



**МИНИСТЕРСТВО ЮСТИЦИИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(МИНЮСТ РОССИИ)**

Житная ул., д. 14, Москва, 119991
тел.: (495) 955-59-99, факс: (495) 955-57-79
E-mail: info@minjust.ru

Минюст России



№ 09/44142-МГ
от: 14.04.2017

Федеральные органы
исполнительной власти
и организации
(по списку)

14.04.2017 № 09/44142-МГ

На № _____ от _____

Министерство юстиции Российской Федерации во исполнение пунктов 5, 6 раздела II протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22 марта 2017 г. № 3 (далее – протокол) сообщает следующее.

Согласно пункту 5 протокола федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные полномочия, с участием федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, с целью актуализации обязательных требований поручено обеспечить проведение сравнительного анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций с лучшими аналогичными международными практиками в соответствующей сфере, включая опыт стран Организации экономического сотрудничества и развития (Organisation for Economic Co-operation and Development, далее – ОЭСР).

Методические рекомендации по организации систематической оценки обязательных требований, в том числе данного анализа, утверждены протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 31 марта 2017 г. № 19(3) (раздел III данных рекомендаций).

При проведении вышеназванного анализа следует учитывать, что ОЭСР представляет собой международную экономическую организацию развитых стран, целью которой является содействие экономическому росту и социальному благополучию людей во всем мире. Данное содействие осуществляется, в частности, в форме обширной аналитической деятельности, проводимой экспертами ОЭСР, выработке рекомендаций и организации многостороннего обсуждения проблем экономического развития.

Более подробную информацию об организации, ее миссии и текущей деятельности можно получить на официальном сайте ОЭСР: <http://www.oecd.org>.

Установление обязательных требований и порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности относится к одному из основных направлений государственного регулирования экономики. В связи с этим в сферу интересов ОЭСР входит исследование такой деятельности и выработка общих подходов по совершенствованию публичного регулирования экономических отношений, в частности, экономической политики, организации системы контрольно-надзорных органов, а также общих принципов и методов их деятельности.

При организации работы по сравнению обязательных требований с лучшими практиками предварительно возможно ознакомиться с докладом ОЭСР «Движение к росту» («Going for Growth»), посвященным структурным реформам в приоритетных областях политики, в частности, контрольной деятельности ряда государств.

Доклад на английском языке доступен по следующей гиперссылке: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/economic-policy-reforms-2017_growth-2017-en.

Глава, посвященная реформам в Российской Федерации, доступна по следующей гиперссылке: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/economics/economic-policy-reforms-2017/russian-federation_growth-2017-43-en#page1.

Осуществляя компаративистский анализ обязательных требований и контрольно-надзорных функций, для сравнения следует выбирать именно те страны, которые наиболее близки России по своему социальному, экономическому и правовому развитию.

При этом оценке должна подлежать вся система обязательных требований и мер государственного контроля за их соблюдением, а не требования и меры в отдельных направлениях регулирования. Это объясняется тем, что государства, принимая во внимание общественный запрос и экономические цели, могут усиливать государственное регулирование в определенных областях, параллельно снижая регулирование в иных сферах. Следовательно, исследование лишь одного направления государственного регулирования может привести к получению нерелевантных и искаженных данных.

Также следует учитывать, что каждое государство при выработке политики регулирования экономики свободно в выборе конкретных мер и механизмов ее проведения. При этом успешная реализация каких-либо мер в одном государстве не гарантирует достижения такого же эффекта от применения аналогичных мер в иных странах.

Учитывая данную вариативность в публичном регулировании экономики, ОЭСР были разработаны универсальные принципы, на соответствие которым

следует соотносить обязательные требования и контрольно-надзорные функции в том или ином государстве.

Вышеназванные принципы стали основой для подготовленных Минюстом России рекомендаций к методологии организации и проведения сравнительного анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций с лучшими аналогичными международными практиками в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР).

Во исполнение пункта 6 протокола данные рекомендации направляются всем заинтересованным федеральным органам исполнительной власти.

Сравнительному анализу должен предшествовать сбор информации о сферах государственного регулирования, возможности использования альтернативных государственному вмешательству методов обеспечения исполнения обязательных требований и риск-ориентированного подхода при организации государственного контроля, а также составление перечня дублирующих контрольно-надзорных функций и обязательных требований.

В ходе сравнительного анализа рекомендуется установить соответствие обязательных требований, в первую очередь, принципам обоснованности, выборочности регулирования и гибкости регулирования. При этом следует учитывать, что обязательные требования и контроль (надзор) за их соблюдением должны быть эффективны в достижении своих целей, оправданы экономически, согласованы между собой и просты.

В случае наличия предложений по совершенствованию и дополнению рекомендаций к методологии организации и проведения сравнительного анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций с лучшими аналогичными международными практиками в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР) соответствующую информацию просим направить в Минюст России.

Приложение: на 7 л. в 1 экз.

Заместитель Министра



М.И. Гальперин

Рекомендации к методологии организации и проведения сравнительного анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций с лучшими аналогичными международными практиками в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР)

I. Введение

Рекомендации подготовлены во исполнение пункта 5 протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22 марта 2017 г. № 3 и в целях организации федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, с участием федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, процесса оценки существующих обязательных требований и контрольно-надзорной деятельности на их соответствие лучшим мировым практикам государственного регулирования экономики.

Обязательные требования представляют собой правила, регулирующие общественные отношения в различных сферах жизни бизнеса и граждан. С одной стороны, каждое из них необходимо для экономического роста, социального благополучия и защиты окружающей среды. С другой стороны, любое требование может быть неоправданно дорогостоящим и обременительным, в первую очередь, с экономической точки зрения.

На протяжении многих лет различные государства (включая Россию) при решении вопроса о необходимости регулирования той или иной сферы общественных отношений ориентировались на отдельные разрозненные проблемы, не имея комплексного представления о развитии контрольно-надзорной деятельности. Зачастую подобные шаги были реакцией на конкретную чрезвычайную ситуацию. Данная ситуация во многом обуславливает необходимость критического осмысления всего массива обязательных требований, а также эффективности отдельных видов контроля.

II. Принципы, которым должны соответствовать обязательные требования и деятельность контролирующих органов

Все обязательные требования, а также система проводимого органами власти контроля (надзора) подлежат оценке на предмет их соответствия универсальным принципам, выработанным Организацией экономического сотрудничества и развития по результатам обширного анализа государственного регулирования экономики в ряде стран.

1. Принцип обоснованности – любое обязательное требование, равно как и контроль (надзор) за его соблюдением, могут быть установлены лишь на основе верифицируемых данных, а решение о необходимости такого требования должно регулярно пересматриваться.

Данный принцип также подразумевает, что деятельность контрольно-надзорных органов и их эффективность регулярно оцениваются на основе четко определенных показателей с использованием проверенных и надежных данных. При этом данные о частоте и продолжительности проверок, затраченных ресурсах не свидетельствуют об эффективности того или иного вида контроля (надзора).

Ни частота и продолжительность проверок, ни даже тяжесть наказания за несоблюдение требования не могут обеспечить эффективность исполнения требования. Кроме того, такие данные напрямую зависят от государственных органов, поэтому они не могут быть объективными и, следовательно, учитываться в оценке эффективности контроля (надзора).

При оценке регулирования следует учитывать:

- а) отрицательное влияние определенного риска или проблемы;
- б) наличие либо отсутствие альтернативных государственному регулированию механизмов;
- в) уровень эффективности контрольно-надзорных функций.

Также следует проработать возможность подключения экспертов и специалистов из научной среды, которые могли бы оценить соответствие требований и применяемых методов контрольно-надзорной деятельности передовым научным достижениям. Желательно, чтобы все требования получили их оценку на предмет необходимости и достаточности.

Вся вышеперечисленная информация должна быть публичной и легко доступной. В случае каких-либо значительных инцидентов контролирующие органы обязаны проводить расследование и на основе полученных данных делать вывод о том, является ли случившееся результатом системной ошибки либо единичным случаем, не требующим изменения нормативного регулирования.

2. Принцип выборочности регулирования – содействие соблюдению обязательных требований и контроль за их соблюдением должны быть по возможности предоставлены рыночным силам, частному сектору и действиям гражданского общества. Отправными в реализации данного принципа должны стать следующие положения:

- а) органы государственной власти в силу ограниченности бюджетных ресурсов не могут контролировать все процессы, особенно когда существуют иные механизмы для достижения целей регулирования (гражданско-правовая ответственность, институт страхования рисков и ответственности, последующий судебный контроль);

б) наличие обязательного требования, безусловно, не приводит к необходимости существования соответствующего контроля (надзора) с целью обеспечения его соблюдения.

Оценивая необходимость сохранения (либо введения) именно государственных механизмов контроля за соблюдением требований, следует определить:

а) приведет ли нарушение определенных обязательных требований к немедленному и необратимому ущербу либо нарушенное положение может быть в последующем восстановлено, в том числе за счет взыскания убытков;

б) что и почему является эффективным для достижения целей регулирования – последующий судебный контроль либо превентивные действия контрольно-надзорных органов;

в) является ли последствие нарушения требования, если не необратимым, то дорогостоящим, в то время как затраты на его соблюдение относительно этого вреда не столь значительны;

г) приводит ли нарушение требования к таким затратам и убыткам, которые не могут быть компенсированы либо должны быть компенсированы за счет государства;

д) существует ли возможность положиться на проверку соответствия качества товаров, работ и услуг, проводимую частным сектором, насколько такая проверка рентабельна для государства и налогоплательщиков, а также насколько зрелыми являются рыночные механизмы в той или иной сфере;

е) совпадают ли интересы общества и бизнеса в соблюдении требований, что делает соблюдение требований выгодными для самого бизнеса, либо интересы расходятся, и в таком случае контроль должен быть ужесточен;

ж) может ли потенциальный вред от нарушения обязательств быть полностью покрыт за счет страхования;

з) является ли в целом судебное разбирательство эффективным средством обеспечения исполнения обязательных требований.

Наличие альтернативных государственному регулированию механизмов обеспечения исполнения обязательных требований в совокупности с отсутствием некомпенсируемого вреда, вызванного нарушением таких требований, позволяет государству исключить прямой контроль за соблюдением этих требований.

При отсутствии в действующем законодательстве альтернативных механизмов защиты государственным органам следует исследовать вопрос о возможности проработки правовой основы для их реализации (например, введение института групповых исков, предоставление общественным организациям права на взыскание убытков в отношении пострадавших). Также к альтернативным механизмам следует относить добровольную сертификацию и рейтинги.

Дополнительное направление – обеспечение введения системы **самоконтроля** и **государственный контроль** за реальностью работы такой системы в **организациях** и **предприятиях** (а не контроль за соблюдением требований).

Действие альтернативных механизмов, их эффективность **должны** стать объектом регулярного мониторинга со стороны государственных органов.

3. Принцип риск-ориентированности и пропорциональности в регулировании – регулирование должно быть основано на оценке риска, который представляет собой оценку вероятности наступления неблагоприятных **последствий** и характера возможного вреда.

При этом высокая степень риска присваивается и в тех случаях, когда вероятность ущерба низкая, но ущерб носит катастрофический и непоправимый характер (например, экологическая катастрофа, массовые отравления).

Этот принцип также означает, что частота проверок и задействованных государственных ресурсов должна быть пропорциональна уровню риска, который может наступить в результате несоблюдения обязательных требований, а меры принуждения должны быть направлены на снижение фактического риска, связанного с нарушениями. Аналогично уровню риска предусматривается вид ответственности и конкретные меры ответственности. При отнесении того или иного вида деятельности к категории с высоким риском следует опираться и на международный опыт.

Тем не менее, важно не допустить, чтобы процент проверяемых компаний не был ничтожно мал (как правило, менее 1%), поскольку в таком случае государственное регулирование становится в принципе неэффективным. Особенно это важно в отношении тех требований, соблюдение которых невыгодно бизнесу.

Реализация данного принципа предполагает анализ поступающей информации о совершенных нарушениях и их последствиях, из которой может следовать необходимость более пристального государственного внимания.

4. Принцип гибкости регулирования – осуществление контроля и надзора должно зависеть от профиля и деятельности подконтрольного субъекта.

Компании, не допускающие нарушений, вводящие эффективные системы самоконтроля и взаимодействия с контролирующими органами, должны быть более свободны от государственного вмешательства в их деятельность. Информированность о такой политике регулирующего органа стимулирует компании добровольно соблюдать законодательство.

Данный принцип также включает в себя следующее:

а) компаниям, систематически допускающим нарушения, присваивается повышенный уровень риска;

б) юридическая оценка поведения компании, в том числе при проведении проверки (содействует ли компания обнаружению фактов, раскрывает ли информацию либо напротив препятствует ее обнаружению). В частности,

к компаниям, препятствующим проведению проверки, сразу может применяться карательная санкция, а не превентивная, например, предупреждение;

в) поощрение компаний, вводящих систему самоконтроля;

г) к вновь открытым предприятиям следует применять более мягкие виды наказания (за исключением совершения особо грубых и опасных нарушений);

д) ответственность компаний, только начинающих бизнес либо вводящих систему самоконтроля, за особо вопиющие нарушения должна быть более строгой.

Реализация вышеназванных мер предполагает развитую систему наказаний, позволяющую оценивать каждый элемент правонарушения.

5. Принцип координации и консолидации – функции по проверке должны быть скоординированы и консолидированы. Это, в частности, означает, что нормативные требования не могут быть дублирующими и, как следствие, приводящими к безосновательному увеличению проверок.

Как правило, при организации контрольно-надзорных органов следует исходить из принципа «один риск – один проверяющий орган», а также необходимости сочетания консолидации и специализации. Органы, которые осуществляют совместный контроль (надзор), могут быть объединены.

6. Принцип информационной интеграции – использование в работе новейших информационных технологий, а также рациональное использование имеющихся ресурсов. Данные технологии, в частности, должны использоваться для межведомственной координации в работе (принцип № 5) и взаимодействия с подконтрольными субъектами (например, в части публикации различных разъяснений).

Рассмотрение вопроса о создании общей базы данных для всех проверяющих органов, содержащей информацию, в частности, о планировании проверок, учете результатов проверки, примененных санкциях. Также возможна интеграция с общественными организациями, осуществляющими контроль за бизнесом, а также организациями по добровольной сертификации и аккредитации. Это позволит получать необходимую информацию без обращения к подконтрольным субъектам.

При реализации данного принципа следует исходить из следующего:

а) необходимость в установлении механизма, согласно которому одна и та же информация не может запрашиваться бесконечное число раз. Государственный орган, получив ее, должен предоставить такую информацию иным заинтересованным органам;

б) создание системы данных, которая могла бы наполняться, в том числе самим бизнесом, с целью облегчения установления необходимых фактов и получения необходимой информации.

Также данная система может содержать информацию о жалобах на подконтрольные субъекты. Количество жалоб может повышать уровень риска предприятия или организации.

7. Принцип ясности и справедливости правового регулирования – нормативные предписания должны быть однозначными для понимания и простыми в применении, все акты должны быть доступны для бизнеса и граждан.

При этом государственный орган обязан обеспечить четкое описание прав и обязанностей подконтрольных субъектов, порядок оспаривания решений, принимаемых по итогам проверки, а также полномочия самих контрольно-надзорных органов.

Правила проведения проверок (в том числе разработанные самими органами власти в виде путеводителей или ответов на вопросы) должны ясно определять, кто и в каких случаях вправе назначить проверку, какие документы должен представить инспектор, чем заканчивается проверка, каков механизм реализации контрольных мероприятий (например, отбора образцов), кто вправе привлекать к ответственности.

Также должно поощряться заблаговременное извещение о проверках в максимально возможных случаях.

8. Принцип содействия соблюдению – добровольное соблюдение обязательных требований должно поощряться различными способами и средствами.

Также государственные органы должны предпринимать действия по максимально подробному разъяснению порядка соблюдения обязательных требований и текущей непрерывной поддержке хозяйствующих субъектов (вопрос-ответ, горячие линии). Необходимо закрепление положения, согласно которому действие во исполнение разъяснений государственных органов, даже если в последующем выяснится, что такое разъяснение не соответствует закону, не может рассматриваться в качестве неправомерного.

III. Методика анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций

Международный опыт показывает, что полноценной, комплексной оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности должен предшествовать сбор следующей информации:

а) сферы государственного регулирования (включая исчерпывающий перечень контрольно-надзорных функций каждого органа власти) и выделяемые на них бюджетные ресурсы;

б) возможность использования альтернативных государственному вмешательству методов, в частности, рыночных механизмов, гражданских исков и в исключительных случаях – уголовного преследования;

в) возможность использования риск-ориентированного подхода;

г) составление перечня дублирующих, избыточных контрольно-надзорных функций и неэффективных требований.

Следует исходить из того, что наличие обязательного требования не должно автоматически приводить к существованию соответствующего контроля (надзора) с целью обеспечения его соблюдения.

В ходе оценки обязательных требований необходимо установить соответствие обязательных требований, в частности, принципам обоснованности, выборочности регулирования, гибкости регулирования. При этом обязательные требования и контроль (надзор) за их соблюдением должны быть:

а) эффективны в достижении своих целей, то есть установление таких требований, действительно, помогает полностью устранить либо существенно снизить риски негативных последствий;

б) эффективны экономически (не навязывают ненужные затраты);

в) согласованы между собой и просты (как сами правила, так и практика их применения является понятной, бесспорной и однозначной).

Поскольку формирование прозрачной и простой системы обязательных требований представляет собой непрерывный процесс, то помимо первичной оценки и отбора неэффективных требований следует сформировать систему последующего контроля. В частности, следует оценить, осуществляется ли непрерывная оценка нормативных правовых актов в форме соблюдения правила об отмене действующего требования при введении нового требования, непрерывный мониторинг практики применения норм, регулирующих определенные сферы общественных отношений. Также следует оценить, проводится ли оценка требований, которые были установлены и введены много лет назад, на предмет их эффективности в действующих реалиях.

Помимо этого важно установить оценку требований на предмет их неэффективности или дороговизны в соблюдении в случае поступления соответствующих предложений от бизнеса и граждан. Для этого органы власти должны иметь, как минимум, выстроенную систему обратной связи, позволяющую учитывать общественную инициативу по пересмотру обязательных требований, в том числе путем отмены таких требований.

Необходимым элементом анализа обязательных требований и контрольно-надзорных функций является сопоставление затрат предпринимательского сообщества, связанных с соблюдением обязательного требования (подсчет издержек (фактических расходов) на соблюдение обязательного требования и (или) на оценку соответствия обязательному требованию), с затратами на выполнение обязательного требования с учетом лучших аналогичных международных практик в соответствующей сфере (включая опыт стран ОЭСР). При этом следует принимать во внимание имеющиеся различия в основных характеристиках обязательных требований.
