

**Стенограмма парламентских слушаний на тему
«Проблемы законодательного регулирования государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля»**

16 октября 2015 года

Д.И. АЗАРОВ

Уважаемые коллеги, добрый день!

Разрешите открыть парламентские слушания на тему "Проблемы законодательного регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". В первую очередь хочу поблагодарить всех за участие в мероприятии. Организатором парламентских слушаний является Комитет Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. В наших парламентских слушаниях принимают участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Контрольного управления Президента Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, в том числе Министерства экономического развития Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители контрольных и надзорных органов федерального, регионального и муниципального уровней, общественных объединений предпринимателей, Общественной палаты Российской Федерации, специалисты и эксперты из ведущих научных организаций.

Тема наших слушаний и круг обсуждаемых вопросов с учетом современной экономической ситуации в нашей стране являются, безусловно, и актуальными, и важными. Это обусловлено, во-первых, принципиальным значением государственного контроля (надзора) как одного из основных элементов системы государственного управления, от результативной работы которого в значительной мере зависит эффективность системы государственного управления в целом; во-вторых, существующими сегодня проблемами в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. За последние два года проделана большая работа по оптимизации системы контрольно-надзорной деятельности, но, конечно же, еще многое нам сделать предстоит. В-третьих, актуальность сегодняшней темы связана с состоянием законодательного обеспечения контрольно-надзорной деятельности.

Уважаемые коллеги, как вы знаете, Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным в своих выступлениях отмечалась необходимость исключить избыточное административное давление на бизнес, избавить его от навязчивого контроля (надзора), внедрить новые подходы в работу контрольно-надзорных, правоохранительных органов, сделать каждую проверку публичной, отказаться от самого принципа тотального, бесконечного

контроля и отслеживать ситуацию там, где действительно есть риски или признаки нарушений. То есть речь идет о переходе к риск-ориентированному подходу при организации контроля и надзора.

Коллеги, на мой взгляд, не реализовав это поручение Президента, нам не приходится рассчитывать на опережающие темпы развития экономики.

По этим направлениям, как я уже говорил, сделано достаточно много на законодательном уровне. В июле этого года принят Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", которым значительно снижено административное давление на бизнес. Установлено, что с 1 января 2016 года по 31 декабря 2018 года не будут проводиться плановые проверки субъектов малого предпринимательства. С 1 января 2018 года при проведении контроля (надзора) начнет применяться риск-ориентированный подход.

Еще один яркий и показательный пример: с лета этого года начала функционировать федеральная государственная информационная система "Единый реестр проверок". И теперь на сайте proverki.gov.ru размещается важная информация о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Это делает сведения о проверках, их основаниях и результатах открытыми и препятствует нарушениям при назначении и проведении проверок.

В настоящее время в палатах Федерального Собрания, в Правительстве Российской Федерации, в Министерстве экономического развития продолжается активная работа по совершенствованию федерального законодательства в сфере государственного контроля. При этом сегодня имеется немало дискуссионных вопросов по выработке законодательных решений проблем в сфере контрольно-надзорной деятельности, в том числе концептуального характера. В этой связи отмечу, что до сих пор не опубликован документ, определяющий цели, принципы, задачи и способы совершенствования системы государственного контроля (надзора), – Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы.

Серьезные вопросы вызывает предложение о введении некоторых новых организационно-правовых механизмов государственного контроля, заимствованных из зарубежной практики и не прошедших предварительной апробации в наших условиях, возможно, как пилотные, например, введение так называемых проверочных листов. На наш взгляд, такие нововведения нуждаются в убедительном обосновании. Еще один пример: многие эксперты отмечают проблему

недостаточной правовой регламентации досудебного, внесудебного обжалования решений и действий (бездействия) контрольных органов и их должностных лиц. Я надеюсь, что наше сегодняшнее обсуждение поможет выработать по ряду вопросов приемлемые, компромиссные и результативные решения.

Хочу особо подчеркнуть муниципальный аспект рассматриваемого комплекса проблем. Относительно результативности и эффективности муниципального контроля нередко мы слышим много нареканий, и многие из них обоснованны и требуют обстоятельного рассмотрения и выработки законодательных решений либо совершенствования правоприменительной практики. Например, одна из проблем осуществления муниципального контроля заключается в том, что отсутствует четкая правовая регламентация взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в случае выявления органами местного самоуправления нарушений закона или муниципальных правовых актов. По причине того, что органы местного самоуправления не обладают полномочиями по привлечению к ответственности, они направляют материалы о выявленных нарушениях соответствующим органам государственной власти, чтобы те приняли меры. Но многие моменты такого взаимодействия в законодательстве не урегулированы, в том числе сроки рассмотрения таких обращений. Кроме того, не до конца решена проблема отсутствия четкого разграничения полномочий при осуществлении муниципальной контрольной деятельности.

Уважаемые коллеги, главными целями наших сегодняшних слушаний для нас, как законодателей, являются: во-первых, определение наиболее острых на данном этапе проблем в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, которые существуют с точки зрения предпринимательского сообщества, а также контрольных (надзорных) органов; во-вторых, определение и обсуждение приоритетных целей, направлений и задач по совершенствованию законодательного регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Важно выяснить, какие сегодня необходимы первоочередные меры по совершенствованию законодательства в этой сфере, исходя именно из реально существующих наиболее острых практических проблем в сфере контроля (надзора), а какие относятся к области правоприменительной практики.

Мы хотели бы сделать наше сегодняшнее обсуждение максимально практическим, направленным. Ваши мнения о проблемах в рассматриваемой сфере и конкретные предложения, безусловно, будут учтены в рекомендациях, в их доработке. Проект вам роздан, но все мы с вами понимаем, что с учетом обсуждения он будет корректироваться.

Коллеги, я предлагаю определить регламент: основным докладчикам отводится до 15 минут, на выступления – до 5 минут. Поскольку "до", не обязательно выбирать все время, коллеги. Я думаю, аудитория в этом нас только поддержит. Есть искреннее желание уложиться в полтора часа проведения парламентских слушаний. Уверен, что с таким профессиональным составом участников нам это по силам.

Уважаемые коллеги, у многих из вас имеется порядок ведения, и первым значится Михаил Анатольевич Абызов. Но по предложению наших коллег я предоставляю слово Олегу Владиславовичу Фомичёву, статс-секретарю – заместителю Министра экономического развития Российской Федерации, а Михаил Анатольевич подытожит его выступление, насколько я понимаю.

Пожалуйста.

О.В. ФОМИЧЁВ

Спасибо большое, в первую очередь Михаилу Анатольевичу.

Уважаемый Дмитрий Игоревич, уважаемые коллеги! Действительно, тема обсуждения очень важная. Законодательство о контроле (надзоре), правоприменение сейчас находятся, я бы так сказал, на перепутье. В 2001 году был принят первый закон, который регламентировал вообще проведение контроля (надзора), и уже в нем на самом деле базовые принципы защиты прав предпринимателей при контроле (надзоре) декларировались: плановые мероприятия не чаще чем раз в два года, первая проверка через три года после регистрации. Для начала 2000-х годов это был такой новаторский закон, который действительно на тот момент позволил серьезно, по крайней мере на протяжении последующих после принятия закона двух-трех лет, снизить административную нагрузку. Затем она опять выросла.

В 2008 году был принят ныне действующий закон от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Все знают основные его новеллы – это уведомительный порядок начала ведения предпринимательской деятельности для целого ряда видов, это порядок назначения и проведения проверок как единственных известных закону форм государственного контроля (надзора). Появились ежегодные планы проведения проверок. Генпрокуратура была включена в саму систему контрольной деятельности и в этой части стала осуществлять контрольные функции в отношении органов контроля (надзора) и правильности трактовки ими норм закона № 294.

Тем не менее, с 2008 года в Федеральный закон № 294-ФЗ изменялся 49 раз, столько было законов вносящих изменения в него, в среднем семь раз в год. Не знаю, злополучный закон № 94-ФЗ и то, по-моему, меньше поправок в год претерпевал, чем закон № 294. Наиболее значимые изменения, о которых будет сказано отдельно, внесены в течение последних лет.

Федеральный закон № 294 для своего времени принятия был действительно новаторским. Тем не менее, за прошедшие почти 7 лет со дня его принятия он накопил, как положительную практику, так и значительное количество проблем в применении.

Во-первых, на сегодняшний момент полностью или частично не подпадает под его регулирование 21 вид контроля, еще по 35 видам контроля он применяется с учетом особенностей, установленных в отраслевых законах.

Статистика, которую вы видите на слайде... У нас всего восемь федеральных органов исполнительной власти проводят 90 процентов всех проверок в Российской Федерации, и в отношении именно этих органов и именно этих видов контроля установлено наибольшее число особенностей либо исключений из закона № 294-ФЗ. Это значит, что 90 процентов всех проверок полностью или частично выведено из-под закона о проверках. И механизм классический в том виде, как он в законе № 294 сформирован, фактически, исходя из этого слайда, применяется только к 10 процентам всех проводимых мероприятий.

Основная причина, на наш взгляд, состоит в том, что в законе № 294 немножко перекрутили, что называется, слишком жестко прописали некоторые нормы закона. Первая норма, которая приводит к тому, что контрольные органы стараются себя из-под него вывести... Пожалуй, основная причина выведения – это возможность злоупотребления его положениями в целях уклонения от плановых проверок. На сегодняшний день, зная о проведении плановой проверки, руководители организаций просто закрывают свои организации на несколько дней, что фактически создает юридическую коллизию, потому что внеплановую проверку провести нельзя. Внеплановую проверку назначить невозможно по этому основанию, и проверка переходит в план на следующий год, и то, если Генеральная прокуратура подтвердит, что эту проверку можно проводить. Соответственно, органы контроля (надзора) всячески стремятся из-под закона № 294 выйти, и у них это, как мы видим, очень хорошо получается.

Статистика за последние три года при этом показывает устойчивую динамику снижения общего количества проверок. В 2012 году проведено 2,9 миллиона проверок, в 2013-м – 2,6 миллиона, в прошлом, 2014-м, – менее 2,4 миллиона проверок.

Чем это вызвано? Либо это применение закона № 294-ФЗ дает положительный эффект и у нас сокращаются проверки, либо это сокращение численности органов контроля (надзора) ежегодное (почти ежегодное) на 10 процентов ведет к сокращению числа проверок. Оба этих положения имеют право на существование. Но то, что говорит бизнес, а бизнес говорит, что на практике нет снижения числа проверок, и все опросы показывают скорее рост количества проверочных мероприятий, собственно, не соответствует этой самой динамике. О чем это говорит? Говорит, скорее всего, о том, что основные контрольно-надзорные мероприятия проводятся не в соответствии с законными основаниями, проходят не в виде проверок, а в виде иных форм, предусмотренных отраслевым законодательством, и фактически позволяют органам контроля (надзора) не оформлять те мероприятия, которые они проводят в отношении юридических лиц, в виде проверок по закону № 294-ФЗ.

Одним из выводов этого анализа является то, что (мы, собственно, в новом проекте федерального закона о контроле (надзоре) постарались это учесть) нам нужно переходить от проверок как единственной формы контрольно-надзорной деятельности, регламентируемой законом, к бесконтактным формам, которые позволяют, с одной стороны, исключить возможность злоупотребления со стороны бизнеса этими нормами закона, позволяющими уходить от плановых проверок; с другой стороны, позволяют значительно снизить административное давление на добросовестный бизнес, поскольку бесконтактные формы контрольно-надзорной деятельности не подразумевают взаимодействия с юридическим лицом, запроса документов, фактически приостановления деятельности юридического лица на время проведения проверок и так далее.

И сейчас основная проблема на самом деле в отношении контрольно-надзорной деятельности... Безусловно, нужно и правовые основы совершенствовать самого контрольно-надзорного блока, но основная проблема, связанная с административным гнетом, все-таки, на наш взгляд, касается собственно обязательных требований, соблюдение которых и проверяется органами контроля (надзора). Зачастую они повторяют друг друга, но содержатся в актах, которые проверяют различные органы государственной власти. При этом попытки бороться с обязательными требованиями (мы за несколько последних лет это проходили) напоминают борьбу с Гидрой, потому что как только вы начинаете отменять, ужесточать, уменьшать одни требования, на следующий день выходят следующие требования, которые с лихвой заменяют только что отмененные. Соответствующие рабочие группы и "дорожные карты" по совершенствованию контроля (надзора) принимались, даже значительная часть этих "дорожных карт" была формально выполнена. Но если мы посмотрим сейчас на ситуацию в тех же сферах, где эти планы

принимались, она скорее ухудшилась, чем улучшилась, потому что выполненные мероприятия... мы знаем, сколько за последнее время было принято новых требований.

Что мы сделали и будем делать дальше? В 2013 году Минэкономразвития выступило с инициативой запрета контроля за соблюдением требований нормативно-правовых актов СССР и РСФСР, поскольку соблюдение требований устаревших актов не должно быть предметом контроля (надзора). Это обсуждение мы проводили при работе над законопроектом, который был внесен депутатами Государственной Думы. К сожалению, запрет на проверку в том виде, в котором мы предлагали... На стадии уже принятия во втором чтении одну маленькую оговорочку добавили – "требований, не соответствующих законодательству Российской Федерации". Это в принципе обесмыслило всю работу, потому что признать не соответствующим законодательству Российской Федерации конкретное требование можно по суду. А если суд такое решение вынес, оно, собственно, автоматом после судебного решения перестает использоваться в правоприменительной практике. Поэтому норма закона в этом смысле ничего нового не дала, и до ее введения можно было опротестовать в суде любую норму законодательства СССР, если она не соответствовала закону Российской Федерации. Кроме того, вступление в силу данного запрета было отложено на июль 2015 года, а для актов в сфере ветеринарии буквально за месяц до вступления запрета в силу еще на год этот срок перенесен.

Второе, вот по теме актов СССР. Мы считаем, что нужно добиться все-таки жесткого и полного исполнения, что любые акты СССР и РСФСР в части контроля (надзора) не должны проверяться на соответствие. Если есть какие-то требования, их нужно просто переиздать в новом формате.

Второе, что мы делаем. Необходимы практические меры по реализации уже действующих норм о контроле (надзоре). Мы, как министерство, сейчас столкнулись в правоприменительной практике с работой органов контроля (надзора). Вы знаете, что после упразднения Минкрыма в Минэкономразвития переданы полномочия по согласованию проверок. И мы, честно говоря, согласовывая эти проверки, увидели очень много интересного. Буквально пара примеров: первый – это постоянные попытки провести проверку соблюдения требований, которые установлены в неопубликованных актах; и второй, тоже распространенный в подавляющем большинстве случаев, когда мы отказываем в проведении проверки, – это попытка истребовать в ходе внеплановой проверки документы, не связанные с предметом контроля (например, при назначении проверки с целью контроля за соблюдением земельного законодательства пробуют истребовать документы, связанные с проведением фитосанитарного контроля). Ну и целый ряд других вопросов.

Если говорить о требованиях, то серьезным, на наш взгляд, правильным нововведением в этой сфере стала оценка регулирующего воздействия, которая является своего рода фильтром при появлении новых требований. Но мы все прекрасно знаем, что есть достаточно много способов, в том числе через парламент, обхода процедуры оценки регулирующего воздействия, принятия требований, которые соответствующую процедуру не проходят. Ну и в целом мы неоднократно говорили о том, что количество принимаемых актов, содержащих новые или изменяющих действующие требования, настолько велико, что бизнесу просто невозможно к этому адаптироваться, и он физически... Даже если контролер все делает честно, справедливо и не злоупотребляет своими полномочиями, бизнесу, просто исходя из постоянно меняющейся правовой базы, очень трудно всегда быть соответствующим всем последним изменениям требований.

Поэтому мы считаем, что необходима масштабная программа пересмотра обязательных требований прямо по отраслям, по которым они установлены. Эту программу пересмотра обязательных требований нужно обязательно совмещать с программой совершенствования контрольно-надзорной деятельности. Одно без другого, как нам кажется, работать не будет, поскольку эти две темы, ну, просто очень жестко связаны.

Для субъектов малого и среднего предпринимательства необходима адаптация обязательных требований. Вы упоминали уже чек-листы. Мы считаем, что эта тема не просто обоснованна, она очень важна. Чек-лист – это инструмент не только для контролера и не столько для контролера, сколько для самого предприятия малого бизнеса, который позволяет ему проверить, обеспечить самоконтроль соответствия основным требованиям, которые к нему предъявляются.

Еще одно направление – это саморегулируемые организации и значительное снижение уровня контроля (надзора) в отношении саморегулируемых организаций с обязательным членством и с полномочиями саморегулируемых организаций по контролю за своими членами. Пока у нас это не реализуется, и по факту введения обязательного членства саморегулируемых организаций у нас не исключается необходимость лицензирования и не исключается необходимость проведения государственного контроля (надзора). В таком виде саморегулирование, во-первых, выхолощено и не является реальным саморегулированием, во-вторых, административная нагрузка на самом деле вместо снижения в два раза увеличивается.

Коротко о направлениях совершенствования нормативно-правового регулирования. Что уже сделано за последние годы? Единый реестр проверок. Все контрольно-надзорные органы,

осуществляющие проверки, обязаны вносить в систему подробную информацию о каждой проверке. Ну, пока еще не все, пока только те, кто обязан по Федеральному закону № 294, но принято решение (сейчас уже реализуется) о том, что максимальное количество всех проверок, в отношении бизнеса проводимых, в реестре должно содержаться.

Второе – введены "надзорные каникулы". Мы считаем, что по итогам апробации в 2016–2018 годах соответствующего института, который говорит о том, что малый бизнес, если он в ходе предыдущей своей деятельности не замечен в нарушении требований законодательства и обязательных требований, предъявляемых к его деятельности, получает, по сути, ну, не индульгенцию, но освобождение от плановых проверок... Нам кажется, что по итогам апробации эту норму можно распространить не только на три года, но и сделать ее постоянно действующей, потому что она в принципе соответствует риск-ориентированному подходу и говорит о том, что в отношении предприятий, несущих низкий уровень риска, плановые проверки могут вообще не проводиться.

И, может быть, важнейшее изменение, которое сейчас внесено, – это возможность внедрения риск-ориентированного контроля. Мировой опыт свидетельствует о том, что внедрение риск-ориентированного контроля позволяет от 30 процентов до десятков раз снизить в отношении наиболее массовых видов экономической деятельности проведение проверок, а целые категории бизнеса вообще освободить от проведения плановых проверок. Для этого полноценно этот подход, на наш взгляд, не может быть внедрен до 2018 года. Но до этого года у нас есть возможность его отработать и апробировать на основе того закона, который уже принят, в деятельности отдельных органов исполнительной власти, которые наиболее к этому готовы и в наибольшей степени уже сейчас стараются использовать риск-ориентированные методы проведения контрольно-надзорной деятельности.

Мы постарались, чтобы законопроект в том виде, в котором он сейчас есть, учитывал все те положения и все те конструкции, о которых я уже говорил. Мы старались в проекте федерального закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации" выстроить реально прозрачную систему контрольно-надзорной деятельности, которая, с одной стороны, регламентировала бы деятельность самих контролеров в отношении всех форм и методов контроля, которые законодательством установлены, чтобы у нас не было серых зон, в том числе и с точки зрения защиты прав предпринимателей.

Ключевой блок – риск-ориентированный подход.

Второй важнейший блок – это система оценки результативности. Все знают сейчас проблему с оценкой результативности контрольно-надзорных органов, которая ориентирована в первую очередь на показатели выявленного количества нарушений, доначисленных штрафов и так далее. Мы предлагаем в этой части перейти на реальную оценку результативности, связанную с конечными общественно значимыми результатами от осуществления этой контрольно-надзорной деятельности, поскольку контроль и надзор нам нужны (за исключением, наверное, налогового и таможенного) не для начисления штрафов, финансовых средств, а для того, чтобы были защищены права граждан и общество в целом от ключевых рисков осуществления хозяйственной деятельности.

Если говорить об основных положениях подготовленного проекта закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) ...", наверное, можно много рассуждать о том, почему там то или иное появилось. Но еще раз, в нём общие положения... Мы не вводим там ничего радикально нового, но считаем абсолютно правильным регламентировать и ограничить те реально применяемые методы, формы контроля (надзора), которые сейчас осуществляются и содержатся в отраслевых законах, сделать так, чтобы они не могли применяться на такой волюнтаристской основе органами контроля (надзора). Это первое. Второе – чтобы закон обязательно носил универсальный характер, устанавливал общие принципы осуществления контрольно-надзорной деятельности с отсутствием исключений из этого закона (то, чем страдает закон № 294-ФЗ). И, безусловно, это соблюдение прав и интересов предпринимателей при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Мы стараемся здесь сохранить практически все гарантии, за исключением тех, которые напрямую противоречат риск-ориентированному контролю и которые сейчас позволяют недобросовестному бизнесу уклоняться от контрольных мероприятий, и приводят к тому, что из-под действия 294-го Закона очень много видов контроля (надзора) выведено. Спасибо за внимание.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо, Олег Владиславович, за содержательный доклад.

Уважаемые коллеги, в своих выступлениях вы, конечно, можете вернуться к представленному докладу. Мы с вами все ожидаем от экономики России темпов опережающего роста и способствуем, я надеюсь, этому, предъявляем зачастую претензии Министерству экономического развития, что темпы не таковы, как нам хотелось бы, и одновременно часто сами инициируем усиление контрольных (надзорных) мероприятий.

На мой взгляд, это движение на встречах курсах. Я считаю, что мы никогда не добьемся результата, если не определимся здесь с приоритетами. И, по-моему, те усилия, которые сегодня Министерство экономического развития прилагает в этой сфере, заслуживают поддержки.

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово Михаилу Анатольевичу Абызову.

Михаил Анатольевич, если можно, начните с вопроса, который напрямую не относится к нашим сегодняшним парламентским слушаниям, но который с утра наделал некоторый переполох. Речь идет о том, что средства массовой информации разместили сведения о том, что экспертный совет при "открытом правительстве" представил предложения, и ждет масштабная реформа в Правительстве. Вот можно два слова на эту тему?

М.А. АБЫЗОВ

Спасибо, Дмитрий Игоревич. Хорошее начало.

На самом деле абсолютно очевидно, что любые преобразования в сфере высших органов исполнительной власти приковывают внимание средств массовой информации, и здесь надо давать полную и открытую информацию.

На самом деле никаких предложений по сокращению министерств в Экспертном совете при Правительстве России не обсуждается. Таких поручений со стороны Президента и Председателя Правительства Экспертному совету не давалось. И я не считаю, что сегодня этот вопрос актуален.

Другой вопрос – о том, что идет активная работа по поручению Президента и Председателя Правительства по подготовке предложений по оптимизации структуры наших ведомств, которые занимаются контролем (надзором), что является напрямую предметом сегодняшних наших слушаний. Такие приложения готовятся, и на сегодняшний день они находятся на следующей стадии: Экспертный совет совместно с коллегами из профильных министерств и ведомств, в том числе с коллегами из Министерства экономического развития, подготовили некоторые предложения о принципах возможной оптимизации структуры контрольно-надзорных органов. В случае согласования и утверждения этих принципов и правил, на основании которых можно было бы подойти к оптимизации структуры контрольно-надзорных органов, уже будут готовиться конкретные предложения по ведомствам, что называется, квадратики. На сегодняшний день эта работа находится в стадии концептуальных предложений.

Председатель Правительства, выступая на Сочинском экономическом форуме, сказал, что сегодняшняя масштабная структура контрольно-надзорных органов, которая включает в себя на федеральном уровне более 40 ведомств (более 250 тысяч человек сегодня работают в контрольно-

надзорных органах федеральных структур, как в территориальных органах, так и в центральных аппаратах), для государства не по карману, она во многом архаична и является историческим наследием ранее принимавшихся структурных решений, и нам необходимо искать способы ее оптимизации.

Первые решения по этому вопросу Правительство уже принимало. Надо сказать, что при обсуждении создания мегарегулятора на финансовом рынке из структуры федеральных органов исполнительной власти были переданы в ведение Центрального банка и объединены полномочия по надзору за рынком ценных бумаг. И мы большое ведомство передали в ведение Центрального банка.

Совсем недавно Президентом было принято решение по предложению Председателя Правительства об объединении Федеральной антимонопольной службы и Федеральной службы по тарифам. Более того, работа, которая сейчас ведется, уже практическая, по их фактической консолидации, показывает, что подобное решение позволит на уровне центральных аппаратов сократить до 20–25 процентов численности центральных аппаратов, оптимизируя, таким образом, их функционирование за счет исключения дублирующих функций, которые, очевидно, есть.

Есть еще несколько предложений, об этом сказал Председатель Правительства, выступая в Сочи, которые находятся у него на рассмотрении, которые подготовлены. Здесь речь не должна идти о какой-то масштабной административной реформе, такой кампании по объединению всего и вся. Надо сказать, что каждый из подобных случаев должен рассматриваться индивидуально с пониманием рисков, потому что контроль (надзор) напрямую связан с обеспечением безопасности общества. И здесь переставлять квадратики и что-то сливать, разливать надо с большим профессионализмом и очень аккуратно. Потому что если в какой-то момент качество надзора приведет действительно к ущербу и к непредвиденным несчастным случаям, и это произойдет по вине плохого функционирования наших ведомств или их территориальных органов, то это будет наша ответственность перед обществом, и надо к этому относиться соответствующим образом. Очевидно, что здесь риски повышаются при любых реорганизациях. Правительство это понимает и будет подходить к этому именно вот так аккуратно и с головой.

Что касается предмета нашего сегодняшнего обсуждения и парламентских слушаний. Дмитрий Игоревич, спасибо Вам за их организацию. Спасибо за тот обстоятельный доклад, который Олег Владиславович сделал, относительно именно работы над нормативно-правовым регулированием контрольно-надзорной деятельности. Я хотел бы, не повторяя сказанное про основные законодательные новеллы, которые предлагает Правительство, остановиться в большей

степени на практической плоскости деятельности по совершенствованию контроля (надзора) в Правительстве Российской Федерации.

Олег Владиславович достаточно емко показал, что, несмотря на то что за последние годы мы принимаем огромное количество актов, которые направлены на оптимизацию работы в части контроля (надзора), тем не менее, порядок мы здесь не навели. Более того, по целому ряду направлений наши территориальные органы и инспекторский состав находят такие не совсем прозрачные пути по осуществлению контрольно-надзорной деятельности, фактически обходя федеральное законодательство. Зачем его принимать? Для того чтобы оно там потом, по сути дела, манкировалось и игнорировалось? Конечно же, с такой ситуацией мы мириться не можем. И в этой части надо сказать, что в Правительстве была создана специальная подкомиссия по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в составе комиссии по административной реформе. Эту подкомиссию возглавляю я. Там собрана сильная профессиональная команда, которая на регулярной основе рассматривает не только вопросы нормативно-правового регулирования, но и рассматривает вопросы текущей деятельности наших контрольно-надзорных органов.

На сегодняшних парламентских слушаниях присутствуют наши коллеги из Генеральной прокуратуры. Надо сказать, что Генеральная прокуратура – это самое масштабное надзорное ведомство, это надзор над надзорными органами, которые наделены непосредственными и прямыми полномочиями по осуществлению надзора.

Мы совсем недавно по информации, которую предоставила Генеральная прокуратура, рассматривали вопиющие, с моей точки зрения, случаи, когда осуществлялись надзорные (контрольные) мероприятия нашими территориальными органами в нарушение запрета органов прокуратуры на проведение внеплановых проверок. То есть для того, чтобы провести внеплановую проверку, территориальный орган (региональный надзор) должен обратиться в органы прокуратуры, для того чтобы получить такое разрешение. Обращается. Прокуратура запрещает проводить, потому что не видит оснований для внеплановой проверки. Несмотря на это, контролеры выходят на предприятие, проверяют, выписывают предписание, блокируют его работу. Такие случаи были неединичные. Мы на федеральном уровне – Правительства – все их проанализировали за последние два года, потому что речь идет просто о вопиющем нарушении федерального законодательства. Пригласили руководителей всех федеральных органов, которые являются начальниками по вертикали на уровне центрального Аппарата Правительства Российской Федерации, и провели по каждому из таких случаев разбор полетов, в том числе с

мерами дисциплинарного взыскания. Я думаю, что это тоже закрывает эту лазейку, потому что мы будем эту работу (и сказали об этом) проводить постоянно. Ни один такой случай не будет забыт ни нами на уровне работы подкомиссии, ни Генеральной прокуратурой. Мы соответствующие договоренности с Генеральной прокуратурой будем реализовывать.

Работа этой подкомиссии в том числе направлена на совершенствование контрольно-надзорной деятельности. Надо сказать, что мы с коллегами из Министерства экономического развития отработали поручение Президента, и летом этого года были внесены изменения в федеральный закон № 294, которые позволяют, с одной стороны, как сказал Олег Владиславович, что сделать – вести "каникулы" для добросовестных субъектов, которые не имеют существенных нареканий по результатам контрольно-надзорных мероприятий за предыдущие три года, а с другой стороны – просто хорошо зарекомендовавших себя, с хорошей репутацией, как говорил Президент в своем выступлении, в Послании Федеральному Собранию. Если предприятие имеет хорошую репутацию и не имеет нареканий со стороны выполнения основных требований, то что его проверять каждый год? "Надзорные каникулы" – три года. Это было введено в Федеральный закон № 294 как правовая норма.

Второе изменение, которое мы внесли в этом году в федеральный закон № 294, – это возможность внедрения риск-ориентированного подхода при контроле (надзоре). То есть, что происходит на сегодняшний день? С учетом того, что всем надо отчитываться о количестве проведенных надзорных мероприятий, проверяется то, что иногда легче проверить, или то, что хочется проверить по прямым или косвенным основаниям или из заинтересованности. К сожалению, такое тоже бывает.

Поэтому наша задача сегодня – перенастроить и перефокусировать работу наших инспекторов, которые работают в регионе, непосредственно на земле, чтобы они проводили проверки и осуществляли надзор за объектами, которые в первую очередь представляют повышенный риск и опасность для общества, для граждан, для государства.

Вот это и есть риск-ориентированный подход – проверять те объекты, которые действительно несут в себе повышенный уровень угрозы. Для этого необходимо поднадзорные объекты распределить по соответствующим категориям и понять, какие объекты проверять в первую очередь, а какие объекты можно передать на другие формы надзора, в том числе страхование, саморегулирование или самодекларирование.

На сегодняшний день внесение в Федеральный закон № 294 соответствующих изменений позволяет нам такую работу начать. И уже фактически с четвертого квартала текущего года мы с

нашими территориальными органами эту работу начинаем. Каким образом она построена? Мы выбрали семь пилотных контрольных ведомств, по которым разработали детальные планы мероприятий по внедрению риск-ориентированного подхода. Подкомиссией эти планы были рассмотрены, согласованы и уже в четвертом квартале они начинают реализовываться нашими надзорными ведомствами. Это составление полного реестра поднадзорных субъектов, это их распределение по классам риска и уровням угроз, это порядок обучения персонала и подготовки инспекторского состава, высшего командного состава, для того чтобы соответствующие методы претворять непосредственно в жизнь.

Что касается еще некоторых аспектов по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. Ключевой вопрос, который сейчас стоит на повестке дня, – это проведение ревизии тех обязательных требований, выполнение которых является предметом контроля (надзора). Как уже говорилось здесь сегодня, мы проверяем соблюдение требований инструкций, принятых со времен СССР, РСФСР. Они устарели не только потому, что они были приняты в других государствах, а они устарели потому, что технологии двигаются вперед и соблюдение этих требований уже неактуально. И, самое главное, эти требования непосредственно не соотносятся с уровнями угроз или потенциального ущерба для гражданина, общества или предприятия. Так зачем тогда их проверять? Вот ревизия требований на предмет их устаревания и исключения должна быть проведена. Это очень тяжелая работа, потому что надо фактически проанализировать все нормативно-правовые акты, в том числе акты во исполнение действующих законов. И для того, чтобы законодательство привести в соответствие, кодифицировать в какой-то его части, надо будет развернуть масштабную работу уже нашими отраслевыми ведомствами.

Второе. У нас есть дублирование требований в сопредельных отраслях контроля (надзора). Его надо исключить.

Третье. Могу сказать, что у нас в некоторых отраслевых законодательных актах (например, по вопросам экологического и природоохранного законодательства) имеются масштабные противоречия одних требований другим. И эти противоречия необходимо устранить, потому что как ни выполняй их, всегда найдут, за что оштрафовать предприятие. Потому что если существуют противоречия одних требований другим, либо ты одни выполняешь, либо другие. Понятно здесь всё.

Этот блок работы по ревизии обязательных требований должен закончиться в том числе и составлением полного реестра требований, когда, по сути дела, любое предприятие или гражданин

может зайти и понять, какие требования к нему, как к субъекту, предъявляет государство и каким нормам и правилам его деятельность должна соответствовать.

Следующий блок вопросов (он тоже сегодня упоминался) – что считать эффективным контролем (надзором), попросту – что является ключевыми показателями эффективности реализации контроля (надзора). Пока это у нас палочная система (количество проверок, количество выявленных нарушений), и она мотивирует контролеров только на одно – побольше провести проверок, и, соответственно, вот это пресловутое давление на бизнес. Это первое. А второе – побольше найти нарушений. Это палочная система. Контролер приходит и не смотрит уровень угрозы и потенциального ущерба, который может быть нанесен функционированием данного подконтрольного субъекта, он смотрит, что найти. Этот фокус надо менять. Но здесь все тоже не так просто. А как посчитать предотвращенный потенциальный ущерб, если его сделать краеугольным камнем таких показателей эффективности? Какие методики при этом применять?

С другой стороны, конечно же, должна быть ответственность наших надзорных органов за случившиеся факты, свершившиеся угрозы и нанесенный ущерб (попросту – количество пожаров или количество аварийных ситуаций на опасных производствах). Но здесь тоже непростой вопрос, потому что причинно-следственная связь зачастую между качеством контроля (надзора) и произошедшими фактами неочевидна. Нам надо вводить объективную систему. Безусловно, мы будем оценивать это, вопрос – в прямом показателе эффективности или в индикативном. Сейчас тоже такая работа ведется.

Следующий блок вопросов – это информационное обеспечение. При том, что мы много говорим о том, что сколько мы ни совершенствуем контроль (надзор), но ситуация либо остается без изменений, либо ухудшается, я могу сказать, что это не так. Есть примеры реализации масштабных преобразований, причем без пыли и шума, поступательных, которые, по сути дела, реформировали отдельные отрасли контроля (надзора). Речь идет о Федеральной налоговой службе. Еще какие-то шесть-семь лет назад Федеральная налоговая служба была первым ведомством, которое получало упреки и негативную оценку со стороны бизнеса с точки зрения масштабности проверок, давления на бизнес, надуманности предъявляемых претензий и так далее, и тому подобное, в том числе и в вопросах злоупотребления наших налоговых инспекторов.

Прошло совсем немного времени – шесть лет. Посмотрите, у нас совсем другое отношение к Федеральной налоговой службе. Это служба, которая работает по конкретным профилям риска, проверяет тогда, когда есть реальные сигналы или показатели, которые указывают на возможные злоупотребления или недисциплинированность налогоплательщиков. С

одной стороны, служба сделала уникальное. Вот я хотел бы, чтобы этот пример действительно у нас всегда стоял перед глазами, когда мы говорим о реформе контроля (надзора). Сохранила фискальную сущность надзора (мытари никогда не любимы), а с другой стороны, повернула службу лицом к клиенту, когда налогоплательщик не только поднадзорный субъект, но и клиент налоговой службы. Эта уникальная работа, которую провели Мишустин и его команда, заслуживает очень высокой оценки и должна быть примером для всех надзорных ведомств для продолжения.

Ну и, конечно, в основе этой работы лежала глобальная работа налоговой службы по информатизации, когда информационные системы, которые были ими созданы, позволяют работу организовать дистанционно с налогоплательщиками. Не каждый, кстати, надзор может и должен это применять, потому что есть виды надзора, когда тебе надо делать фактически визуальный осмотр и проверку или интервью сотрудников. Но тем не менее информационная система здесь является фундаментом для того, чтобы повышать качество контроля (надзора), потому что позволяет часть мероприятий проводить дистанционно, агрегировать данные, симптоматику и на основании этого выявлять точки повышенного риска и уже по ним работать.

С другой стороны, мы считаем, что информационные системы должны быть внедрены масштабно вообще в сфере государственного контроля (надзора) и должны обеспечить прозрачность деятельности контрольно-надзорных органов. И то, что мы проводим работу с Генеральной прокуратурой по ведению единого реестра проверок, – это только первый шаг.

По поручению Президента, совместно с Генеральной прокуратурой мы сейчас будем расширять функционал единого реестра проверок. На сегодняшний день он обеспечивает учет контрольно-надзорных мероприятий исключительно по экономическим субъектам, по нашему бизнесу. Мы будем расширять этот функционал и включать в единый реестр проверок и иные субъекты, подконтрольные, поднадзорные государственным органам, наши учреждения и организации, в том числе социального блока. И проверочные мероприятия относительно них, и результаты будут представляться, предъявляться и будут прозрачными.

О работе с инспекторским составом и с кадрами. Здесь очень важно на сегодняшний день изменить фокус контрольно-надзорной деятельности не только на проверку рисков и угроз, о которых я говорил, а на профилактику и предупреждение.

Это вообще общемировой тренд, когда инспекторы выступают по отношению к нашим подконтрольным субъектам (организациям, предприятиям), по сути дела, своеобразными менторами. Выявляя нарушения на предприятиях малого и среднего бизнеса, мы не должны сразу

"вытаскивать" штраф, который этот бизнес просто сразу убивает и закрывает, и закрывает экономически, и, самое главное, подавляет инициативу человека, для того чтобы этот бизнес потом выстраивать, создавать новый и развивать его. Вместо этого, конечно же, наши инспекторы должны проводить профилактическую работу и обучение где-то, потому что тяжело требовать...

Вы знаете, коллеги, что я хочу сказать? Очень показательной была наша работа с Крымским федеральным округом. Сейчас Правительство проводит эксперимент с Республикой Крым и с городом Севастополем следующего характера: 75 процентов контрольно-надзорных полномочий с федерального уровня переданы этим субъектам Федерации, региональным структурам. Такой масштабной передачи не было в Российской Федерации. И по поручению Дмитрия Николаевича Козака и Сергея Эдуардовича Приходько мы сформировали рабочую группу и в течение всего лета с коллегами там работали, и помогали реализовать эти полномочия в субъектах. И когда я в рамках этой работы посещал Крым, я встречался с предпринимателями, для того чтобы получить от них обратную связь и оценку с их стороны, как эта работа организована, и вообще по проблематике текущего дня.

Ничто мне так ярко не продемонстрировало ту тяжесть действующей машины контроля (надзора), как реакция людей, которые с ней никогда не сталкивались, потому что эти предприниматели, которые, очевидно, раньше работали в поле украинского законодательства, а сегодня работают в поле российского законодательства. И их реакция, ощущение и адаптация к нашим требованиям меня поразили. Встает женщина и говорит: "Я 18 лет веду бизнес. Вот смотрите, требование трудового законодательства: у меня должно быть на полке 50 томов различных книг, из которых 10 тысяч инструкций". И задает вопрос, который вообще наивен на 1000 баллов: "Скажите, а вы на правительственном уровне не можете сделать какой-то сервис, чтобы в компьютере я нажала кнопку и у меня в одном реестре все требования по трудовому законодательству были представлены, а не, там, 10 тысяч ссылок на КонсультантПлюс?" Ну, простой вопрос. Вроде бы, конечно же, надо это сделать, в реестр обязательных требований воедино свести. Когда я спрашиваю у своих коллег в отраслевых ведомствах: "Ребята, когда вы дадите?" – мне объясняют, что это очень сложная работа. Я говорю: "Ребята, а вообще у нас все в порядке в голове? Значит, очень сложная работа вам свести в реестр, а не очень сложная работа это выполнить малому предприятию, которое должно все это выполнять? А вы представляете, что у них в голове?"

Эта ситуация ярко проявляется, когда общаешься с предпринимателями, которые адаптируются к нашему законодательству (наши-то уже битые и как-то приспособились). И тогда

ещё больше понимаешь, что вообще все это (организация контроля) далеко от нормального, и поэтому здесь необходимо менять фокус контрольно-надзорной деятельности.

И последнее, о чем хотел бы сказать. На федеральном уровне у нас сосредоточено большое количество надзорных полномочий. Качественно их реализовывать в таком масштабе тяжело. Это не только вопрос количества структур, это вопрос и полномочий. Я считаю, что мы должны более активно делегировать и передавать полномочия субъектам Российской Федерации, но, безусловно, с соответствующим финансовым обеспечением. Не обязательно это все делать воедино и единомоментно, но есть целый ряд надзорных полномочий, которые лучше выполняют губернаторы и их структуры, чем на федеральном уровне. *(Оживление в зале.)*

Мне говорят коллеги Роспотребнадзора: "Нет, нам надо все централизовать, тогда будет единая федеральная вертикаль". Я говорю: ну, конечно, мы какой-то потребительский рынок на Чукотке сможем лучше проинспектировать, чем там губернатор, который этим занимается 24 часа в сутки семь дней в неделю. Конечно же, там люди более адекватно понимают и риски, и угрозы, и требования.

Поэтому нам здесь надо продвигаться активнее, мы эту работу пока анализируем. Опыт Крымского федерального округа нам должен дать те примеры, когда передача полномочий, наверное, не приводит к ухудшению, а где-то приводит к улучшению системы и функционирования контрольно-надзорных органов.

Вот такие направления деятельности мы в ближайшее время для себя видим как основные задачи по совершенствованию работы контрольно-надзорных органов и применению законодательства, которое сейчас разрабатывается и будет приниматься с участием Совета Федерации.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо, уважаемый Михаил Анатольевич, за такое представление информации – понятное, доступное, содержательное.

<...>

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово заместителю начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации Валентину Васильевичу Летуновскому.

Спасибо, что Вы сегодня с нами. Пожалуйста, Вам слово.

В.В. ЛЕТУНОВСКИЙ

Спасибо, Дмитрий Игоревич.

Приветствую всех уважаемых коллег, которые собрались. Судя по этому количеству, тема действительно актуальнейшая.

Президент Российской Федерации за последние два года дал целый пакет поручений, связанных с совершенствованием контрольно-надзорной деятельности. Если коротко, суть этого пакета поручений имеет следующие аспекты.

Первый – это (о чем здесь уже говорили) принципиально изменить понимание результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. То есть общество должно понимать, чего стоит контроль обществу и что он дает, то есть какую роль играет и какое место занимает деятельность контрольно-надзорных органов в достижении тех заданных социально-экономических целей, которые содержатся и в майских указах Президента, и в государственных программах соответствующих министерств и ведомств. Это важнейший аспект, потому что именно задания этих целевых индикаторов результативности будет понятно, как работает система контроля (надзора) в стране.

Второй момент – это, безусловно, публичность, о которой здесь говорилось, и открытость деятельности контрольно-надзорных органов. Первый этап этой работы проведен, создан единый реестр проверок. Но контрольно-надзорная деятельность не сводится к одним только проверкам, а применяются и другие формы и способы контроля и надзора, поэтому в перспективе реестр проверок должен быть трансформирован в реестр контрольно-надзорных мероприятий. Собственно говоря, эта работа гораздо шире, она гораздо больше охватит это информационное поле контрольно-надзорной деятельности и, соответственно, даст возможность всем заинтересованным лицам понимать, что происходит, какие действия осуществляет тот или иной контрольно-надзорный орган.

И третье важнейшее направление этого пакета поручений – это формирование нормативно-правовой базы. Сейчас мы движемся в рамках создания рамочного закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) ... ", о чем говорил Олег Владиславович. Сейчас его пятая версия проекта, много специалистов задействовано. Очень сложно и тяжело идет работа, там переносится срок исполнения поручений Президента, но тем не менее продвижение явно есть.

О чем идет речь? Что в перспективе от рамочного закона, скорее всего, надо будет дальше двигаться в сторону кодификации и вообще выйти, может быть, на подотрасль процессуального права в этой сфере, где будут четко прописаны задачи, функции, полномочия, права и обязанности,

ответственность, контрольно-надзорных органов, что позволит это поле контрольно-надзорной деятельности полностью охватить. Мы примеры кодификации видим в таможне, в ФНС, то есть это – перспектива.

Теперь буквально два слова о том, как исполняется этот пакет поручений Президента. Здесь очень много возникло дискуссионных площадок – и в рамках рабочей группы Минэкономразвития, и в рамках "Открытого правительства", и в рамках общественных организаций. В частности, благодаря нашим парламентским слушаниям еще одна площадка организуется, может быть, на системной основе, потому что объем работы очень большой.

Здесь что важно отметить? Ядром исполнения этого пакета поручений, безусловно, является проект федерального закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) ...". С чем столкнулись разработчики и вокруг чего идет дискуссия?

Первая проблема, развилка – это аналог. Приведу пример. Вы знаете, в 2013 году вместо Федерального закона № 94-ФЗ начал действовать Федеральный закон № 44-ФЗ "О контрактной системе..." и вот при разработке проекта этого нового закона возникла проблема прописать подсистему контроля за государственными контрактами, то представители контрольных органов, которые участвовали в этой процедуре, говорили: "94-й закон? Давайте мы туда зайдем, но со своими функциями". И если мы сейчас посмотрим Федеральный закон № 44-ФЗ, там прописано, как контрольные органы исполняют свои функции – аудита, упреждающего контроля, процессуального контроля, финансового контроля, но системы контроля, такой целостной, мы, к сожалению, не видим, а отсюда есть некие тонкости, связанные с исполнением Федерального закона "О контрактной системе ...".

То же самое мы видим сейчас и здесь: две позиции. Бóльшая часть контрольно-надзорных органов поддерживает этот проект закона, заходит туда, но говорит: пропишите меня как контрольный орган с этой функцией. А другая часть контрольно-надзорных органов, которые потихоньку уже перешли и используют в практике технологию управления рисками, говорит: мы не хотим находиться в поле этого закона, потому что, ну, зачем там находиться, мы и так уже применяем технологию управления рисками, закон № 294-ФЗ позволяет это делать. Возникает вопрос: а вот эти риски, профили рисков, они что, не должны регламентироваться какой-то единой правовой нормой, единым правовым полем? И почему правовое поле должно иметь "дырочки", как в сыре? То есть это очень важный аспект.

А что касается функциональности, тут хороший пример есть. Если мы возьмем пожарный надзор – это один вид надзора или это 11 видов надзора, которые осуществляют соответствующие

контрольно-надзорные органы, которые говорят: давайте запишем как 11 видов пожарного надзора, фактически расчленив одну функцию в целях решения своих ведомственных задач и интересов? И в результате мы имеем возможность сказать: так что у нас происходит с пожарной профилактикой? И так далее, и так далее. То есть это вопрос непростой, и здесь надо подумать, как упорядочить этот перечень видов контроля (надзора).

Дальше. Само понимание контроля (надзора) также встретило большую дискуссию, и предлагаемый проект закона говорит: давайте все-таки не будем делить на контроль и на надзор, давайте это будем считать так: контроль – надзор, надзор – контроль и так далее. Хотя мы все понимаем: если разобраться, что надзор, о чем говорил Михаил Анатольевич (есть соответствующий высший надзорный орган), – это все-таки как бы наблюдение за законностью, за нормами закона, а контроль – это все-таки больше управленческая функция, которая требует от контрольно-надзорного органа, чтобы он понимал, какой результат задало то или иное лицо (управляющий, управленец, высший стратег и так далее), это разные функции. Но мы, к сожалению, видим, что почти 90 процентов контрольно-надзорных функций включено в надзор, то есть это системный мониторинг, наблюдение за тем, есть нарушения требований или нет. А если конечный результат достигнут, но исполнитель не... эта функция как-то расплывается. И вот мы все время мониторим, людей не хватает, требуем увеличения количества инспекторов вместо того, чтобы двигаться в сторону контроля. И этот закон не развел эту развилку.

Ну и последнее замечание, тоже концептуального характера, – сама риск-ориентированная технология. Мы уже говорили, что реформировать, оптимизировать, как-то объединять или разделять органы без изменения технологии – это не совсем хорошо получается. К примеру, берем грубый аналог – автопром. Мы же помним, какие были автозаводы в прошлом веке и какие они сейчас (по габаритности и так далее). Смена технологии произошла, вот в промышленности – смена технологии. Такая же смена технологии должна произойти и в управленческой сфере, в контрольно-надзорной. Смена технологии меняет и функцию, и мировоззрение контрольно-надзорного сотрудника, и понимание, что она является гарантией защиты для бизнеса, потому что если ты осуществляешь работу в рамках управления рисками... Мировая практика контроля – это не борьба, и не смотрите на бизнес сквозь прицел: ты враг, и – вечное перетягивание каната, кто кому там должен: либо мы уйдем с контролем, тогда ты будешь травить граждан... А он говорит: а если вы придете, вы для меня будете являться административным барьером. И все время точечные изменения в закон № 294-ФЗ – то выйти, то зайти...

И вот это бесконечное регулирование нормы этот пакет поручений Президента исключает. Он говорит: давайте все-таки понимать, что контролер смотрит (о чем говорил Михаил Анатольевич) на свой подконтрольный объект как на лицо взаимоотношающееся. То есть он говорит: я тебя проконсультирую, я тебе объясню нормы, требования, мы с тобой заключим джентельменское соглашение, но если ты его будешь нарушать, я приду и проверю ... И проверка – как исключительная мера действия контрольно-надзорного органа. Вот если коротко и по существу, то всё. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Валентин Васильевич, спасибо Вам. Действительно, и коротко, и по существу.

По-моему, три докладчика, которые выступили, задали нам понимание вектора развития и совершенствования законодательства. Я думаю, что нам это отдельно нужно отразить в рекомендациях, которые мы будем готовить. Спасибо.

<...>

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово заместителю руководителя Федеральной налоговой службы Егорову Даниилу Вячеславовичу.

Пожалуйста, Даниил Вячеславович.

Д.В. ЕГОРОВ

Спасибо большое.

Я бы, наверное, на нескольких аспектах хотел остановиться в своем докладе.

Первое. За свою 25-летнюю историю подход к тому, что нужно перейти к системе управления рисками, у нас, по сути, сложился в силу необходимости и за счет этого принес свои, как мне кажется, довольно положительные результаты. Что я имею в виду? Мы просто перестали справляться со своими обязанностями. Это был где-то 2007 год, когда мы поняли, что методикой сплошного контроля нам не удастся получить ту положительную эффективность.

Второе. Очень важно для понимания, что такое риск-ориентированный подход в контроле, – что все-таки это "шапка", что любой риск-ориентированный подход базируется на том, насколько достоверные данные мы имеем о субъекте или об объекте проверки. Если у нас есть достаточная и качественная информация и она управляема, то в этом случае, естественно, сразу снижается необходимость проведения дополнительных контрольных мероприятий.

Третье. Для того чтобы добиться таких результатов, возможности сегодняшнего дня для нас куда более велики, чем то, что было ранее. То есть, если так можно выразиться, та "электрификация", которая у нас сейчас проходит, и погружение данных, и использование

технологии big data, конечно, предоставляют совершенно другие возможности для контроля. И здесь грех их не использовать, чем мы, собственно, и занимаемся.

Следующий момент, очень важный. Очень много говорилось о KPI, или показателях эффективности. "Убивать" лишний контроль можно, в том числе если ты правильно уложил данные, если ты правильно определился с показателями эффективности, а это всегда идет от модели целеполагания. Как только у тебя формируется модель целеполагания, то есть у тебя не 100 задач, а одна конкретная, четко сформулированная задача, которая разделяется внутри одного вектора, только тогда ты можешь достичь результата.

Яркий пример. Я вспоминаю 2007 год, мы ругали налоговые инспекции за снижение количества проверок. У нас был показатель доначисления, у нас был показатель поступления, у нас был показатель, в частности, количества проверок. Зачем? Почему? Огромный вопрос. Сейчас мы полностью от этого отказались. Более того, мы отказались от показателя доначисления. Вместо показателя доначисления мы переходим на показатель поступления по проверке. И более того, мы можем сказать, что это переходный этап. Следующим этапом будет оценка нагрузки. Я даже готов вступить в дискуссию на тему того, насколько хорошо, что деньги поступают в бюджет путем контроля, а не путем самостоятельного исполнения законодательства. Поэтому то, что принесено контролем, можно оценивать как недостаточное регулирование, потому что именно самостоятельная уплата заложена в нормы Налогового кодекса, и контроль нужен именно для того, чтобы поддерживать эту самостоятельную уплату, а не являться самостоятельным способом сбора налогов.

Этому, безусловно, серьезно способствует стандартизация процедур. Нам повезло в том смысле, что все-таки налоговое законодательство у нас кодифицировано, и поэтому большая часть норм (а нормы по контролю – так все) заложена именно в общую часть Налогового кодекса. Это позволяет иметь границы, иметь периметр, в котором работают и налогоплательщик, и налоговые органы.

Следующий элемент, который для нас оказался достаточно значимым и, может быть, даже несколько тяжелым в прохождении, – мы говорим о контроле, ассоциируя его с проверками. Так вот, мы пришли к пониманию, что контроль и проверка – это далеко не одно и то же, что проверку нужно декомпозировать и, по сути, смотреть, какой инструментарий у нас есть, для того чтобы в каждой конкретной ситуации применять наиболее подходящий инструментарий. Более того, если к небольшому нарушению применяются достаточно жесткие и сильные инструменты контроля, то, естественно, вырабатывается иммунитет к контролю. Это естественная реакция. Там, где мы

могли бы воспользоваться куда меньшими инструментами, а значит – затратить куда меньше сил. Если мы включаем максимальные инструменты, то после этого на мягкие инструменты контроля плательщики перестают реагировать.

Следующее, о чем бы я хотел сказать, – о досудебной системе. Вы знаете, очень интересно, что можно написать нормы, и досудебная система может работать как почта, пересылая решения налоговых органов в суды, а может работать как система самоочистки. Опять же это зависит от системы показателей эффективности. Она, с одной стороны, выполняет требования к обеспечению законности тех или иных деяний, состоящих из действий или бездействия, с другой стороны, это система мониторинга работы и реализации контрольной функции. Если она правильно построена, то она дает обратную связь непосредственно в месте применения этой контрольной функции и купирует те действия, которые не ведут к эффективному результату.

И последнее, о чем бы я хотел сказать (это как раз, собственно, тема сегодняшнего обсуждения), – это вопрос правового регулирования. Мы живем в кодифицированной налоговой системе с начала этого века, по сути. И Налоговый кодекс, и общая часть Налогового кодекса являются объектом очень пристального взаимодействия и налоговых органов, и налогоплательщиков, и других субъектов налоговых правоотношений. И нормы, которые существуют сегодня в кодексе, прожили свою историю, пусть и не такую долгую, но при этом это нормы, которые апробированы и через судебные процедуры, и через практику. И поэтому мы, понимая необходимость единой кодификации контрольных процедур, просим обращать внимание, что при такой кодификации важно не выплеснуть и дитя. То есть смысл в том, что эти действующие нормы балансируют права и обязанности всех сторон процесса. И здесь очень важно, чтобы их положительные качества, которые существуют на сегодня, были сохранены в тех преобразованиях, которые идут в государственном контроле (надзоре). Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо, уважаемый Даниил Вячеславович. Естественно, проделана огромная работа. На мой взгляд, заслуживает отдельного рассмотрения опыт налоговой службы. И, может быть, знаете, лучшие практики по контролю тоже есть смысл обобщать, а может быть, где-то и мастер-класс тогда проводить для других контрольных органов. Но это тема отдельного, я думаю, совещания или семинара. Спасибо.

Уважаемые коллеги, у нас основные доклады прозвучали. У меня большая просьба к выступающим все-таки сейчас постараться излагать максимально лаконично и сконцентрироваться на предложениях в рекомендации наших парламентских слушаний.

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово заместителю руководителя Федеральной службы по труду и занятости Михаилу Юрьевичу Иванкову.

Уважаемый Михаил Юрьевич, пожалуйста.

М.Ю. ИВАНКОВ

Спасибо, Дмитрий Игоревич.

Прежде всего, я хочу очень коротко остановиться на основных целях и задачах, которые решает служба, и на тех подходах...

Д.И. АЗАРОВ

Мы знаем, какие цели и задачи вы решаете. Давайте уже подходы на будущее и предложения в рекомендации, если можно, а то мы не разойдемся до завтра.

М.Ю. ИВАНКОВ

В настоящее время федеральная служба находится в стадии начала большой реформы. Мы только что послушали о результатах реформы налоговых органов, а мы начинаем, по сути, вот эту реформу.

5 июня 2015 года Правительство Российской Федерации утвердило концепцию повышения эффективности обеспечения соблюдения требований трудового законодательства. Мы почти два года работали над этим документом совместно со сторонами социального партнерства, при активном участии, естественно, работодателей, профсоюзов. Этот документ – результат некоего консенсуса, которого нам удалось достигнуть.

В чем суть этого подхода? Это во многом перекликается с тем, что уже было сказано в предыдущих выступлениях. Прежде всего, это изменение самой парадигмы надзора. Мы декларируем переход от модели санкций, при которой инспектор приходит, выявляет нарушения, наказывает (самый главный инструмент профилактики – наказание), к модели соответствия, где главная задача инспектора и инспекции в целом – способствовать тому, чтобы этих нарушений не возникало.

Те мероприятия, которые мы начинаем реализовывать, также полностью перекликаются и с тем, что прозвучало, и с теми подходами, которые закладываются в новом проекте федерального закона.

Первая задача, которую мы сейчас решаем, – это задача определенности надзора. Действительно, огромное количество норм. Мы сейчас провели анализ нескольких тысяч нормативных правовых актов, в которых содержатся десятки тысяч обязательных норм. Мы

планируем серьезнейший пересмотр, серьезнейшую ревизию, в том числе исключение не только устаревших норм, но и избыточных. Мы их сами видим, мы будем всё это делать.

Второй момент, который мы активно развиваем, – это исчерпывающий перечень требований. Мы надеемся, в начале следующего года, скажем так, в первой половине (то, о чем Михаил Анатольевич говорил), он будет вывешен на нашем официальном ресурсе "Онлайнинспекция.РФ" и будет доступен в простой и понятной форме для всех заинтересованных сторон, в том числе для работников и работодателей.

Следующее направление, которое мы реализуем (оно также полностью коррелирует с тем, что говорилось). Мало дать хозяйствующему субъекту (в данном случае юридическому лицу, работодателю) понимание того, что такое хорошо и что такое плохо, условно говоря, необходимо вооружить его конкретными инструментами, с помощью которых он сможет этого достигнуть. Здесь две составных части: первая часть – это инструменты, с помощью которых работодатель в состоянии до прихода инспектора и, более того, до поступления к нам обращения гражданина (а все-таки для нас-то главная задача – это защита прав работников) самостоятельно устранить какие-то отклонения; и вторая часть – это не допустить их возникновения.

В настоящее время мы запустили в пилотном режиме сервис "Электронный инспектор". Первые десять тем трудового законодательства работают. Уже более 50 тысяч работодателей самостоятельно прошли проверки, увидели реальные, конкретные нарушения, получили конкретные рекомендации о том, каким образом их надо устранить. Мы будем развивать этот сервис. И более того, мы планируем в рамках развития этого сервиса создать систему акцептования его результатов (то есть то, о чем уже также говорилось). Это система декларирования работодателем своих результатов, что также потребует, безусловно, внесения системных изменений в законодательство о контроле (надзоре).

Третий блок – это мотивационный блок. Работодатель должен быть заинтересован внедрять те инструменты, которые мы ему предлагаем. Безусловно, здесь огромную роль играет инструмент риск-ориентированного подхода. Это возможность либо снизить частоту проверок, либо вообще уйти в беспроверочную зону. Но мы с коллегами также разрабатываем и другие инструменты и пытаемся найти иные способы стимулирования.

Мы не сможем добиться никаких результатов, не сможем изменить сущность нашего надзора без принятия серьезнейших мер по изменению организации работы самой инспекции. То, о чем также уже говорилось, – это вопросы, связанные с формированием нового инспектора. Это и обучение, и достаточно жесткие технологии работы, над которыми мы сегодня работаем, это в том

числе, и информационные технологии, обращенные как вовне (то, о чем я говорил, – ресурс "Онлайн-инспекция.РФ"; там кроме "Электронного инспектора" уже достаточно много сервисов и для работников, и для работодателей)... Буквально одно замечание здесь сделаю: мы себе даем три рабочих дня на подготовку исчерпывающего ответа, то есть исчерпывающей консультации по любым темам трудового законодательства.

Мы планируем создание автоматизированной системы управления надзорной деятельностью, то есть переход от того принципа, который сейчас существует в плане информатизации надзорных органов, то есть от автоматизированной информационной системы к автоматизированной системе управления, которая будет работать в рамках процессного подхода и, по сути, очень жестко регламентировать деятельность инспектора.

Но это коротко то, что мы делаем в настоящий момент, то, что определило Правительство Российской Федерации в качестве основных направлений реформирования нашего надзора.

И теперь о наших предложениях, которые касаются совершенствования законодательства о контроле (надзоре). То, о чем также уже говорилось, – это целеполагание, это то, каким образом оценивать надзорную деятельность. Мы исходим из того, что самый главный инструмент оценки надзорных органов (то, от чего мы пляшем, условно говоря) – это цель соответствующего регулирования.

Приведу наглядный пример. Статья 1 Трудового кодекса четко и однозначно определяет, что целью трудового законодательства является защита прав работников и законных интересов работодателей. Поэтому та система показателей, которую мы для себя уже внедряем, основана на этом. В частности, это количество восстановленных прав работников: 1 миллион 800 в этом году, из них 712 тысяч – это задолженность по зарплате, 14 миллиардов рублей возвращенных. То есть это для нас должно быть главным показателем, а не количество проверок. Мы практически сейчас уже и не используем, говоря о своей работе, количество проведенных проверок. Более того, мы полагаем, что этот принцип (еще раз повторяю, цель надзорной деятельности определена целью соответствующего регулирования) должен быть заложен именно в законодательстве. Таким образом, мы сможем быстро и эффективно уйти от этой модели, когда мы считаем количество проверок, количество выявленных нарушений и так далее.

Второй подход (в этом направлении также уже звучали предложения). Мы действительно серьезно ограничены в наших возможностях, имея одну форму проверки, при том, что, с одной стороны, эта проверка зачастую не нужна в том объеме, в котором она проводится, можно ограничиться мерами, которые позволят решить поставленную задачу, например, когда мы

решаем системные задачи, связанные с задержками по зарплатам (в качестве примера можно привести тот же самый космодром "Восточный"). Инструменты института мониторинга более простые, но их нет в законодательстве, они должны появиться.

Есть другая сторона. Опять же требования, которые предъявляются к нашим инспекторам, определяются не только нашим законодательством, но и международными обязательствами Российской Федерации. Это, в частности, Конвенция № 81 Международной организации труда. Хотя она и была принята в 1947 году, но ратифицирована Российской Федерацией в 2008 году. Там содержатся обязанности инспектора, в том числе незамедлительно реагировать на факты, которые он видит, которые ему становятся известны, в том числе связанные с опасностью для жизни и здоровья.

Что же происходит у нас? Выходя проверять юридическое лицо (а мы проверяем юридическое лицо), например, осуществляющее строительную деятельность, мы с вами прекрасно знаем, что на стройплощадке, кроме подрядчика, находятся еще несколько десятков субподрядчиков. И даже, видя грубейшие нарушения, при которых человек может погибнуть, мы не имеем права принять незамедлительные меры, потому что мы проверяем одно лицо, одно юридическое лицо; принятие каких-то мер в отношении другого юридического лица – достаточно долгая и сложная процедура. Предлагаемый в проекте нового федерального закона инструмент наблюдения, по нашему мнению, сможет помочь нам решить, в том числе и эту проблему.

У нас есть еще достаточно большое количество предложений. Мы их направляли в Минэкономразвития, мы их направляли в "открытое правительство", продуктивно с коллегами обсуждали. Я, наверное, не буду больше задерживать время. Спасибо за предоставленную возможность выступить.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо.

В.В. ЛЕТУНОВСКИЙ

Дмитрий Игоревич, в порядке маленькой ремарки для разгрузки, давно работаем...

Д.И. АЗАРОВ

Да, конечно, пожалуйста, Валентин Васильевич.

В.В. ЛЕТУНОВСКИЙ

Правильно я понимаю, что Роструд предлагает контрольно-надзорным органам заняться самоорганизацией, самореформированием по примеру Роструда? По первой части доклада.

Спасибо.

М.Ю. ИВАНКОВ

С одной стороны, да, безусловно. Но, опять же, давайте понимать, что любая попытка самореформирования обречена на провал, если эта инициатива самореформирования не поддержана и не контролируется сверху. Поэтому мы сами же предложили подготовить эту концепцию, план мероприятий, который жестко контролируется Правительством.

Я ответил на Ваш вопрос?

В.В. ЛЕТУНОВСКИЙ

(Говорит не в микрофон. Не слышно.)

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо.

Здесь еще присутствуют люди, которые, надеюсь, снизу смогут осуществлять усилия по реформированию этого контроля, которым вы сейчас заняты. Спасибо.

Уважаемые коллеги, разрешите предоставить слово заместителю начальника управления по надзору за соблюдением прав предпринимателей Главного управления по надзору за исполнением федерального законодательства Генеральной прокуратуры Российской Федерации Шапиевой Ольге Гасановне.

Уважаемая Ольга Гасановна, Вам слово.

О.Г. ШАПИЕВА

Спасибо за предоставленное слово. Я тоже постараюсь быть краткой. Это, конечно, сложно сделать в связи с тем, что мы осуществляем надзор в сфере защиты прав предпринимателей, которая требует пристального внимания.

Надзор за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности осуществляется в условиях стремительно меняющегося законодательства. Сделано очень много, но предстоит сделать тоже достаточно много. Сейчас стоит задача, как и говорилось ранее, по включению в реестр проверок в отношении органов власти и органов местного самоуправления. Это потребует подготовки ряда нормативных правовых актов. Законом № 294 установлен перечень из более двух десятков видов контроля, не подпадающих под действие его положений. Следовательно, проверка, проводимая в рамках его осуществления, не учитывается ЕРП. В этой связи потребуется внесение изменений в статью 13 закона № 294, а также отраслевые нормативные правовые акты – Бюджетный кодекс, Налоговый кодекс, Таможенный кодекс – и достаточно большой круг нормативных правовых актов, регулирующих указанные виды контрольно-надзорной деятельности.

В целях установления обязанности включения в ЕРП проверок, проводимых в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления, потребуется внесение изменений в статью 77 Федерального закона № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также в статью 3 Федерального закона № 184 "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Частью 4 статьи 71 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при осуществлении государственного земельного надзора в отношении органов государственной власти, органов местного самоуправления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, граждан применяются положения Федерального закона № 294 с учетом особенностей, установленных кодексом. Данная норма также требует совершенствования ввиду неурегулированности вопроса о включении в ЕРП сведений о мероприятиях земельного контроля, включении в ЕРП информации о мероприятиях налогового контроля, банковского надзора, контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны, а также о проверках деятельности граждан, недопустимой без учета требований законодательства о защите персональных данных, о налоговой, о банковской тайне, о государственной тайне.

Внесенные Федеральным законом № 246 изменения в закон № 294 позволяют отказаться с 1 января 2018 года от практики осуществления контрольными органами с определенной периодичностью сплошной проверки всех подконтрольных субъектов. Дифференцированный подход проведения контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения вреда позволит рационализировать расходование ресурсов на функционирование контрольно-надзорных органов.

В целях переориентации контрольно-надзорной деятельности на систему управления рисками необходимы классификация объектов государственного контроля в целях присвоения класса опасности в зависимости от степени угрозы причинения вреда охраняемым ценностям и дифференциация режимов регулирования в зависимости от класса опасности того или иного объекта контроля. В новом законе об основах государственного и муниципального контроля необходимо это учесть, его нормы должны обеспечить решение задач совершенствования системы оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, введения риск-ориентированного подхода при проведении проверок, усиления прозрачности контрольно-надзорных ведомств.

Возникает трудность при формировании органами контроля плана проведения плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в соответствии с законом № 294.

К сожалению, ни законодательно, ни на уровне подзаконных актов не установлен порядок согласования совместных проверок с заинтересованными органами контроля. Не определен также орган, уполномоченный на разработку и утверждение указанного порядка. А между тем решение этого вопроса на практике зачастую является затруднительным и зависит от множества субъективных факторов, таких как отсутствие заинтересованности в совместной проверке, загруженность инспекторского состава и других.

Требуют уточнения формулировки, устанавливающие особенности организации и проведения контрольных мероприятий по отношению к членам саморегулируемых организаций, зачастую являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства.

В соответствии со статьей 9 закона плановая проверка юридических лиц, индивидуальных предпринимателей – членов саморегулируемой организации проводится в отношении не более чем 10 процентов общего числа членов саморегулируемой организации и не менее чем двух членов саморегулируемой организации в соответствии с ежегодным планом проведения плановых проверок, если иное не установлено федеральными законами. Вместе с тем законодательством не установлены конкретный механизм включения членов саморегулируемой организации в ежегодный план проведения плановых проверок и порядок проведения проверок в отношении них.

Федеральным законом № 370-ФЗ "О внесении изменений в статью 77 Федерального закона № 131 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" установлен новый порядок осуществления государственного контроля за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления. Вместе с тем необходимость контроля за исполнением ранее выданных предписаний органов государственного контроля об устранении нарушений, а также истечение сроков исполнения к числу оснований не отнесены, что исключает возможность проведения соответствующих мероприятий по контролю.

Имеется правовая неурегулированность и по порядку проведения проверок в Крыму, когда количество дней проведения проверки меньше продолжительности дней для выполнения запроса органа контроля. Согласно части 5 статьи 11 субъектам предпринимательства предоставлено 10 рабочих дней для выполнения запроса органа контроля, в то время как частью 5 статьи 22 закона № 377 срок проведения внеплановых проверок ограничен пятью днями, в связи с чем положение закона № 377 требует корректировки в названной части.

Имеются недостатки правового регулирования при осуществлении проверок в сфере банковской деятельности. Например, положения закона № 294, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не применяются в сфере банковского надзора. В свою очередь, законодательство о банковской деятельности также не регламентирует вопрос их осуществления, делегируя Банку России выполнение данной функции посредством издания ведомственных нормативных правовых актов. Так, согласно статье 73 Федерального закона № 86 "О Центральном банке Российской Федерации" порядок проведения проверок кредитных организаций, в том числе определение обязанностей кредитных организаций по содействию в проведении проверок, определяется Советом директоров банка. Инструкцией № 147 Банка России установлено, что уполномоченными представителями Центрального банка Российской Федерации проверки кредитных организаций проводятся не реже одного раза в 24 месяца, а также сформулированы критерии определения периодичности таких проверок в отношении конкретной организации.

Д.И. АЗАРОВ

Уважаемая Ольга Гасановна, давайте мы будем двигаться к заключению. ... Люди всегда ждут от прокуратуры главных поручений.

О.Г. ШАПИЕВА

Мы сталкиваемся при осуществлении своей деятельности именно с такими вопросами.

Д.И. АЗАРОВ

Мы их обязательно возьмем на отработку.

О.Г. ШАПИЕВА

Есть частности, действительно есть частности. А если говорить о риск-ориентированном подходе, здесь достаточно много говорилось представителями...

Д.И. АЗАРОВ

И сразу можно в части проекта рекомендаций спросить? Нужна ли нам в новом проекте федерального закона статья о прокурорском надзоре за контролем и надзором?

О.Г. ШАПИЕВА

Нужна.

ВОПРОС (тот же)

Это изменит полномочия прокуратуры, да?

О.Г. ШАПИЕВА

Нет, это не изменит отношения, потому что в этот закон все равно нужно внести изменения в части того, что Генеральная прокуратура осуществляет надзор. Это первое. Второе – Генеральная прокуратура ведет реестр проверок. И, соответственно, эти полномочия обязательно должны быть включены в этот закон.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо Вам. А вот то, о чем Вы сказали достаточно подробно, в деталях буквально, я думаю, мы обязательно возьмем на отработку и в рамках законодательной инициативы вместе с вами подготовим, надеюсь, и законодательное решение этих проблем.

<...>

Мы ждем от вас предложений, потому что вы надзираете, вы лучше других, может быть, видите сложности и недостатки законодательства. Мы с удовольствием возьмем это на отработку. Спасибо Вам.

Уважаемые коллеги, мы выслушали очень серьезные, содержательные доклады, но в основном от органов исполнительной власти, надзорных ведомств. Конечно, очень важно услышать вторую сторону в этом обсуждении.

Хочу предоставить слово директору Юридического департамента Торгово-промышленной палаты Российской Федерации Васильеву Сергею Витальевичу.

Пожалуйста, уважаемый Сергей Витальевич.

С.В. ВАСИЛЬЕВ

Спасибо, Дмитрий Игоревич.

Конечно, пять минут – это очень мало, но постараюсь уложиться.

Мы буквально в сентябре проводили среди предпринимателей в 28 регионах опрос (анкетирование). Было три вопроса: первый – наиболее болезненные вопросы в сфере контрольно-надзорной деятельности; второй – такие глобальные базисные пожелания в этой сфере представителей предпринимательского сообщества; третья часть – это отношение к новому проекту федерального закона.

Буквально коротко. Анкетирование выявило основные, наиболее болезненные вопросы в сфере контрольно-надзорной деятельности, какие проблемы являются сегодня наиболее важными.

Первое – это несоблюдение установленных законодательством ограничений при проведении проверок (например, отсутствие в решении о назначении проверки конкретного перечня проверяемых требований), а также истребование документов и выявление нарушений, не относящихся к предмету назначенной проверки.

Второе – это использование полученных с нарушением законодательства по результатам проверок доказательств для привлечения предпринимателей к административной ответственности.

Третье – это проведение внеплановых проверок при существовании такого негласного принципа, что инспектор не может не выявить нарушения и не может уйти без наложения каких-то санкций.

Далее. Контролирующие органы не используют механизм вынесения предупреждения в случае добросовестного исполнения предпринимателем предписания. То есть в любом случае следует реальное какое-то наказание.

Следующая проблема – это отсутствие у проверяемого лица достаточной информации о законности, основаниях и предмете проверки. И такая информация, как правило, становится ясной и доступной только после обращения в суд, прокуратуру или в вышестоящий орган.

Следующая проблема – это то, что проверки зачастую оттягивают довольно-таки большие ресурсы на подготовку большого объема запрашиваемых в рамках проверки информации и документов.

Следующая проблема – это необоснованность зачастую выводов контрольных органов и большой объем запрашиваемой информации в довольно-таки сжатые сроки.

В целом бизнес говорит о том, что наибольшие трудности и самые существенные финансовые и трудовые затраты влекут внеплановые выездные проверки. Здесь уже говорилось о динамике того, что вроде как количество проверок снижается, но вместе с тем при опросах, при анкетировании получилось так, что в 2015 году и в 2014 году число проверок примерно одно и то же.

И что касается частоты осуществления проверок. Здесь предприниматели на первое место поставили Роспотребнадзор (наибольшее количество), далее – МЧС, Роструд и Ростехнадзор.

Что касается главных пожеланий бизнеса для улучшения положения дел.

Первое, о чем просят, – это исключить дублирование функций в сфере государственного контроля (надзора), потому что многие функции дублируются и на федеральном уровне, и на региональном, иногда на муниципальном. И даже на федеральном уровне некоторые федеральные органы исполнительной власти дублируют свои функции и полномочия при проведении контрольно-надзорных мероприятий.

Второе – это все-таки сокращение перечня обязательных требований. Мы услышали, об этом говорилось, и неоднократно, бизнес это ставит на второе место.

Далее – снижение административной нагрузки на добросовестный бизнес. Здесь предлагается все-таки, может быть, даже на нормативно-правовом уровне в действующем законе или в будущем сформулировать какие-то принципы, которые бы уменьшали, сокращали количество проверок в отношении добросовестных предпринимателей, которые в течение трех – пяти лет не имеют никаких нарушений либо у них в ходе последних проверок не было выявлено каких-то нарушений.

Следующее – это все-таки требование о смещении акцента при осуществлении контроля (надзора) с карательной функции на предупредительную (превентивную), профилактическую.

И последнее. Предприниматели просят усилить правовые механизмы защиты прав проверяемых. То есть даже в рамках действующего закона № 294 предприниматели чувствуют, что правовых механизмов недостаточно.

В отношении проекта закона. Хочу сказать, что большинство предпринимателей действительно поддерживают риск-ориентированный подход. Но что касается проекта закона, здесь отношение такое.

Во-первых, все-таки вещи, которые связаны в проекте с риск-ориентированным подходом, не до конца продуманы и не до конца прописаны. Предлагается использовать опыт в пилотных регионах или в деятельности пилотных федеральных органов исполнительной власти по применению этого метода и не торопиться с принятием этого закона. Более того, даже если он будет принят, нужно сохранить какой-то переходный период.

Кроме того, по этому проекту закона много других замечаний, не связанных с риск-ориентированным подходом. Бизнес обращает внимание на то, что все-таки ухудшается его положение по сравнению с действующим законом № 294. Например, увеличивается срок выездных проверок с 20 до 60 дней, и увеличивается количество оснований для проведения внеплановых проверок с пяти до восьми.

Я хочу сказать, что законопроект действительно очень сложный, тяжелый, и Минэкономразвития очень эффективно над ним работает. В том числе мы тоже привлекаемся к обсуждению. Многие наши предложения учитываются. Но вместе с тем хотелось бы отметить, что все-таки в текущей экономической ситуации бизнесу нельзя предлагать неясные правила, влекущие риски усиления административной нагрузки. И мы бы просили внесение этого законопроекта в Госдуму отложить хотя бы на середину 2016 года, потому что нужно много чего дорабатывать.

Если говорить конкретно в отношении проекта закона, несмотря на то, что все-таки бизнес поддерживает риск-ориентированный подход, мы расслали пятую редакцию...

<...>

Буквально коротко. Принятие закона в этой редакции поддержали 7 процентов опрошенных, 65 процентов против принятия в этой редакции и 28 процентов не определились. Вот, собственно, и всё. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Коллеги, понятно, что если мы ставим цель – упростить процедуру, а закон ее усложняет, то совершенно ясно, что над ним еще работать и работать. Поэтому мы с вами обязательно это мнение будем учитывать. И я согласен, что зачастую именно сложившаяся правоприменительная практика, которая в том числе сглаживает законодательные углы, оказывается важнее.

Спасибо за Ваше выступление.

Уважаемые коллеги, я для себя отмечаю, когда сам докладчик говорит "как уже ранее сказали", вот у меня здесь 29 галочек. Я, руководствуясь принципом гуманизма по отношению к выступающим, предлагаю следующее. Коллеги, у нас еще большой перечень выступающих, кто имеет предложения конкретные, не повторяющиеся, в проект рекомендаций? Давайте я сейчас тем, кто записался, эти вопросы задам.

Начальник Правового управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Наталья Вадимовна Андрияшина. У Вас есть предложения? Чем вам помочь?

Н.В. АНДРИЯШИНА

Если позволите, буквально все-таки в трех словах о самом главном.

Безусловно, в работе над тем законопроектом, который мы сегодня обсуждаем, Роспотребнадзор принимал активное участие. В общем и целом все замечания, которые нами высказывались, были конструктивно проработаны с Минэкономразвития. В основном они нашли поддержку и соответствующее отражение в доработанном законопроекте. При этом мы бы хотели отметить, что деятельность Роспотребнадзора, связанная с теми принципами, которые уже на сегодняшний день введены самим законопроектом, ведется с 2008 года. И в целом нами уже на сегодняшний день констатируется, что начиная с 2008 года у нас произошло снижение плановых проверок в четыре раза. В итоге у нас произошло снижение по количеству контролируемых организаций, осуществляющих торговлю пищевыми продуктами, в 45 раз, в сфере общественного питания – в 35 раз, в производстве пищевых продуктов – в 10 раз.

Использование риск-ориентированной модели нам позволило сконцентрировать свои контрольно-надзорные функции на приоритетной социальной сфере, которая, безусловно, требует большего внимания. И фактически сложилась ситуация, когда у нас в плане на 2016 год половина проверок – это учреждения образования и около 12 процентов – это учреждения здравоохранения.

При этом хотелось бы отметить, что в рамках реформирования законодательства о контроле (надзоре) в 2014 году принят закон № 532, который ввел внезапность проверок. Мы бы хотели отметить очень положительный эффект от данного закона. В результате у нас в два раза повысилось число выявляемых нарушений на одну внезапную, внеплановую проверку и составило фактически три нарушения, тогда как раньше это было всего 1,4 нарушения на одну проверку.

В этой связи для нас актуальным является сохранение принципа внезапности внеплановых выездных проверок. Является актуальной проработка механизма, связанного с регламентацией вопросов проведения проверок в целях исключения безрезультативных и низкоэффективных проверок в тех случаях, когда хозяйствующие субъекты, по сути, уклоняются от проведения проверок либо приостанавливают эту деятельность на срок плановой проверки, либо просто меняют свое местонахождение и так далее.

И хотелось бы также поддержать предложение, озвученное в резолюции, о необходимости проработки дополнительных механизмов, препятствующих хозяйствующим субъектам уклоняться от проведения таких мероприятий. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо.

Уважаемые коллеги, еще раз очень попрошу: без отчетов о проделанной работе, только предложения в рекомендации.

И я уверен, что с этой задачей сейчас сможет справиться заместитель директора Департамента надзорной деятельности и профилактической работы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Сергей Павлович Воронов.

Уважаемый Сергей Павлович, пожалуйста.

С.П. ВОРОНОВ

Дмитрий Игоревич, большое спасибо за приглашение и за предоставленное слово.

Во-первых, особенности осуществления государственного пожарного надзора у нас существуют. Если закон в основном нацелен на защиту юридических лиц, то у нас есть большая проблема: мы проверяем весь объект защиты. И сколько там арендаторов, никто никогда вам

достоверно не скажет. Достоверную информацию о том, кто является собственником, я могу получить только из Росреестра. Всё. Получается ситуация, когда в едином реестре проверок, когда я прихожу, у меня всплывает ряд лиц, которые раньше не планировались. Как мне проводить проверку? Противопожарная система одна от подвала до крыши.

Кроме того, по закону № 69 мы проверяем помимо зданий и сооружений еще территории. Наверное, ни для кого не секрет, что в Хакасии как раз вот эти злополучные сельскохозяйственные палы.

У нас есть еще ряд моментов, связанных с контролем за выпускаемой продукцией пожарно-технического характера. Она подлежит обязательной сертификации. Все знают, что продукцию проверяют только на стадии обращения, поэтому наше предложение – контрольные закупки, так как неизвестно, что поступает. И пожарно-технического контрафакта, который, к нашему сожалению, приходит из-за границы, в частности из Китая, на Дальнем Востоке очень много.

Мы также осуществляем надзор за пиротехнической продукцией по постановлению Правительства Российской Федерации. Здесь тоже необходимо решать вопрос, связанный с упаковкой и информацией, которая размещается на ней. Поэтому вопрос о том, что не все должно подпадать под понятие "проверка" в том плане, как сейчас указано в законе № 294, но и должно быть для органов государственного пожарного надзора такое понятие, как "контрольная закупка".

Мы предлагаем в законе № 131 установить, что органы местного самоуправления проверяются не чаще чем раз в пять лет. Мы уже 25 лет проверяем их не чаще чем раз в пять лет. Поэтому целесообразно этот период – не чаще чем раз в два года – увеличить до пяти лет. И это обоснованно, так как через два года, поверьте, на те 23 тысяч муниципальных образований надзорных органов не хватит никогда.

Ну и, кроме того, сейчас ввели норму законом № 288 (как раз в статью 77) о том, что при выдаче предписаний должны учитываться требования и процедуры, установленные законодательством.

Мы дальше пошли. У нас уже пять лет существует норма в административном регламенте: при выдаче предписаний не только органам местного самоуправления, но и всем бюджетным организациям мы учитываем не только характер и сложность нарушений, но также финансовые и материальные ресурсы этих учреждений. Желательно, чтобы эта норма была вставлена как раз в законодательные акты, так как финансирование бюджетных организаций – это отдельная и сложная процедура.

И последнее предложение – по поводу нормативных актов. У нас складывается такая ситуация: очень много старых норм действует, но если мы посмотрим, то многие здания и сооружения, которые не подлежали реконструкции и не подпадают под действующее новое законодательство... Поэтому строительные нормы и правила мы применяем даже 40-х годов, 50-х годов, и от них нельзя отказываться, так как закон обратной силы не имеет. Всё. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо, Сергей Павлович.

Во-первых, спасибо Вам за то, что Вы выразили обеспокоенность по поводу сложности бюджетного финансирования и, соответственно, штрафов, которые вы потом налагаете на должностных лиц. Хочу Вам сказать, что внесены изменения в Кодекс об административных правонарушениях. Если же органы местного самоуправления своевременно делали заявку на средства в бюджет, но средства не были выделены, то в ходе проверки не может быть наложен административный штраф на такое должностное лицо.

Коллеги, кстати, по поводу органов местного самоуправления и в целом. 12 ноября совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации мы проводим семинар-совещание по практике осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления, и там мы сможем об этом поговорить поподробнее.

Я думаю, в том числе, Ольга Гасановна, ту тему, которую Вы поднимали (сфера муниципального контроля), там нужно отдельно исследовать.

Уважаемые коллеги, еще раз прошу все-таки высказывать только предложения.

Заместитель начальника Правового управления Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору Яковлев Дмитрий Алексеевич. Пожалуйста, Вам слово. Только предложения.

Д.А. ЯКОВЛЕВ

Уважаемые участники парламентских слушаний! В сферу компетенции Ростехнадзора входят 11 юридически самостоятельных...

Д.И. АЗАРОВ

Только предложения. Коллеги, я буду вас прерывать. Я сказал, только предложения. Здесь компетентные люди и знают, чем вы занимаетесь.

Д.А. ЯКОВЛЕВ

30 секунд. По одному из них – по промышленной безопасности – мы внедрили систему риск-ориентированного надзора, приняты все законодательные изменения. Подробная справка о

них есть в раздаточных материалах. Система показала свою эффективность. То есть при сокращении за год количества плановых проверок на 60 процентов аварийность и смертельный травматизм продолжают у нас снижаться тем же темпом, что и ранее.

Дальше. В развитие этой работы у нас подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон "О безопасности гидротехнических сооружений". В четверг он проходит Правительство и дальше поступит в Федеральное Собрание. Он, собственно, имеет аналогичное содержание. То есть наш надзор в области безопасности гидротехнических сооружений, периодичность проверок, ряд регулятивных требований будут дифференцированы в зависимости от класса опасности сооружений.

Мы очень просили бы Совет Федерации поддержать эту нашу законодательную инициативу. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо.

Надеюсь, там учитываются и те вопиющие случаи, в том числе по гидротехническим сооружениям, наложения штрафов и выдачи предписаний, которые были. У нас в одном из сельских поселений, по-моему, Приволжского федерального округа главе сельского поселения было выдано предписание провести реконструкцию гидротехнического сооружения стоимостью около 1,5 млрд. рублей при бюджете этого поселения порядка 15 млн. рублей. Я надеюсь, что и эту тему Вы тоже исследуете.

Руководитель экспертного комитета по регулированию контрольно-надзорной деятельности общероссийской общественной организации "Деловая Россия" Михаил Григорьевич Розенфельд.

Уважаемый Михаил Григорьевич, пожалуйста.

М.Г. РОЗЕНФЕЛЬД

Если коротко, чтобы не повторяться... Важнейшая проблема для бизнеса, которая не решена, – это все-таки единые требования к предприятию либо к предпринимателю, которые от него требуют контролирующие органы. Хотелось бы весь этот массив требований получать в едином электронном информационном портале.

Мы думаем, что решение этих вопросов – это эффективное взаимодействие всех контролирующих органов и создание некоего единого центра контролеров, которые могли бы формировать все эти требования к начинающим предприятиям, которые только начинают

открываться, и действующим, которые работают. Это одно из главных... и хотелось бы, чтобы это тоже как-то отразилось на букве закона.

Д.И. АЗАРОВ

Михаил Григорьевич, вы люди профессиональные, деловые, давайте вот не общие какие-то предложения, а давайте более конкретно. Вы весь инструментарий понимаете. Здесь сегодня говорили, что есть система "КонсультантПлюс", но там по ссылкам попробуй найди. Предложите именно от бизнеса, как можно организовать этот процесс. Оператора, да? Может быть, из уже действующих?..

М.Г. РОЗЕНФЕЛЬД

Создание единого офиса контролеров в системе...

Д.И. АЗАРОВ

Еще одного контролера над контролерами.

М.Г. РОЗЕНФЕЛЬД

Нет.

Д.И. АЗАРОВ

Если бы мы смогли это сделать, в том числе с учетом привлечения бизнеса, я думаю, это было бы более эффективно. Предложите конкретный инструментарий. Вы сегодня неоднократно слышали, что поддержку в этом вопросе уже политическую точно нашли, теперь нужен инструментарий – как. Мы знаем цель, которую надо достичь. Главный вопрос – как это сделать? Я бы очень Вас просил, и думаю, что у Вас-то как раз это должно получиться. Спасибо.

Директор Центра мониторинга законодательства Российского союза промышленников и предпринимателей Ирина Васильевна Котелевская. Пожалуйста, есть предложения в рекомендации?

И.В. КОТЕЛЕВСКАЯ

Спасибо.

Очень кратко. Поддержала бы Михаила Григорьевича, потому что, на мой взгляд, идея абсолютно точная, и в каком-то смысле ее реализует проект закона "Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации ... ", в котором в приложениях указаны почти 160 видов контроля. Российский союз промышленников считает необходимым дорабатывать его (я поддерживаю и коллегу из ТПП тоже), параллельно занимаясь как раз

пересмотром обязательных требований, видов контроля и отраслевым законодательством. Это то, что предполагается делать в рамках "дорожной карты".

Последнее – предложения в рекомендации. Несмотря на прозвучавшее замечание о невозможности прекращения действия актов СССР и РСФСР, я считаю... то есть не я, а бизнес считает, что это абсолютно необходимая вещь. Эти требования необходимо пересматривать, обновлять, если нужно, продолжить их действие. Значит, надо им придать дополнительную юридическую силу, ибо под маркой вот этих сегодня действующих требований скрывается масса устаревших и потерявших значение и для бизнеса, и для государства. Поэтому в рекомендациях предлагаю провести вот эту мысль относительно пресечения действия актов, ограничения их определенным сроком без проверки на законность. Об этом говорили и господа Фомичёв и Абызов.

И вторая мысль, которую тоже предлагаю отразить в перечне пункта 2.1 рекомендаций, – это обеспечить не столько, так сказать, создание препятствий для уклонения предпринимателей от проверок (вообще говоря, в этой фразе какая-то беспомощность, честное слово), сколько обеспечить развитие саморегулирования и передачу саморегулируемым организациям контрольных полномочий, ибо всюду... И другого пути у нас нет. Есть, конечно, рыночные пути страхования, но без того, чтобы не укреплять саморегулирование в бизнесе, который строится медленно, постепенно... Но это путь верный, если мы хотим иметь бизнес ответственный, соблюдающий законодательство и стремящийся к повышению уровня своей репутации. Вот обеспечить передачу СРО... не только в тех отраслях, где саморегулирование является обязательным, но и там, где оно является добровольным, потому что это будет прекрасным рычагом для развития объединений и компаний, если они получают такого рода функции. Пока это все имеет почти декоративный смысл. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо. Ирина Васильевна, я Вас в этом поддерживаю, понимаю: пока воду в бассейн не нальем, нырять не научатся. У нас, к сожалению, еще не научились СРО "нырять", а уже хотим их закрывать. Этот вопрос ставится активно в разных сферах. Давайте вместе все-таки объяснять, что это путь длительный, но давайте чтобы и СРО тоже в своей работе как можно меньше допускали злоупотреблений правом. Мы с вами знаем, о чем говорим, в том числе в строительной сфере. И, конечно же, я думаю, в наших силах коллегам это объяснить.

При этом то, что касается отмены и неотмены, насколько я понял, по-моему, Сергей Павлович Воронов в своем выступлении это поднимал – почему они до сих пор вынуждены

использовать СНиПы 50-х годов и так далее... Если они вам по современным СНиПам предъявят требования, для бизнеса это будет еще сложнее.

Согласен с вами, что нужно зерна от плевел отделить и, может быть, придать законодательный статус, отменив все остальное. Но это очень большая работа. Подключайтесь, что называется.

Константин Алексеевич Жуков, эксперт аппарата Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей. Пожалуйста.

К.А. ЖУКОВ

Добрый день! Я тоже в формате предложений коротко.

С точки зрения бизнеса, в отношении реформирования всей контрольной деятельности для бизнеса необходима предсказуемость всех мероприятий контроля (надзора), которые будут осуществляться в отношении него. То есть бизнес должен иметь возможность предположить, когда и кто к нему придет, а также какие требования будут проверены. Отчасти первое требование исполняется через единый реестр проверок. В отношении предсказуемости требований здесь необходимо обеспечить то, чтобы был некий единый реестр требований, доступный в формате онлайн. Это необходимо сделать, и это также должна быть...

Д.И. АЗАРОВ

Мы договаривались не повторяться. Я понимаю, что для сенаторов надо иной раз пять раз повторить, но мы запомнили уже. Спасибо Вам.

К.А. ЖУКОВ

И последнее предложение, если можно, – относительно оценки эффективности и результативности. В данном случае нужно учитывать не только финансовый результат, когда берется соотношение бюджетных затрат и взысканных штрафов, но также и затраты бизнеса, которые были понесены в результате мероприятий контроля (надзора), и социальный результат, который был достигнут в результате предотвращения или минимизации ущерба по результатам деятельности контрольно-надзорных органов. Спасибо большое.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо Вам.

Уважаемые коллеги, у нас все предварительно записавшиеся выступили с учетом того, что Екатерина Сергеевна Шугрина по моей просьбе взяла самоотвод. Но у нас дополнительно попросила слово председатель Государственного комитета юстиции Республики Саха (Якутия) Сардана Михайловна Гурьева.

Сардана Михайловна, у Вас есть содержательные предложения к проекту рекомендаций...

С.М. ГУРЬЕВА

Добрый день, уважаемый Дмитрий Игоревич, уважаемый Александр Константинович, уважаемые участники парламентских слушаний! Хотелось бы дополнить информацию Михаила Анатольевича Абызова, поскольку протоколом совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Республика Саха (Якутия) в числе других субъектов включена в перечень субъектов Российской Федерации, участвующих с 2015 года в проведении в пилотном режиме передачи (делегирования) контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти субъектам Российской Федерации. Это Кабардино-Балкарская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Астраханская, Калужская, Тамбовская, Томская, Тульская, Ульяновская области и город Москва. В этой связи у нас есть конкретные предложения в пункт 2 проекта рекомендаций.

Первое. С учетом того, чтобы передаваемые контрольно-надзорные полномочия учитывались в расчете объема субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, мы предлагаем Правительству Российской Федерации дополнительно проработать вопросы касательно проектов методик расчета и распределения субвенций из федерального бюджета на финансовое обеспечение переданных полномочий при расчете фонда оплаты труда государственных гражданских служащих с учетом нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Второе. Определить или же проработать вопрос дополнения поправочного коэффициента формулы распределения субвенций, который бы учитывал площадь субъекта Российской Федерации, плотность населения, удаленность населенных пунктов друг от друга, сложность транспортной схемы субъекта Российской Федерации, коэффициент разницы тарифов на энергоресурсы, особенности регулирования труда лиц, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

И третье, последнее предложение, которое, на наш взгляд, надо включить в пункт 2 проекта рекомендаций. Концепция проекта федерального закона учитывает осуществление федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которого переданы для осуществления субъектам Российской Федерации. И мы считаем, что необходимо законодательно определить эти условия, поскольку на сегодня идет такая ведомственная практика со стороны Федеральной службы по надзору в сфере транспорта и Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, когда в проекте соглашения прописывают положение, согласно

которому при неисполнении или ненадлежащем исполнении условий соглашения – аж отрешение от должности главы субъекта Российской Федерации.

Но мы считаем, что это, наверное, не предмет регулирования таких соглашений, поскольку идет прямое противоречие Федеральному закону № 184. Эти вопросы носят практический характер.

Поэтому, уважаемый Дмитрий Игоревич, просим поддержать. Спасибо.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо. Но многое из того, что Вы сказали, уже урегулировано действующим законодательством, а многое сейчас находится в разработке. Мы обязательно Ваши предложения рассмотрим и, если они не будут дублировать уже направления законотворческой деятельности, обязательно их включим.

Уважаемые коллеги, я хочу всех поблагодарить.

Е.А. ШАПКИНА

Общественная палата. Можно пару слов?

Д.И. АЗАРОВ

Общественной палате можно все сегодня в нашей стране. Пожалуйста. Но, пожалуйста, очень коротко, я Вас очень прошу.

Е.А. ШАПКИНА

Большое спасибо, Дмитрий Игоревич.

Шапкина Елена Анатольевна, член Общественной палаты.

Хотела обратить внимание на законопроект в связи с тем, что в Конституцией Российской Федерации установлен приоритет прав и свобод человека, а отдельные положения предложенного законопроекта показывают нам переход от качества государственных услуг в количество проверок и контрольных механизмов.

И второе, на что я хочу обратить внимание, – предусмотрены процедуры принятия положений, административных регламентов и подзаконного регулирования дублирования (сегодня говорили). Поэтому считаю, что обязательно в проект рекомендаций нужно включить проверку предложенного законопроекта на предмет наличия коррупциогенных факторов. Благодарю за внимание.

Д.И. АЗАРОВ

Спасибо. Но эта проверка обязательная.

Уважаемые коллеги, я хочу, во-первых, принести извинения всем, кто не успел выступить, хотя предварительно записавшиеся у нас все выступили. Я уверен, что каждому из присутствующих есть что сказать, но также уверен и в том, что основную проблематику наши уважаемые докладчики, эксперты сегодня осветили. Я предлагаю тем, кто не успел выступить, направить свои замечания и предложения для учета в рекомендациях в наш аппарат. Мы обязательно отработаем, можете не сомневаться.

Коллеги, конечно же, тема очень важная. Еще раз отмечу, что мы зачастую на встречах пытаемся решить задачу опережающего экономического развития и одновременно усиления контроля в той или иной сфере. Думаю, что так не было никогда в истории человечества. И я очень надеюсь, что и органы исполнительной власти, ведомства, осуществляющие контроль (надзор), также это будут понимать, и будут понимать и соблюдать приоритеты в своей работе. Именно этот клиент-ориентированный подход, который прозвучал сегодня, риск-ориентированный подход, он очень важен.

Уважаемые коллеги. На этом предлагаю парламентские слушания завершить. До новых встреч! Спасибо еще раз за содержательное обсуждение.
