ, НЕОБХОДИМЫХ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ РАБОТ, СВЯЗАННЫХ С ПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕДРАМИ

Согласно п. 4 ст. 12 Закона РФ «О недрах» лицензия должна содержать указание границ территории, земельного участка или акватории, выделенных для ведения работ, связанных с использованием недр. При этом в лицензии указываются предварительные границы участка недр, в том числе в виде проекции на земную поверхность, которая позволяет предварительно установить границы земельного участка или акватории, в которой располагается предоставленный в пользование участок недр.

Однако согласно ч. 3 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и необходимый для ведения работ, связанных с использованием недр, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

Таким образом, получение конкретного земельного участка, необходимого для осуществления отдельных видов работ, связанных с использованием недр, и точное установление его границ осуществляется только после подготовки соответствующей проектной документации, которая позволяет обоснованно определить его границы, исходя из видов проектируемых работ, мероприятий по рациональному и безопасному использованию и охраны недр, в порядке, установленном земельным законодательством.

До согласования технического проекта установление точных границ участка недр

и соответствующего земельного участка не представляется возможным.

В настоящее время нормы законодательства о недрах и градостроительного законодательства также не гармонизированы. В частности, согласно ч. 3 ст. 25.1 Закона РФ «О недрах» земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности и необходимый для ведения работ, связанных с использованием недр, предоставляется пользователю недр после получения лицензии на пользование недрами и оформления геологического отвода и (или) горного отвода, а также после утверждения проектной документации для проведения указанных работ.

При этом согласно п. 15 ст. 48 ГрК РФ проектная документация утверждается застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором при наличии положительного заключения экспертизы проектной документации.

В свою очередь согласно п. 12 ст. 48 ГрК РФ проектная документация, среди прочего, должна содержать схему планировочной организации земельного участка, которая выполнена в соответствии с информацией, указанной в градостроительном плане земельного участка.

Таким образом, возникает ситуация, при которой пользователь недр должен иметь сведения о земельных участках на этапе, когда проектная документация подготавливается, однако определение границ земельного участка и его предоставление в пользование возможно только после утверждения проектной документации.

В связи с этим необходимо закрепить в законодательстве, что границы земельных участков, необходимых для целей недропользования и получаемых в рамках различных процедур, предусмотренных земельным законодательством, обосновываются лицензией на пользование недрами и (или) техническим проектом разработки месторождений полезных ископаемых и иной проектной документации на выполнение работ, связанных с использованием недр.

С одной стороны, в целях наиболее полного учета всех особенностей технологии отра-

ботки конкретного объекта предусматривается, что для предоставления земельного участка или его изъятия необходимо, помимо лицензии, наличие соответствующей проектной документации.

Необходимость такого подхода определяется многочисленными обращениями граждан, оспаривающими обоснованность предоставления и изъятия земельных участков на конкретных территориях, что ведет к росту социальной напряженности. При этом наличие согласованной проектной документации позволит обосновать реальную необходимость того или иного земельного участка для размещения соответствующего объекта обустройства месторождения.

С другой стороны, законопроект предусматривается возможность обоснования необходимости предоставления земельного участка или его изъятия проектной документацией и за границами лицензионного участка. В соответствии с ч. 2 ст. 7 Закона Российской Федерации «О недрах» границы лицензионного участка определяются контурами геологического объекта, предоставленного в пользование, границами безопасного ведения горных и взрывных работ, зонами охраны от вредного влияния горных разработок, при этом фактически не учитывается размещение объектов горнодобывающей инфраструктуры.

Требования к включению информации об объектах горнодобывающей инфраструктуры в проектной документации предусмотрены п. п. 1.3, 2.8, 2.10, 3, пп. пп. 3.1, 3.2, 11, 12 п. «а», пп. пп. 5, 5.4, 5.5, 5.6, 10, 10.1 — 10.3, 7 — 10 п. «б» разд. I Требований к структуре и оформлению проектной документации на разработку месторождений твердых полезных ископаемых, ликвидацию и консервацию горных выработок и первичную переработку минерального сырья, утвержденных приказом Минприроды России от 25.06.2010 № 218.

Правоприменительная практика также свидетельствует о необходимости предоставления земельных участков недропользователям за границами лицензий, в связи с потребностью размещения объектов обустройства месторождения, объектов размещения отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств за границами участка недр, пре-

доставленного по лицензии, а, зачастую, и невозможностью размещения таких объектов в границах лицензионных участков.

Необходимость данных поправок объясняется также тем, что невозможность получения земельных участков за границами лицензионного участка в бесконкурсном порядке и по льготным арендным ставкам, сложившаяся в настоящее время, приводит к серьезным экономическим рискам реализации проектов освоения участков недр.

Так, разница в размере арендной платы в зависимости от нахождения объектов ведения горных работ в границах горного отвода либо за его границами составляет до 25 раз. Также земельные участки, расположенные за границами предоставленного участка недр, несмотря на наличие объектов ведения горных работ, зачастую предоставляются в аренду путем проведения торгов (аукционов), что также влечет возникновение существенных издержек недропользователей.

Актуальность предлагаемых изменений подтверждают многочисленные обращения пользователей недр за разъяснениями о возможности изъятия земельных участков в связи с осуществлением недропользования, расположенных (выходящих) за границами участков недр, предоставленных в пользование в соответствии с лицензиями, а также судебные процессы.

В рамках осуществления процедуры изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами (за исключением земельных участков, необходимых для ведения работ, связанных с использованием участками недр местного значения) за период 2016-2017 гг. территориальными органами Роснедр принято более 110 решений об изъятии, вынесено 28 решений об отказе в удовлетворении ходатайств об изъятии. Около 10 процентов принятых решений территориальными органами Роснедр оспаривались в судебном порядке, в том числе, в связи с случаями нахождения испрашиваемых земельных участков за границами указанных в лицензиях участков недр.

В связи с этим особо актуальна доработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах» и Земельный кодекс Российской Федерации в части совершенствования правового механизма предоставления зе-

мельных участков, необходимых для проведения работ, связанных с использованием недрами.

6. О РАСШИРЕНИИ ЗАЯВИТЕЛЬНОГО МЕХАНИЗМА НА ПРОГНОЗНЫЕ РЕСУРСЫ ПО КАТЕГОРИЯМ P_1 И P_2

В настоящее время общемировой тенденцией является сокращение частного финансирования в геологоразведочной сфере, которое с 2012 по 2016 гг. уменьшилось в 2,8 раза. При этом в России также имеет место сокращение доли государственного финансирования, которое в период с 2013 по 2020 гг. должно составить 18,5%.

В целях повышения доли частных инвестиций в геологоразведочном секторе приказом Минприроды России от 27.01.2014 № 37 и от 10.11.2016 № 583 был введен так называемый «заявительный механизм», позволяющий заинтересованным лицам получить участок недр с низкой геологической изученностью в границах, самостоятельно определяемых заявителем.

В рамках реализации «заявительного механизма» выдано более 1100 лицензий на пользование недрами. При этом по проектной документации, прошедшей экспертизу к концу 2017 г., планируемый объем предусматриваемого проектной документацией финансирования составляет около 50 млрд руб.

Вместе с тем, «заявительный механизм» не распространяется на объекты, по которым имеются прогнозные ресурсы твердых полезных ископаемых по категориям P_1 и P_2 , который в настоящее время реализуется посредством их включения в перечни.

Учитывая положительный опыт реализации «заявительного механизма» и его существенно большую успешность по сравнению с механизмом предоставления в пользование участков недр через перечни, представляется целесообразным проработать возможность расширения данного механизма на все участки недр, на которых возможно проведение геологического изучения (по которым отсутствуют сведения о запасах полезных ископаемых).

В целях оценки целесообразности распространения заявительного механизма

на участки недр, по которым имеются сведения о наличии прогнозных ресурсов полезных ископаемых по категориям P_1 и P_2 , предлагается запустить «пилотный проект» по реализации данного механизма в отдельных регионах России.

В случае получения положительных результатов реализации данного «пилотного проекта» представляется целесообразным в дальнейшем распространить заявительный механизм на участки недр, по которым имеются сведения о наличии прогнозных ресурсов полезных ископаемых по категориям P_1 и P_2 , в целом по всей территории Российской Федерации.

7. НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОРАБОТКИ МЕХАНИЗМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО ИЗУЧЕНИЯ НЕДР ЗА СЧЕТ ЧАСТНЫХ СРЕДСТВ

Как уже было отмечено, на фоне уменьшения государственного финансирования геологоразведочных работ требуется привлечение бизнеса для проведения геологического изучения недр на ранних стадиях.

В 2014 году был введен «заявительный принцип» получения права геологического изучения участков недр, содержащих прогнозные ресурсы низких категорий твердых полезных ископаемых, а в 2017 г. — углеводородного сырья. Его реализация показала широкий интерес пользователей недр в финансировании и проведении геологоразведочных работ на недостаточно изученных участках недр.

Вместе с тем «заявительный механизм» нацелен на поисково-оценочную стадию проведения работ и предусматривает существенное ограничение по площади предоставляемых участков (100 км² на твердые полезные ископаемые), а также значительную детализацию работ крупного масштаба. На малоизученных и ранее не изученных объектах такой механизм проведения работ не всегда обоснован и целесообразен.

Указанные причины не позволяют в полной мере использовать существующие механизмы предоставления в пользование за счет частных средств участков недр по лицензиям для геологического изучения для проведения работ регионального этапа. При этом

действующее законодательство не регламентирует проведение регионального геологического изучения недр за счет частных средств.

В связи с этим требуется проработка на законодательном уровне соответствующих механизмов государственного управления при проведении регионального геологического изучения за счет частных средств. Введение механизма проведения регионального геологического изучения недр за счет частных средств позволит повысить общую изученность территории Российской Федерации, выявить новые перспективные для дальнейших поисков и оценки геологические объекты, которые с высокой долей вероятности в дальнейшем будут эффективно осваиваться пользователями недр.

8. ПРИМЕНЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ГЕОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА БЕЗ УЧЕТА СПЕЦИФИКИ НЕДРОПОЛЬЗОВАНИЯ

Согласно положению о федеральном государственном экологическом надзоре, утвержденному постановлением Правительства РФ от 08.05.2014 № 426, федеральный государственный геологический надзор представляет собой составную часть федерального государственного экологического надзора.

В июле 2017 года данное положение было дополнено Критериями отнесения объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к категориям риска. Вышеуказанные критерии включают 3 группы условий:

- а) категория объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду, в соответствии с критериями отнесения данных объектов к I, II, III и IV категории (постановление Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029);
- б) нахождение объекта на территории с особым экологическим статусом (например, особо охраняемой природной территории федерального значения; центральной экологической зоны Байкальской природной территории; Арктической зоне Российской Федерации и т.д.);

- в) наличие или отсутствие в течение последних 3 лет нарушений обязательных требований в области охраны окружающей среды.

Наличие нарушений формализуется через наличие постановлений по делам об административных правонарушениях, предусмотренных отдельными статьями КоАП РФ (перечень включает в себя 24 статьи кодекса); обвинительных приговоров должностным лицам подконтрольного хозяйствующего субъекта за экологические преступления; решений о приостановлении или досрочном прекращении лицензии на право пользования недрами или обращения с отходами.

Данные критерии носят универсальный характер и применяются для всех видов контроля, входящих в состав федерального государственного экологического надзора, в том числе для федерального государственного геологического надзора.

Можно поприветствовать вышеуказанные первые шаги, предпринятые для категорирования производственных объектов, исходя из уровня риска для окружающей природной среды. Однако нельзя не отметить, что представленный подход слабо учитывает специфику недропользования.

Согласно постановлению Правительства РФ от 28.09.2015 № 1029 любая сколько-нибудь значимая хозяйственная деятельность, связанная с недропользованием, приводит к тому, что объекту присваивается одна и та же наиболее высокая категория. Так, объект подлежит отнесению к I категории, если на нем осуществляется деятельность:

- по добыче сырой нефти и природного газа, включая переработку природного газа;
- по добыче и обогащению железных руд;
- по добыче и подготовке руд цветных металлов — алюминия (бокситов), меди, свинца, цинка, олова, марганца, хрома, никеля, кобальта, молибдена, тантала, ванадия, а также руд драгоценных металлов (золота, серебра, платины).

Исключение составляет добыча руд и песков драгоценных металлов, оловянных руд, титановых руд, хромовых руд на рассыпных месторождениях: в этом случае

объект подлежит отнесению ко II категории. Исходя из постановления Правительства Российской Федерации от 08.05.2014 № 426, объекты I категории подлежат отнесению к категории значительного риска, а объекты II категории — к категории среднего риска.

Наличие за последние 3 года хотя бы одного постановления по делу об административном правонарушении, включенному в вышеуказанный перечень, означает повышение категории риска на одну ступень. Вместе с тем ситуация, в которой горнодобывающее предприятие не будет ни разу за 3 года привлечено к административной ответственности за экологические правонарушения, довольно редка. Поэтому можно прогнозировать, что объекты I категории будут находиться в категории высокого риска, а объекты II категории — в категории значительного риска.

Однако указанные критерии представляют собой упрощенный подход к оценке уровня риска для окружающей среды при осуществлении недропользования. Для качественной оценки уровня потенциальной опасности должен использоваться большой набор различных характеристик компаний-недропользователей.

Ориентиром для усовершенствования Критериев отнесения к категориям риска объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (в части связанных с недропользованием объектов), может служить методика экологического рейтинга горнодобывающих компаний России, разработанная Всемирным фондом дикой природы (WWF) России и Проектом ПРООН/ГЭФ/Минприроды России. Данная методика включает 3 группы критериев:

- 1) экологический менеджмент/политика организации (9 критериев);
- 2) уровень воздействия на окружающую среду (16 критериев);
- 3) раскрытие экологической информации (10 критериев).

Большая часть таких критериев носит универсальный характер и применима для природопользователей в любой отрасли экономики: например, «наличие системы экологического менеджмента, сертифицированной на соответствие российским или международным стандартам», «учет энер-

гопотребления и наличие программы по его снижению», «удельные валовые выбросы в атмосферу SO₂, NO_x, твердых взвешенных частиц, парниковых газов» и т.д.

Однако часть критериев характерна только или преимущественно для добывающих компаний: например, «наличие россыпной добычи в бизнес-практике компании», «добровольное страхование экологических рисков / затрат на рекультивацию (в т.ч. через создание ликвидационных фондов)», «доля использованных хвостов и вскрышных пород» и так далее. Использование таких критериев позволило бы более точно оценивать риск ненадлежащего использования недр для целей полного и качественного осуществления государственного геологического надзора.

Справедливости ради нужно отметить, что проблема ограниченности критериев, анализируемых при оценке риска, характерна не только для геологического, но и для горного надзора. В данном виде надзора отсутствуют собственные критерии отнесения объектов к категориям риска или классам опасности. В связи с этим применяются критерии, используемые в рамках государственного надзора в области промышленной безопасности.

Данные критерии носят упрощенный характер: они основаны на виде горных работ (подземные или открытые), опасность возникновения отдельных аварий учитывается только для подземных работ. Для открытых работ используется показатель объема добытой породы, хотя этот критерий слабо коррелирует с уровнем риска. Описанная проблема неоднократно поднималась в предыдущих докладах РСПП, однако до сих пор не нашла своего разрешения.

9. ЭКОНОМИЧЕСКИ НЕОБОСНОВАННАЯ ОЦЕНКА РАЗМЕРА ВРЕДА, ПРИЧИНЕННОГО НЕДРАМ ВСЛЕДСТВИЕ НЕПРАВОМЕРНЫХ ДЕЙСТВИЙ

РСПП объединяет ответственные компании, стремящиеся к добросовестному ведению бизнеса. Между тем полностью не исключена возможность причинения вреда при осуществлении деятельности, в том числе в связи с различными природными и техногенными причинами. В этом случае бизнес

готов нести ответственность и возмещать причиненный вред, рассчитывая на объективный расчет размера такого вреда.

В настоящее время, если в результате деятельности недропользователей причинен вред недрам, действующее регулирование предписывает определять размер такого вреда исходя из полной стоимости утраченных запасов полезных ископаемых, не учитывая при этом затраты на его добычу.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 04.07.2013 № 564 в случае утраты запасов полезных ископаемых, вызванной в том числе их загрязнением, затоплением, обводнением, пожарами, самовольным использованием недрами, размер вреда, подлежащий возмещению виновным лицом, рассчитывается исходя из рыночной стоимости полезного ископаемого, при этом не учитываются затраты на его добычу.

Предлагается скорректировать Правила расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах, дополнив их положениями о том, что стоимость утраченных запасов полезных ископаемых должна уменьшаться на затраты, необходимые для добычи таких запасов в обычных условиях. Размер потенциальных затрат на условиях правомерной добычи полезных ископаемых может определяться по результатам специальной экспертизы, стоимость которой должна включаться в расходы на оценку размера вреда, которые также должны возмещаться причинителем вреда.

При этом, если вред недрам причинен в результате умышленного самовольного пользования недрами, то затраты, необходимые для добычи таких запасов, могут не учитываться, и недропользователь должен будет, как и сейчас, компенсировать полную стоимость запасов полезных ископаемых, утраченных в результате самовольной добычи.

10. ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СЕКТОРА НЕЗАВИСИМЫХ ЮНИОРНЫХ КОМПАНИЙ

Дискуссия о необходимости развития сектора независимых юниорных компаний ведется уже, как минимум, 10 лет. По крайней мере, еще в 2007 году в интересах Минприроды России Всероссийским научно-исследовательским геологическим

институтом им. А.П. Карпинского был подготовлен отчет с рекомендациями по формированию сервисного (юниорного) геологоразведочного сектора на основе частных инвестиций.

В 2014 году данной проблеме уделялось подробное внимание на заседании Совета Федерации, посвященном состоянию геологического изучения недр и воспроизводству минерально-сырьевой базы⁶⁴. В 2016 году Минэкономразвития России подготовило проект концепции развития юниорных геологоразведочных компаний. Однако данная концепция утверждена не была.

Согласно докладу об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2016 год и задачах на 2017 год, концепция развития юниорных геологоразведочных компаний и плана мероприятий по ее реализации в целях создания благоприятного инвестиционного климата в геологоразведочной отрасли и привлечения инвестиций на стадии поиска и оценки должна была утверждена в 2017 году. Однако в открытых источниках отсутствует какая-либо информация о судьбе данного документа.

Понятие юниорной компании имеет иностранное происхождение и означает малую компанию (в сравнении с крупной горнодобывающей компанией), специализирующуюся на проведении геологоразведочных работ в целях поиска перспективных участков недр, их разведки и оценки. В случае обнаружения месторождений юниорные компании на возмездной основе уступают право добычи полезных ископаемых на разведанных месторождениях заинтересованным компаниям, специализирующимся в свою очередь на добыче полезных ископаемых.

Бизнес-модель юниорных компаний основана на использовании рискованного (венчурного) капитала. Вероятность обнаружения месторождений невелика, однако в случае успеха прибыль многократно окупает все предшествующие затраты на других участках. Деятельность юниорных компаний распространена в Канаде и Австралии.

В разработанном в 2016 году проекте концепции развития юниорных геологоразведочных компаний предусматривалось, что к юниорным компаниям будут отнесены только организации, которые не имеют прямого государственного участия. Огра-

64 Аналитический вестник № 16 (534) «О состоянии геологического изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы (к «правительственному часу» в рамках 355-го заседания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 28 мая 2014 года).

ничивается участие в капитале юниорных компаний и государственных компаний (не более 25% акций). Юниорные компании также не должны быть взаимозависимыми с компаниями, осуществляющими разведку и добычу полезных ископаемых.

В случае обнаружения месторождения юниорная компания сможет «продать» открытое месторождение в течение двух лет или получить лицензию на разведку и добычу на открытом месторождении (в этом случае статус юниорной компании прекращается). Предполагается, что юниорные компании для осуществления геологоразведочных работ будут привлекать средства на бирже, для этого должны быть разработаны соответствующие механизмы. Также предлагается предусмотреть меры поддержки юниорных компаний, в том числе налоговые льготы.

Для развития юниорных компаний государственное регулирование должно предусматривать для их деятельности необходимую инфраструктуру. В рамках действующего регулирования деятельность юниорных компаний практически заблокирована. Эксперты это связывают со следующими проблемами ведения геологоразведочных работ в России⁶⁵:

- сложность и длительность процедуры получения лицензии на пользование недрами для их геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых;
- сложность и длительность процедуры передачи прав пользования недрами (лицензия не является объектом купли-продажи, право пользования недрами нельзя использовать в качестве залога и т.д., а передать его третьим лицам можно только через реорганизацию компании, на которую оформлена лицензия, в целях смены собственника);

→ отсутствие механизмов привлечения капитала в рискованные проекты по ведению геолого-разведочных работ;

→ платность и закрытость геологической информации о недрах, необходимой для ведения геологоразведки.

Для того чтобы создать благоприятные условия для развития юниорных компаний, необходимо принять нормативные правовые акты, направленные на решение перечисленных проблем. Пока работа в этом направлении практически не ведется.

В 2017 году в рамках данной проблематики в Государственную Думу РФ был внесен законопроект № 297648-7. Данный законопроект предлагает новую редакцию ст. 34 Закона РФ «О недрах». Текущая редакция данной статьи предусматривает возможность выплаты вознаграждения за открытие месторождений только физическим лицам, что никак соответствует концепции развития юниорных компаний.

Авторы законопроекта предлагают предусмотреть в законе возможность получения компенсационных выплат за открытие месторождения юридическими лицами. При этом компенсация выплачивается за счет средств того лица, которому предоставлен участок недр для разведки и добычи полезных ископаемых этого месторождения. Порядок и размер выплаты должен быть установлен Правительством Российской Федерации.

Однако данных изменений недостаточно для создания условий развития юниорных компаний, и они не решают всех проблем ведения геологоразведочных работ, которые были перечислены выше. В 2018 году необходимо завершить работу по разработке и утверждению концепции развития юниорных геологоразведочных компаний и приступить к ее реализации.

65 А.П. Ставский, В.Н. Войтенко. Альтернативная концепция развития геологоразведочных работ в России (центр «Минерал») // http://www.mineral.ru/Analytics/rutrend/107/150/Alternate_GRR_Concept_Stavsky_Voitenko.pdf

03

**НОВОЕ
В РЕГУЛИРОВАНИИ
КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В 2017 Г.**



ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2017 Г.

В 2017 году работа в области реформирования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялась по следующим основным направлениям.

1. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ «РЕФОРМА КОНТРОЛЬНОЙ И НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ» В СОСТАВЕ ПРИОРИТЕТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПЕРИОД 2017 – 2025 ГОДЫ (ДАЛЕЕ – ПРОГРАММА РЕФОРМЫ, ПРИОРИТЕТНАЯ ПРОГРАММА)

В 2017 г. осуществлялись мероприятия, предусмотренные I этапом реализации Программы реформы в рамках следующих основных направлений:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;
- создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;

- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Наибольшее внимание в реализации мероприятий I этапа было уделено федеральными органами исполнительной власти - участниками Программы реформы, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность (МЧС России, Роструд, ФАС России, ФНС России, ФТС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Ростехнадзор).

На заседании 13 декабря 2017 г. президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам одобрил интеграцию

в Программу реформы дополнительно четырёх ведомств — ФМБА России, Росавиации, Росрыболовства и Росалкогольрегулирования.

2. ЗАВЕРШЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОМПЛЕКСА ПЕРВООЧЕРЕДНЫХ МЕРОПРИЯТИЙ РЕФОРМЫ НА КРАТКОСРОЧНЫЙ ПЕРИОД В СООТВЕТСТВИИ С ПЛАНом МЕРОПРИЯТИЙ («ДОРОЖНАЯ КАРТА») ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2016 — 2017 ГГ., УТВЕРЖДЕННЫМ РАСПОРЯЖЕНИЕМ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 01.04.2016 № 359-Р (ДАЛЕЕ — ДОРОЖНАЯ КАРТА)

В соответствии с Дорожной картой в 2017 г. были разработаны и апробированы:

- риск-ориентированная модель организации и проведения плановых проверок в отдельных видах федерального государственного контроля (надзора) (пожарный, санитарно-эпидемиологический, в области связи), основанная на классификации подконтрольных субъектов по степени риска причинения в результате их деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- ведомственные системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Осуществлен комплекс организационных мероприятий, позволяющих приступить к масштабной работе по систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

Разработаны и внедрены организационные и методические документы, обеспечивающие комплекс системных действий по профилактике нарушений обязательных требований в качестве приоритетного направления контрольно-надзорной деятельности.

Системный характер приобрела деятельность по обоснованию и организационному обеспечению создания единого информационного пространства в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, автоматизации контрольной деятельности, повышения открытости и доступности сведений о контрольно-надзорной деятельности и ее результатах.

3. ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОКРАЩЕНИЕ МАСШТАБОВ КОНТРОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СНИЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДАВЛЕНИЯ НА БИЗНЕС ПРИ ОДНОВРЕМЕННОМ ПОВЫШЕНИИ УРОВНЯ ЗАЩИЩЕННОСТИ ОХРАНЯЕМЫХ ЗАКОНОМ ЦЕННОСТЕЙ БЛАГОДАРЯ РЯДУ ПРИНЯТЫХ В 2017 Г. ПОРУЧЕНИЙ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Так, во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 15.08.2017 Пр-1611 осуществлена подготовка проекта федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

- ограничение количества внеплановых проверок, проводимых каждым органом контроля (надзора) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ежегодно (не более 30 процентов от количества плановых проверок, предусмотренных ежегодным планом проведения плановых проверок каждого органа контроля (надзора)), за исключением внеплановых проверок, инициированных в связи с причинением вреда (или возникновением такой угрозы) жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- сокращение срока проведения внеплановой проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя до 10 рабочих дней;
- ограничение предмета внеплановой проверки только фактами, послужившими основанием для её проведения.

Важное значение имеет работа, проведенная в прошедшем году по анализу системы разрешительных функций государства и подготовка на его основе **во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 06.01.2017 № Пр-31 проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации»**. Законопроект предназначен урегулировать правоотношения, возникающие между физическими и юридическими лицами и исполнительными органами государственной власти при предоставлении последними различных видов разрешений на осуществление хозяйствующими субъектами отдельных видов деятельности, совершение ими иных юридически значимых действий, подтверждения (признания) правового статуса и гражданских прав.

Указанные законопроекты в настоящее время проходят общественное обсуждение и дорабатываются с учетом поступающих замечаний и предложений.

4. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ (НАДЗОРЕ) И МУНИЦИПАЛЬНОМ КОНТРОЛЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ДАЛЕЕ — ЗАКОНОПРОЕКТ О КОНТРОЛЕ)

Законопроектом предусматривается законодательное закрепление перечисленных выше основных направлений реформирования системы государственного и муниципального контроля, его совершенствования и повышения эффективности в системе государственного управления в целом, определение основных понятий, принципов, структуры, видов, форм и

методов контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, внедрение риск-ориентированной модели организации и исполнения контрольных полномочий, дальнейшее сокращения вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, не представляющих высокую опасность причинения вреда, повышение качества и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а также развитие механизмов, направленных на усиление защиты прав хозяйствующих субъектов и граждан при осуществлении контроля (надзора).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.12.2017 № 2691-р проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» был внесен для рассмотрения в Государственную Думу (законопроект № 332053-7). Рассмотрение Законопроекта о контроле Государственной Думой планируется в весеннюю сессию 2018 г.

Вместе с тем, как уже отмечалось в Аналитическом докладе РСПП о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2016 г., ряд положений указанного законопроекта реализуется в течение 2016 — 2017 годов в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 26.12.2008 от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Это позволило запустить механизм реформирования контрольно-надзорной деятельности и апробировать его основные положения в прошедшем году.

СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2017 ГОДУ

Во исполнение Программы реформы и в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ в 2017 г. были разра-

ботаны и приняты основные нормативные и методические документы системного характера по следующим направлениям.

1. ВНЕДРЕНИЕ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА ПРИ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации (постановления от 16.02.2017 № 197, от 02.03.2017 № 245 и от 30.03.2017 № 360) перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806, был расширен с 3 видов (федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный пожарный надзор и федеральный государственный надзор в области связи) до 38, включая в том числе следующие наиболее массовые виды государственного контроля (надзора):

- федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- федеральный государственный транспортный надзор, федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности и федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;
- федеральный и региональный государственный экологический надзор (в части охраны недр, земель, атмосферного воздуха, водных объектов, обращения с отходами и озоноразрушающими веществами);
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;
- федеральный и региональный государственный ветеринарный надзор и государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных

средств и государственный контроль за обращением медицинских изделий;

- федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей;
- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов) и государственный надзор в сфере рекламы;
- региональный государственный жилищный надзор и другие виды контроля (надзора).

Помимо определения расширенного перечня видов государственного контроля (надзора), практическим шагом во внедрении механизмов риск-ориентированного подхода явилось принятие постановлений Правительства Российской Федерации о внесении изменений в положения о конкретных видах государственного контроля (надзора), устанавливающих критерии оценки риска, категории риска (классы опасности) и периодичность проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении следующих 11 видов государственного контроля (надзора), указанных в разделе, посвященном внедрению риск-ориентированного подхода настоящего доклада.

В целях дальнейшего сокращения масштабов плановой контрольной деятельности Проектным комитетом по основному направлению стратегического планирования «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее — Проектный комитет) (протокол от 23.08.2017 № 57(10) были поддержаны предложения, предусматривающие отмену плановых проверок в рамках федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного надзора во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок, государственного надзора в области рекламы, а также лицензионного контроля в области

розничной торговли алкогольной продукцией, деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, а также по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений. Одновременно даны поручения о подготовке проектов нормативных правовых актов по этим вопросам.

Также не предусматривается проведение плановых проверок при осуществлении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц в соответствии с Федеральным законом «Об аккредитации в национальной системе аккредитации».

Решениями Проектного комитета (протоколы от 25.04.2017 №30(4), от 14.06.2017 № 40(6), от 21.08.2017 № 52(9) и от 23.08.2017 № 67(10) были также одобрены подготовленные проекты постановлений Правительства Российской Федерации по внедрению риск-ориентированного подхода в государственный жилищный надзор, государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, федеральный государственный энергетический надзор. Однако акты Правительства Российской Федерации по этим вопросам в прошедшем году не были приняты.

В целом в 2017 г. не была завершена работа по установлению актами Правительства Российской Федерации критериев оценки риска, категорий риска (классов опасности) и периодичности проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов в отношении 13 определенных Правительством Российской Федерации видов государственного контроля (надзора). К указанным видам государственного контроля (надзора) относятся:

- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- федеральный государственный ветеринарный надзор и региональный государственный ветеринарный надзор;
- федеральный государственный транспортный надзор, федеральный государ-

ственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности и федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения;

- государственный жилищный надзор и государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости;
- государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществляемый ФАС России, государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа и федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- федеральный государственный энергетический надзор.

Таким образом, предусмотренный Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ переход с 1 января 2018 г. на систему дифференцированного планирования и проведения плановых проверок подконтрольных субъектов, осуществляющих деятельность в перечисленных сферах в зависимости от их классификации по рискам причинения вреда охраняемым ценностям, **не обеспечен соответствующим нормативным регулированием, что в свою очередь вызывает сомнение в возможности с правовой точки зрения перехода на риск-ориентированную модель плановой контрольной деятельности в указанных видах государственного контроля (надзора).**

Контролирующими органами - участниками Программы реформы не завершена работа по формированию и размещению в открытом доступе в сети «Интернет» реестров подконтрольных субъектов по видам государственного контроля (надзора) с указанием присвоенных им категорий риска (классов опасности).

Кроме того, необходимо отметить, что в числе указанных 38 видов государственного контроля (надзора) 6 видов представ-

лены лицензионным контролем (за деятельностью по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов; перевозке пассажиров автомобильным транспортом; производству и обороту этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры; монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений, а также за деятельностью по управлению многоквартирными домами), обоснованность включения которых в перечень с правовой и организационной точки зрения представляется сомнительной.

Решение о внедрении риск-ориентированного подхода в лицензионный контроль позволяет контролирующим органам трактовать этот вид контроля как самостоятельный и проводить в отношении одного и того же хозяйствующего субъекта, получившего лицензию, проверки соблюдения им обязательных требований как в рамках лицензионного контроля, так и при осуществлении государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности. Однако подобное дублирование противоречит одному из важнейших принципов защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, установленному Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ (ст. 3).

2. ВНЕДРЕНИЕ МЕХАНИЗМОВ РАЗВИТИЯ ПРОФИЛАКТИЧЕСКОГО НАПРАВЛЕНИЯ В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В целях реализации положений статьи 8.2. Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ, устанавливающей порядок осуществления органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований, в 2017 г. был принят ряд нормативно-правовых и методических документов.

Так решением Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению

административной реформы (протокол от 20.01.2017 № 1) были утверждены Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований.

С учетом указанных методических рекомендаций контролирующими органами были разработаны, утверждены и реализуются ведомственные программы профилактики в соответствующих видах контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой Росздравнадзором (приказы от 03.02.2017 № 665, от 09.02.2017 № 883, от 15.02.2017 № 1072, от 30.11.2017 № 9890), Ростехнадзором (приказ от 23.12.2016 № 585), Росгидрометом (приказ от 08.02.2017 № 39), Росрыболовством (приказ от 04.05.2017 № 256), Минпромторгом России (приказы от 23.03.2017 № 832, от 28.03.2017 №№ 831 и 832, от 30.03.2017 №№ 969, 970 и 971), Минфином России (приказ от 22.03.2017 № 283), ФССП России (приказ от 21.06.2017 № 310), Федеральным казначейством (приказ от 30.12.2016 № 547), Россельхознадзором (от 27.03.2017 № 294, от 15.05.2017 № 442), ФСТЭК России (приказы от 01.03.2017 №№ 37 и 38), Росфинмониторингом (приказ от 28.02.2017 № 66).

Вместе с тем такие программы на 2017 г. не были утверждены Роспотребнадзором, Ространснадзором, Рострудом в качестве руководящих документов.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, в рамках реализации одного из направлений системы профилактических мероприятий проводится ежегодное обобщение практики осуществления конкретных видов, форм и методов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выявление типичных нарушений обязательных требований и осуществляемых мер по их устранению, а также подготовка докладов по анализу практики контрольно-надзорной деятельности и их распространение в сети «Интернет». Эта работа проводится с учетом Методических рекомендаций по организации и проведению публичных обсуждений результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора), одобренных решением Проектного комитета (протокол от 21.02.2017 № 13(2)).

Процедуры введения в качестве профилактической меры выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований регламентированы Правилами составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166.

Основой для принятия решения о направлении подконтрольному субъекту предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований являются утвержденные контролирующими органами индикаторы риска совершения таких нарушений, применение которых устанавливается положениями о конкретных видах государственного контроля (надзора).

В настоящее время Правительством Российской Федерации внесены такие изменения только в положения о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц (постановление от 30.03.2017 № 360), государственном земельном надзоре, проводимом Росреестром (постановление от 07.08.2017 № 943), и о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре (постановление от 31.08.2017 № 1045).

Однако ни по одному из указанных видов контроля (надзора) индикаторы риска на момент подготовки доклада не были зарегистрированы в Минюсте России, что позволяет делать вывод о невыполнении в прошедшем году положений Федерального закона № 297-ФЗ, касающихся введения в качестве профилактической меры выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований и проведения внеплановых проверок в отношении тех хозяйствующих субъектов, которыми не были устранены обстоятельства, послужившие основанием для выдачи им предостережений.

В целях унификации методов перехода на профилактическое направление контрольно-надзорной деятельности разработан и одобрен решением Проектного комите-

та (протокол от 12.09.2017 № 61(11) «Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований», устанавливающий единые требования к структурированию и размещению сведений о мерах профилактики нарушений обязательных требований на официальном сайте контрольно-надзорного органа, порядок составления и ведения перечня типовых нарушений обязательных требований и порядок установления контрольно-надзорными органами обстоятельств для обоснованного объявления предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований.

Работа органов государственного контроля (надзора) по реализации профилактического направления контрольно-надзорной деятельности будет осуществляться в соответствии с указанным Стандартом.

Внедрение новой идеологии контрольной деятельности, предусматривающей развитие профилактической направленности контроля, позволит наряду с переходом на риск-ориентированную модель его организации осуществить переход к реальному повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной функции государства и сократить транзакционные издержки хозяйствующих субъектов, связанные с контролем.

3. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРОВЕДЕНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ БЕЗ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ («ДИСТАНЦИОННЫЙ КОНТРОЛЬ»)

Дополнение Федерального закона №294-ФЗ в 2014 и 2016 годах положениями статей 8.3 и 13.2 было направлено на развитие механизмов контрольно-надзорной деятельности без взаимодействия с хозяйствующими субъектами, позволяющих контролирующим органам получать информацию о состоянии дел в контролируемой сфере дистанционными способами.

Перечень мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами охватывает широкий спектр экономической деятельности и предусматривает:

→ плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств, объектов земельных отношений;

- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды, функционирования сетей и объектов электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи;
- наблюдение за выполнением обязательных требований при распространении рекламы, при размещении информации в средствах массовой информации, в сети «Интернет»;
- наблюдение за выполнением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности (действиях) подконтрольных субъектов, обязанность по представлению которой установлена федеральными законами.

Разнообразные методы «дистанционного контроля» при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) составляют значительный объем деятельности многих контролирующих органов (МЧС России, МВД России, Минкультуры России, Роскомнадзор, Ростехнадзор, ФАС России, ФНС России, Росприроднадзор, Росрыболовство и другие).

Однако, как свидетельствуют данные доступных источников, упорядочения этой формы контрольной деятельности в соответствии с нормами Федерального закона №294-ФЗ в полной мере не произошло.

Так только МЧС России (приказ от 24.03.2017 № 132), Минприроды России (приказы от 25.05.2015 № 237, от 26.05.2016 № 135, от 13.07.2017 № 404), Минсельхозом России (приказы от 16.10.2015 № 475, от 26.07.2017 № 582) и Минтранс России (приказы от 26.05.2016 № 135, от 03.06.2016 № 1890) утверждены порядок оформления и содержания заданий на проведение плановых (рейдовых) обследований и других мероприятий по контролю без взаимодействия, а также оформления их результатов. До настоящего времени не завершена такая работа Минкомсвязи России (в отношении «дистанционного контроля» в сфере связи, информационных технологий и средств массовой информации), Ростехнадзором (в сфере энергетики, теплоснабжения), Минэкономразвития России (в сфере аккредитации в национальной системе аккредитации, в сфере землепользования).

Не завершена проработка методических подходов к дифференцированному применению конкретных мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами с учетом степени вероятности выявления нарушений, представляющих высокий риск причинения вреда охраняемым ценностям, а также видов государственного контроля (надзора), в которых применение таких мероприятий является предпочтительным.

4. УПОРЯДОЧЕНИЕ ПРОЦЕДУР ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ПРОВЕРОК

В целях реализации статьи 9 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ об использовании органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении проверок формализованных и унифицированных документов - «проверочных листов», содержащих списки конкретных вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или не соблюдении проверяемым лицом обязательных требований, постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177 утверждены Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Обязательность использования проверочных листов при проведении плановых проверок установлена внесенными Правительством Российской Федерации изменениями в 18 положений об отдельных видах государственного контроля.

Во исполнение указанных решений Правительства Российской Федерации разработаны и внедрены проверочные листы только в ограниченный круг видов государственного контроля (надзора), осуществляемых МЧС России (приказ от 11.09.17 № 376), Роспотребнадзором (приказ от 18.09.2017 № 860), ФМБА России (приказ от 22.09.2017 № 193), Россельхознадзором (приказ от 18.09.2017 № 908). Работа по подготовке и утверждению форм и содержания проверочных листов другими контролирующими органами не завершена.

Не приняты постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу в отношении 8 видов государственного контроля (надзора) (государственный каран-

тинный фитосанитарный контроль (надзор), региональный государственный ветеринарный надзор, государственный жилищный надзор, государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, осуществляемый ФАС России, государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа, федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов)).

Таким образом, широкое внедрение «проверочных листов», начиная с 2018 г., в процедуры проведения плановых проверок, позволяющих, с одной стороны, ограничить предмет конкретных проверок только включенными в такие листы вопросами, а с другой, — информировать подконтрольные субъекты о предмете и масштабах проверок, дать им возможность проведения самооценки состояния исполнения обязательных требований, и тем самым снизить транзакционные издержки, связанные с проверками субъектов, не урегулировано в полном объеме в нормативно-правовом отношении.

Положения статьи 16.1 Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ, вводящие процедуры проведения новых мероприятий по контролю — «контрольной закупки» — в 2017 году не были реализованы, поскольку требуют внесения соответствующих изменений в федеральные законы, регулирующие правовые отношения в отдельных сферах экономической деятельности.

В конце прошедшего года был принят Федеральный закон от 28.12.2017 № 433-ФЗ, предусматривающий дополнение полномочий на проведение контрольных закупок органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В 2017 г. были подготовлены также проекты федеральных законов, предусматривающие наделение должностных лиц Роспотреб-

надзора и Росздравнадзора полномочиями по проведению контрольных закупок при осуществлении государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля качества и безопасности медицинской деятельности, обращения лекарственных средств и медицинских изделий. Принятие названных законопроектов планируется Государственной Думой в весеннюю сессию 2018 г.

5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ, СОБЛЮДЕНИЕ КОТОРЫХ ПРОВЕРЯЕТСЯ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ

В прошедшем году контролирующими органами в основном была завершена работа по подготовке и размещению в открытом доступе в сети «Интернет» перечней и текстов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверкам.

Такие перечни были утверждены Минкультуры России (приказ от 17.04.2017 № 580), Минстроем России (приказ от 18.10.2017 №1736/пр), МЧС России (приказ от 14.04.2017 №171), Ростехнадзором (приказы от 23.05.2017 № 172, от 31.08.2017 № 348), Росздравнадзором (приказ от 27.04.2017 № 4043), Росрыболовством (приказ от 13.11.2017 №753), Росгидрометом (приказ от 29.06.2017 № 299), ФНС России (приказ от 03.04.2017 №ММВ-7-2/278), Россельхознадзором (приказ от 17.10.2017 № 744), ФАС России (приказ от 13.07.2017 №928/17), Рострудом (приказ от 21.07.2017 № 1283), Роскомнадзором (приказ от 13.12.2017 № 247), Рособрнадзором (приказ от 21.07.2017 № 1283).

Указанные перечни дополнили аналогичные документы по отдельным видам государственного контроля (надзора), принятые в 2016 г. Минфином России, МЧС России, Минпромторгом России, Минэнерго России, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, Ростехнадзором, Ространснадзором, Росстандартом, Роспатентом, Рослесхозом, Росреестром, Роскомнадзором, Федеральным казначейством.

Утвержденные перечни периодически актуализируются с учетом предложений общественных объединений предпринимательского сообщества, анализа практики их применения в контрольной деятельности.

В 2017 году проводилась системная работа по проекту Программы реформы «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» в различных видах государственного контроля (надзора).

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, с учетом широкого обсуждения с общественными объединениями бизнес сообщества и поступающих предложений их представи-

телей были разработаны и реализуются одобренные решениями Проектного комитета (протоколы от 21.09.2017 № 61(11), от 05.10.2017 № 69(12), от 09.11.2017 № 73(13) планы мероприятий («дорожные карты») по актуализации, оптимизации и сокращению обязательных требований в сфере гражданской авиации, розничной торговли, производства продуктов питания, медицинской деятельности, пассажирских перевозок, ветеринарии, операций с недвижимым имуществом, в сфере промышленной и пожарной безопасности, охраны труда, законодательства о налогах и сборах, санитарно-эпидемиологического благополучия, антимонопольного регулирования и государственного регулирования цен (тарифов). Работа в этом направлении будет продолжена и в 2018 г.

ОТРАСЛЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2017 ГОДУ

Принятыми в 2017 г. федеральными законами были внесены изменения в значительное число законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в различных сферах экономических отношений.

Следует отметить:

- 1) установление Федеральным законом от 01.05.2017 № 96-ФЗ **нового вида контрольно-надзорной деятельности — внешнего контроля качества работы аудиторских организаций**, особенностей организации и проведения уполномоченным контролирующим органом (ФНС России) проверок аудиторских организаций, осуществляющих обязательный аудит бухгалтерской отчетности.

Следует отметить, что установление законом государственного внешнего контроля качества работы отдельных аудиторских организаций закрепляет дублирование функции внешнего контроля, который осуществляется саморегулируемыми организациями аудиторов, членами которых

в обязательном порядке являются такие аудиторские организации;

- 2) корректировку в соответствии с Федеральным законом от 28.05.2017 № 100-ФЗ положений Федерального закона «О пожарной безопасности», предусматривающую четкое разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере пожарной безопасности в лесах, на опасных производственных объектах, объектах обороны и специального назначения, а также внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении государственного пожарного надзора, основанного на классификации объектов надзора по категориям риска, в том числе основанном на результатах независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности);
- 3) изменения, внесенные Федеральным законом от 07.07.2017 № 116-ФЗ в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», предусматривающие установление **но-**

- вого подвида государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг.** Указанный вид контроля не является самостоятельным и осуществляется в рамках видов государственного контроля (надзора) в трудовой сфере, социальном обслуживании, на транспорте, в связи и здравоохранении. Порядок осуществления указанного вида контроля определяется положениями о соответствующих базовых видах контроля (надзора) в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ;
- 4) установление **нового вида государственного контроля в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры** в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2017 № 187-ФЗ, регулирующим вопросы обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации. Указанный вид государственного контроля осуществляется на основе риск-ориентированной модели, предусматривающей проведение мероприятий по контролю в зависимости от категории риска, связанной с деятельностью подконтрольных субъектов. Федеральным законом регламентированы вопросы организации и проведения проверок и других мероприятий по контролю;
- 5) установление Федеральным законом от 29.07.2017 № 276-ФЗ новых требований, направленных на противодействие использованию на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей и информационных ресурсов, посредством которых обеспечивается доступ к информационным ресурсам и информационно-телекоммуникационным сетям, доступ к которым ограничен на территории Российской Федерации;
- 6) установление **нового вида регионального государственного контроля (надзора) за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований Федерального закона от 29.07.2017 № 214-ФЗ**, предусматривающего проведение с 1 мая 2018 г. по 31 декабря 2022 г. эксперимента по взиманию платы (курортного сбора) за пользование курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае. Указанный вид контроля осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ;
- 7) перенесение согласно Федеральному закону от 28.12.2017 № 422-ФЗ с 1 января 2018 г. на 1 января 2019 г. вступление в силу положений Федерального закона «Об охране окружающей среды» в части:
- отнесения к объектам государственной экологической экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории;
 - обязательного оснащения стационарных источников объектов I категории автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и концентрации загрязняющих веществ;
- 8) изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2017 № 425-ФЗ в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств», направленные на создание в России государственной информационной системы мониторинга движения лекарственных препаратов от производителя до конечного потребителя, в рамках которого, начиная с 1 января 2020 г., юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере обращения лекарственных средств, должны будут обеспечивать нанесение на первичную упаковку и потребительскую упаковку лекарственного средства специальной идентификационной маркировки, а также внесение информации о лекарственных препаратах в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения;
- 9) перенесение в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2017 № 429-ФЗ на три года (с января 2018 г. на 1 января 2021 г.) срока вступления положений Федерального закона «О карантине растений», по которым лабораторные

исследования проб и образцов подкарантинной продукции, ввозимой в Российскую Федерацию, будут проводиться за счет средств органов Россельхознадзора, а не за счет хозяйствующих субъектов. При этом проведение таких лабораторных исследований ограничено только случаями досмотра ввозимой продукции высокого фитосанитарного риска, а в отношении подкарантинной продукции низкого риска только случаями, если при ее внешнем осмотре обнаружены симптомы болезней или признаки повреждения подкарантинной продукции карантинными объектами;

- 10) изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2017 № 431-ФЗ в Закон Российской Федерации «О ветеринарии», предусматривающие перенесение начала обязательного оформления ветеринарных сертификатов исключительно в электронной форме с 1 января 2018 г. на 1 июля 2018 г. При этом сохранена возможность оформления документов в бумажной форме в случае наступления обстоятельств непреодолимой силы, которые привели к невозможности эксплуатации федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (до устранения их последствий), а также в случае отсутствия у товаропроизводителя возможности доступа в Интернет;
- 11) изменения, внесенные Федеральным законом от 28.12.2017 № 433-ФЗ в антиалкогольное законодательство, которыми установлены новые требования в сфере обращения алкогольной продукции в розничной торговле и общественном питании, уточнены основания для предоставления, приостановления действий и аннулирования лицензий на деятельность в области производства и обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также дополнены полномочия органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в указанной сфере деятельности на проведение контрольных закупок;
- 12) введение Федеральным конституционным законом от 28.12.2017 N 5-ФКЗ моратория на проведение в Республике Крым и г. Севастополе с 1 января 2018 г. по 1 марта 2019 г. плановых проверок хозяйствующих субъектов, периодичность которых в соответствии с Федеральным законом от 26.12.2008 №294-ФЗ ограничена одним разом в три года;
- 13) изменения законодательства Российской Федерации о торговой деятельности, внесенные Федеральным законом от 31.12.2017 № 487-ФЗ, предусматривающие полномочия Правительства Российской Федерации устанавливать обязанность хозяйствующих субъектов или отдельных групп хозяйствующих субъектов осуществлять маркировку отдельных товаров средствами идентификации, утверждать перечни отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации и групп хозяйствующих субъектов, осуществляющих маркировку отдельных товаров средствами идентификации, по видам деятельности, правила маркировки отдельных товаров средствами идентификации, а также порядок информационного обеспечения маркировки таких товаров. При этом продажа, обмен или иное введение в оборот товара, в результате которых нарушаются требования об обязательной маркировке средствами идентификации, на территории Российской Федерации не допускаются;
- 14) изменения, внесенные Федеральным законом от 31.12.2017 № 502-ФЗ в Трудовой кодекс Российской Федерации, которые расширяют перечень оснований для проведения внеплановых проверок работодателей случаями поступления в контролирующие органы Роструда сведений о фактах не оформления работодателями трудовых отношений с работниками либо заключения гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения;
- 15) Федеральным законом от 03.07.2016 № 279-ФЗ в статью 2.1 Закона Российской Федерации «О недрах» были внесены изменения в части исключения участков недр, содержащих проявления и отдельные категории месторождений полезных ископаемых (россыпных месторождений алмазов, а также россыпных и техногенных месторождений металлов платиновой группы), из числа участков недр федерального значения.

С учетом правового режима участков недр федерального значения отнесение участков недр к участкам недр федерального значения повлекло за собой существенное

усложнение проведения на них геологоразведочных работ, поскольку было запрещено проведение геологического изучения участков недр федерального значения по самостоятельным «поисковым» лицензиям, а также существенно усложнена процедура получения лицензий при установлении факта открытия месторождения, поскольку решение о таком предоставлении принимается Правительством Российской Федерации.

В целях устранения указанных барьеров Федеральным законом от 03.07.2016 № 279-ФЗ были скорректированы критерии отнесения участков недр к участкам недр федерального значения, в результате чего участки недр, содержащие россыпные и техногенные месторождения алмазов и металлов платиновой группы, а также все проявления полезных ископаемых были исключены из участков недр федерального значения.

Указанные поправки сделали возможным получение указанных участков недр для геологического изучения недр по самостоятельным «поисковым» лицензиям, а также существенно упростили процедуру получения лицензий по установлению факта открытия.

Данным федеральным законом также введена возможность внесения изменений в лицензию с целью разрешения разведки и добычи попутных полезных ископаемых. Вместе с тем, указанный механизм распространен на весьма ограниченное число пользователей недр (государственные компании и их дочерние предприятия).

16) приказом Минприроды России от 10.11.2016 № 583 «Об утверждении Порядка рассмотрения заявок на получение права пользования недрами для геологического изучения недр (за исключением недр на участках недр федерального значения и участках недр местного значения)».

Порядком введен «заявительный принцип» на участки недр, содержащие прогнозные ресурсы низких категорий как по твердым полезным ископаемым, так и на углеводородное сырье.

Также был введен механизм предоставления права пользования недрами для геологического изучения флангов разведываемых и разрабатываемых месторождений

полезных ископаемых, предоставленных по «добычным» или совмещенным лицензиям на пользование недрами.

При этом приказом Минприроды России от 16.10.2017 № 566 был введен механизм предоставления участков недр, входящих во фланги участков недр, находящихся в пользовании у нескольких пользователей недр (т.н. «пересекающиеся фланги»).

В целом «заявительный механизм» показал свою эффективность и результативность, в том числе с точки зрения повышения инвестиционной привлекательности геологического изучения недр на ранних стадиях геологоразведки.

Подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам:

→ устранения дублирования контрольных полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти (Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Ростехнадзора) как в сфере нормативного правового регулирования вопросов безопасности работников, так и в сфере надзора за соблюдением обязательных требований охраны труда;

→ введения контрольной закупки, правами на проведение которой наделяются органы Роспотребнадзора и Росздравнадзора в рамках осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора).

В целом следует обратить внимание, что при подготовке в 2017 г. проектов законов, вносящих изменения в действующие законодательные акты, и проектов новых федеральных законов (за исключением Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности»»), **не была учтена необходимость корректировки положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора), с учетом внедрения риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, новых положений Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ, а также основных направлений Программы реформы контрольно-надзорной деятельности.**

В течение длительного времени без внимания со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти остаются

вопросы законодательного урегулирования порядка осуществления валютного контроля, государственного семенного надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, в области музейного, библиотечного и архивного дела, в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения. Не устранены противоречия с действующим законодательством положений Федерального закона «О техническом регулировании», регламентирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

17) **устранение дублирующих и избыточных действий контролирующих органов, основанных на обязательных требованиях, подлежащих проверкам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности** (в соответствии с решением Комиссии Правительства Российской Федерации по проведению административной реформы (протокол от 08.11.2016 № 143):

- исключены полномочия Ространснадзора по осуществлению государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности на железнодорожном транспорте (дублирующие функции Ростехнадзора); лицензирования разработки, производства, испытания и ремонта авиационной техники (дублирующие функции Минпромторга России), а также сокращены масштабы лицензирования деятельности по ремонту авиационной техники гражданской авиации в части отдельных видов работ и услуг, составляющих указанный вид лицензируемой деятельности (средний и текущий ремонт, сборка, настройка, установка, испытание, дефектация изделий при ремонте авиационной техники) (постановление от 05.05.2017 № 533);
- прекращено проведение в отношении хозяйствующих субъектов, подлежащих одновременно федеральному и региональному экологическому надзору, проверок в рамках регионального экологического надзора (постановления от 27.07.2017 № 866 и от 22.11.2017 № 1410);

→ исключены полномочия Ростехнадзора в части определения условий и порядка выдачи лицензий на производство энергии путем использования приливов, течений и ветра в исключительной экономической зоне Российской Федерации и выдачи таких лицензий; процедур декларирования безопасности подводных потенциально опасных объектов; контроля за соблюдением правил обращения с ломом и отходами черных металлов; установки на средства учета электрической энергии специальных знаков визуального контроля; процедуры ограничения подачи топливно-энергетических ресурсов; выдачи разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на объектах по хранению и уничтожению химического оружия, а также полномочий по организации и контролю проведения экспертизы промышленной безопасности на опасных производственных объектах (постановление от 10.12.2016 № 1338);

→ исключены полномочия Минстроя России по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента «О безопасности объектов морского транспорта» (постановление от 29.07.2017 № 896).

Однако не были внесены изменения в соответствующие нормативные правовые акты, исключающие признанные избыточными:

- функцию Росавиации по проведению плановых и внеплановых проверок аэродромов в рамках инспекционного контроля при обязательной сертификации аэродромов, и заменяющие этот контроль обязательным (не чаще одного раза в год) декларированием оператором аэродрома подтверждением соответствия предъявляемых к нему сертификационных требований;
- требования Минтруда России о необходимости прохождения обучения правилам охраны труда работником при смене им места работы и увеличение периодичности прохождения обучения по охране труда не реже одного раза в пять лет;
- отдельные процедуры порядка ввоза радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств на территорию РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В Докладе приведены результаты ежегодного мониторинга по выделенным приоритетным направлениям реформы контрольно-надзорной деятельности в целях оценки бизнесом достигнутых результатов и корректировки желаемых целей.

По результатам анализа состояния и динамики изменения ситуации в сфере реформирования контрольно-надзорной деятельности по 7 приоритетным направлениям, в том числе в разрезе 16 наиболее значимых видов государственного контроля (надзора) и органов, его осуществляющих, можно констатировать, что **наилучшая ситуация** (наивысшая оценка, т.е. достигнуты существенные достижения) складывается по 2 направлениям — совершенствование системы обязательных требований, подлежащих оценке, а также применение риск-ориентированного подхода. При этом риск-ориентированный подход перешел из группы «средней» оценки по итогам 2016 г. в группу «высокой» оценки по итогам 2017 г.

Также по 2 направлениям — развитие профилактической компоненты деятельности контрольно-надзорных органов (профилактические мероприятия и консультирование бизнеса) и ИК-технологии в контрольно-надзорной деятельности (внедрение ИК-технологий в контрольно-надзорной деятельности) — **поставлена средняя оценка** (достижения есть, но незначительные). При этом следует отметить прогресс по направлению профилактики, перешедшей из группы «низкой» оценки по итогам 2016 г. в группу «средней» оценки по итогам 2017 г.

К сожалению, по одному направлению — целеполагание (оценка конечного результата) контрольно-надзорной деятельности — результаты работы за 2017 г. можно оценить как **неудовлетворительные**, при этом данное направление из группы «средней» оценки по итогам 2016 г. перешло в группу «низкой» оценки по итогам 2017 г.

Также отметим, что по 2 направлениям — гибкое нормирование (применение добровольных и альтернативных систем негосударственной оценки соответствия) и регламентация мероприятий по контролю

(формирование полной нормативно-правовой базы по всем видам контроля, фиксация закрытого исчерпывающего перечня видов государственного контроля) каких-либо изменений, заслуживающих описания в докладе, не произошло.

Из наиболее массовых наивысшую оценку по уровню совершенствования контрольно-надзорной деятельности получили **5 видов государственного контроля (надзора)**: государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд), федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор), налоговый контроль (ФНС России), таможенный контроль (ФТС России) и пожарный надзор (МЧС России). При этом безоговорочным лидером по динамике позитивных изменений среди всех органов контроля является Роструд.

Еще **8 видов государственного контроля (надзора)** получили **среднюю оценку**, а **3 вида надзора — низкую**. Количество видов контроля, попавших в «желтую зону», по сравнению с 2016 г. выросло, а в «красной зоне» их количество сократилось.

В части разрешительной деятельности в докладе рассмотрены проблемы осуществления разрешительной и контрольной деятельности в трех сферах: таможенное администрирование, недропользование и государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий.

Последняя сфера рассматривалась совсем недавно — в Аналитическом докладе по итогам 2016 г. Однако изменения, произошедшие в регулировании данного режима в течение 2017 г., были столь кардинальными, что авторы доклада сочли возможным

еще раз остановиться на соответствующей проблематике, чтобы, с одной стороны, подчеркнуть масштаб произошедших изменений, а с другой — обозначить оставшиеся проблемные вопросы на перспективу.

Сфера таможенного регулирования рассмотрена в аналитическом докладе впервые: в части, посвященной контрольно-надзорной деятельности, в рейтинги включен та-

моженный контроль, а в части, посвященной проблематике разрешительных полномочий, проанализированы отдельные актуальные проблемы таможенного администрирования (определение и контроль таможенной стоимости, классификация товаров в соответствии с ТН ВЭД ЕАЭС, подтверждение безопасности товаров при их ввозе в Российскую Федерацию, переработка на таможенной территории) и даны предложения по их решению.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК