



НЕДЕЛЯ
РОССИЙСКОГО
БИЗНЕСА
2016

РЕЗОЛЮЦИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

«Оптимизация государственного контроля и снижение административной нагрузки на бизнес»

22 марта 2016 г.

г. Москва

Участники конференции, обсудив основные направления реформирования и проблемы регулирования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации, выразили поддержку работе Правительства Российской Федерации по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и выделили два приоритетных направления работы: внедрение риск-ориентированного подхода и законодательное установление доступности, прозрачности и открытости обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям.

Участники конференции поддерживают изложенные в докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2015» основные принципы применения риск-ориентированного подхода в государственном контроле:

1. Критерии классификации поднадзорных субъектов (объектов) должны строиться исключительно на оценке уровня потенциальной опасности производственных процессов и/или производимой продукции.

Соответственно, из числа критериев классификации поднадзорных субъектов должны быть исключены параметры, которые напрямую не связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью. Критерии распределения по классам должны основываться не на простом правиле «большой, значит опасный», а на учете уровня опасности на основе законодательно установленных критериев.

2. Приоритет динамической системы оценки рисков.

Необходимо использование динамической системы, предусматривающей определение класса опасности хозяйствующего субъекта с последующим изменением (подтверждением) данного класса в зависимости от результатов проведенных проверок, наличия или отсутствия нарушений законодательства.

3. Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска.

Необходимо использование расчетного метода оценки уровня риска, который предусматривает определение точного числового показателя уровня риска как произведения числового показателя «вероятность причинения вреда» на числовой показатель «тяжести вреда» и позволяет наиболее точно определить уровень потенциальной опасности хозяйственной деятельности лица или объекта.

При отсутствии индивидуализированных данных о вероятности нарушения на каждом поднадзорном объекте допустимой альтернативой является использование интегрально-условного метода, при котором для классификации подконтрольных субъектов используется большое количество параметров, каждый из которых оценивается отдельно по балльной шкале. Затем путем сложения баллов, полученных при оценке по каждому параметру, определяется итоговый показатель.

4. Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов и объектов.

Построение как статической, так и динамической системы оценки уровня риска требует создания исчерпывающих реестров хозяйствующих субъектов, в отношении которых осуществляется конкретный вид государственного контроля.

5. Использование автоматизированных информационных систем (АИС) для оценки рисков.

Для оценки риска необходимо предусматривать использование специальных автоматизированных информационных систем. Наличие АИС становится критически важным при реализации динамического способа оценки, т.к. для его функционирования необходим учет большого массива данных о допущенных хозяйствующим субъектом нарушениях и их негативных последствиях. Обработка указанных сведений вручную практически невозможна.

6. Дифференциация разрешительных процедур.

В случае, если государственное регулирование какой-либо сферы сочетает государственный контроль и разрешительные административные режимы (лицензирование, аккредитация и т.д.), то должна быть предусмотрена дифференциация разрешительных процедур в зависимости от класса опасности.

7. Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к хозяйственной деятельности поднадзорных субъектов.

Необходимо обеспечить дифференциацию обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности, в зависимости от класса опасности поднадзорного субъекта: например, требования по созданию нештатного аварийно-спасательного подразделения, планов локализации и ликвидации аварий, систем оповещения об авариях, периодической переподготовке персонала и другие подобные требования могут применяться только к объектам высоких классов опасности.

8. Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля в зависимости от класса опасности объекта, производственных процессов и/или выпускаемой продукции, включая периодичность плановых проверок, вид, продолжительность, содержание проверки, размер административных наказаний.

9. Открытость системы управления рисками.

В открытом доступе должна находиться информация о параметрах оценки уровня риска, критериях присвоения классов опасности, результатах оценки, перечнях субъектов или объектов, которым присвоены классы опасности, а также о перечнях мер контроля, применяемых к субъектам или объектам каждого класса опасности.

10. Постепенное внедрение системы управления рисками.

Внедрение систем управления рисками на основании вышеизложенных принципов должно осуществляться поэтапно. Обязательным условием внедрения является детальное описание действия правил в переходный период.

Участники конференции поддерживают изложенные в докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2015» принципы оптимального состояния системы обязательных требований к хозяйственной деятельности:

1) соразмерность жесткости предъявляемых требований степени риска причинения вреда и его потенциальному размеру;

2) соразмерность мер принуждения и наказания за нарушение обязательных требований, устанавливаемых государством для хозяйствующих субъектов, ущерба, который может быть нанесен охраняемым законом ценностям вследствие происшествий, вызванных нарушением обязательных требований;

3) техническая и экономическая обоснованность обязательных требований;

4) соответствие обязательных требований технического характера доступным современным технологиям;

5) конкурентоспособность национальных систем обязательных требований технического характера с аналогичными зарубежными системами, системами стран единого экономического пространства (сопоставимость расходов российских компаний на мероприятия, связанные с соблюдением предъявляемых к ним требований, с аналогичными расходами их конкурентов в иных странах);

6) непротиворечивость обязательных требований между собой;

7) доступность и понятность предъявляемых требований для бизнеса.

Соответствие данным принципам должно обеспечиваться следующими мерами:

В части содержания регулирования:

1. Нормироваться должен результат деятельности (параметры безопасного результата), а не производственные процессы, необходимые для достижения результата.

2. Государство, как регулятор, должно устанавливать обязательные для исполнения требования только для защиты общественных благ - жизни и здоровья граждан, окружающей среды, имущества третьих лиц. Собственное имущество хозяйствующих субъектов не должно быть предметом защиты, достигаемой за счет установления обязательных для исполнения требований;

3. В сфере контрольно-надзорной деятельности необходимо внедрение норм проведения превентивных контрольных мероприятий, целью которых должны стать профилактика и предупреждение возникновения условий для нарушения обязательных требований, а также формирование у хозяйствующих субъектов корректного понимания установленных обязательных требований.

В части упорядочивания действующих технических норм и правил:

1. Накопленный массив обязательных требований технического характера должен пройти инвентаризацию.

В ходе инвентаризации должны быть выявлены акты нормирования, которые формально продолжают действовать, но на практике не применяются. Такие акты должны быть признаны утратившими силу.

2. Действующие акты нормирования должны быть размещены в структурированном виде в открытом доступе в сети Интернет на специальном ресурсе или на официальных сайтах органов контроля. При этом должен применяться принцип, что неразмещенные обязательные требования не могут быть предметом проверки.

На основании изложенного, заслушав и обсудив доклады и выступления, участники конференции р е к о м е н д у ю т:

1. Правительству Российской Федерации продолжить работу над проектом федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» и предусмотреть в нем положения, предусматривающие:

а) поэтапный переход на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора), основанную на системе анализа и управления рисками причинения вреда в результате деятельности хозяйствующих субъектов, в соответствии с вышеуказанными принципами, изложенными в докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2015»;

б) закрытый исчерпывающий перечень видов государственного и муниципального контроля (надзора);

в) сохранение основных принципов и механизмов защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора), предусмотренных Федеральным законом от 26 декабря 2008г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

г) проведение добровольной оценки соответствия хозяйствующего субъекта обязательным требованиям в качестве альтернативы проведению проверок в рамках государственного и муниципального контроля (надзора);

д) фиксацию результатов каждого контрольного действия в акте при проведении мероприятий государственного и муниципального контроля (надзора);

е) передачу саморегулируемым организациям полномочий по контролю за соблюдением обязательных требований членами СРО в отношении конкретного вида деятельности.

2. Министерству экономического развития Российской Федерации проработать вопрос установления обязательности проведения процедуры оценки регулирующего воздействия (ОРВ) в отношении всех проектов нормативных правовых актов, так или иначе затрагивающих сферу предпринимательской и инвестиционной деятельности.

3. Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации внести изменения в Регламент Государственной Думы ФС РФ, позволяющие внедрить ОРВ проектов федеральных законов, подготовленных к рассмотрению во втором чтении Государственной Думой ФС РФ.

4. Правительству Российской Федерации в целях реализации требований п. 27 Правил проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, утвержденных постановлением Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318, в рамках проводимых ОРВ, обеспечить предоставление федеральными органами исполнительной власти финансово-экономических обоснований положений, инициируемых ими проектов нормативных актов, приводящих к возникновению расходов физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

5. Правительству Российской Федерации расширить практику разработки «дорожных карт» развития регулирования, с целью обеспечения возможности системной оценки состояния законодательства на средне-долгосрочную перспективу, обеспечения прозрачности и предсказуемости законодательного регулирования, а также возможности инвесторам подготовиться к исполнению вновь вводимых правил.

6. РСПП направить данные рекомендации в Правительство Российской Федерации и заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, а также продолжить работу по подготовке отражающих позицию бизнеса предложений по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.