

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О ПЕРЕДАЧЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ НА РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ*

И.А. РОЖДЕСТВЕНСКАЯ^{1,2},
А.М. БЕЛЯЕВ², Т.М. ТОКМУРЗИН²

¹ Институт региональных экономиче-
ских исследований,

² Финансовый университет при Прави-
тельстве Российской Федерации

В статье рассматриваются современные проблемы и приори-
тетные направления совершенствования системы государ-
ственного контроля, в частности, путем перехода на риск-
ориентированную модель проведения проверок, внедрения
оптимальных механизмов и процедур передачи полномочий
в сфере контрольно-надзорной деятельности с федераль-
ного на региональный уровень в целях снижения админи-
стративной нагрузки на бизнес, создания открытой и благо-
приятной предпринимательской среды. Обосновываются
предложения и рекомендации по институциональному, ор-
ганизационно-методическому, ресурсному обеспечению
контрольной деятельности в регионах в целях повышения ее
эффективности.

Ключевые слова: *государственный контроль, контрольно-
надзорные функции, делегирование полномочий, регионы,
эффективность контроля.*

Ключевые задачи по модернизации системы госу-
дарственного контроля в стране поставил Президент
России Владимир Путин. Речь идет о переходе на
«умный» риск-ориентированный контроль, сокра-
щению устаревших и дублирующих функций органов
контроля и надзора, а также о новой модели прове-
дения контрольно-надзорных мероприятий, ориен-
тированных не на наказание, а управление рисками и

* Статья подготовлена в рамках выполнения НИР по государствен-
ному заданию Финансовому Университету при Правительстве РФ на
2016 год, (утверждено Заместителем Председателя Правительства
Российской Федерации 16.06.2016г. № 4149п-П17) по теме «Ана-
лиз качества исполнения переданных полномочий в сфере контроля
и надзора в Республике Крым».

THE ISSUE OF DELEGATION OF AUTHORITY IN STATE CONTROL AND SUPERVISION TO THE REGIONAL LEVEL

I.A. ROZHDESTVENSKAYA, A.M. BELYAEV,
T.M. TOKMURZIN

The article deals with modern problems and priorities for im-
proving the system of state control, in particular by moving
to a risk-based model audits, the implementation of effective
mechanisms and procedures for delegation of authority in the
field of control and surveillance activities from the federal to the
regional level in order to reduce the administrative burden on
business, create a supportive business environment. The recom-
mendations on the institutional, organizational, methodologi-
cal, resource maintenance of control activities in the regions are
proposed.

KEYWORDS: *state control, control and monitoring functions, del-
egation of authority, the regions, the effectiveness of control.*

предотвращение ущерба. По своей сути реформа на-
правлена на сокращение давления на бизнес и повы-
шение эффективности выявления реальных угроз без-
опасности. На начало 2016 года системы управления
рисками использовались в той или иной мере при осу-
ществлении 12 видов федерального государственного
контроля и надзора. В настоящее время риско-ориен-
тированная модель контрольно-надзорной деятель-
ности отрабатывается в рамках пилотных проектов,
которые реализуются в пяти федеральных ведомствах:
МЧС, Ростехнадзоре, Роструде, Роспотребнадзоре
и ФНС. Анализ показывает, что ФНС демонстриру-
ет лучшие результаты в осуществлении перехода на
риск-ориентированную модель контроля и надзора,
число ежегодно проводимых выездных проверок су-

щественно сократилось – со 100 тысяч в 2007 году до 30 тысяч в 2015 г. План проверок Роспотребнадзора на 2016 год, сформированный с учетом риск-ориентированного подхода, позволил сократить число плановых проверок на 30% по сравнению с прошлым годом. В Ростехнадзоре по результатам проведения риск-ориентированных проверок в сфере промышленной безопасности уже в 2014 году удалось добиться 25-процентного сокращения числа проверок, что свидетельствует о заметном снижении административной нагрузки на бизнес. Роструд выделил шесть категорий риска поднадзорных объектов, исходя из которых определяется частота проверок, а в результате внедрения системы внутреннего контроля на предприятиях «Электронный инспектор» хозяйствующие субъекты снизили свои издержки от проверок на 2,2 млрд рублей. МЧС благодаря внедрению в пилотном режиме риск-ориентированного подхода удалось сократить число плановых проверок со 173 тысяч до 130 тысяч в год, при этом важными задачами остается совершенствование нормативной базы и устранение морально и технически устаревших норм.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.04.2016г. № 559-р был утвержден План мероприятий (дорожная карта) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы. План направлен на снижение издержек предпринимателей при осуществлении контрольных мероприятий, повышение уровня соблюдения обязательных требований и оптимизацию использования трудовых и финансовых ресурсов [3].

Особый комплекс задач связан с развитием государственного контроля и совершенствованием контрольно-надзорной деятельности на региональном уровне, включая апробацию риск-ориентированной модели в субъектах Российской Федерации, разработку и реализацию эффективных механизмов и процедур передачи контрольно-надзорных полномочий с федерального на региональный уровень управления с целью повышения эффективности их осуществления, создания благоприятной среды для ведения предпринимательской деятельности.

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в регионах в рамках поставленных целей и задач должно охватывать, прежде всего, следующие направления:

– во-первых, в рамках оптимизации состава и распределения полномочий между региональным и местным уровнями власти формирование реестра контрольно-надзорных полномочий и функций, реестра объектов контроля и методики их распределения по категориям риска, реестра обязательных требований и классификатора их нарушений;

– во-вторых, совершенствование взаимодействия с федеральными контрольно-надзорными органами,

И.А. РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,
А.М. БЕЛЯЕВ, Т.М. ТОКМУРЗИН
К ВОПРОСУ О ПЕРЕДАЧЕ КОНТРОЛЬНО-
НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ
ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
НА РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

оптимизация структуры региональных органов и формирование системы оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации;

– в-третьих, совершенствование и развитие системы профилактики нарушений.

Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в пилотном режиме внедряется в Ульяновской области. Основные мероприятия, направленные на совершенствование контрольно-надзорной деятельности в регионе и переход на риск-ориентированную модель, закреплены в дорожной карте «Контроль рисков для комфортной и безопасной жизни и эффективного бизнеса на 2015–2017 годы», которая была разработана федеральными и региональными экспертами совместно с Правительством РФ и министром РФ по вопросам Открытого правительства М. Абызовым и утверждена в августе 2015 года [1]. В настоящее время реализация дорожной карты в регионе осуществляется специально созданным органом управления – проектным офисом, в состав которого входят представители органов исполнительной власти, уполномоченного по защите прав предпринимателей, общественных организаций, представляющих интересы предпринимательского сообщества. В регионе сформирован реестр обязательных требований и классификатор нарушений, реализован принцип «сначала предупреждение, потом штраф» для нарушений, выявленных впервые.

Для эффективного перехода субъектов РФ на новую модель планирования проверок, ориентированную на предотвращение ущерба, а не на наказание за нарушения, представляется исключительно важным наличие регионального стандарта по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. В Ульяновской области на основе собственного опыта реализации риск-ориентированной модели проверок уже подготовлен комплекс предложений по региональному стандарту контрольной деятельности. Достижения в этой сфере первого регионального «пилота» – Ульяновской области, а также пяти федеральных ведомств рассматривались в ноябре 2015 года на заседании Правительственной подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, систематизация опыта, уже накопленного пилотными регионами, оценка возможности его распространения в другие субъекты РФ позволит успешно распространить его по территории всей страны.

Для создания единой методической базы представляется исключительно важной разработка формата обобщения методических рекомендаций и формата регионального стандарта по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности, который предусматривает описание основных модулей и этапов работы

по переходу на риск-ориентированные модели проведения проверок на уровне регионов. Обеспечение доступности и широкого распространения такой информации по всем регионам требует создания отдельного ресурса в интернете, на котором субъекты РФ могли получать эту информацию и обмениваться уже имеющимся опытом.

При этом возникает острая необходимость внесения определенных изменений в Кодекс об административных правонарушениях для дифференциации применения различных уровней ответственности в зависимости от степени общественной опасности, рисков и степени нарушений.

Следует отметить, что при переходе на риск-ориентированную модель государственного контроля важнейшим ее элементом становится блок внедрения и использования современных информационных систем. Пилотные ведомства уже постепенно выстраивают такие информационные платформы, например, ФНС успешно реализовала систему «личных кабинетов», Ростехнадзор использует возможности дистанционного мониторинга рисков на промышленных предприятиях. Кроме того, при внедрении риск-ориентированной модели исключительно важно обеспечить на федеральном и региональном уровнях, а также между центром и регионами, скоординированность и стыковку профилей риска между разными ведомствами, отвечающими за смежные сферы (например, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор), предусмотрев наличие конкретного госоргана, обеспечивающего такую координирующую функцию.

В рамках решения стратегической задачи по переходу на риск-ориентированную модель государственного контроля особую значимость приобретает проблема обеспечения институциональных, организационно-методических, финансовых, кадровых предпосылок для эффективного делегирования контрольно-надзорных полномочий от федеральных органов исполнительной власти субъектам РФ для исключения дублирования и избыточности функций контроля. Важность этой задачи особо отмечалась Президентом РФ в послании Федеральному Собранию в декабре 2015 года. Республика Крым и город федерального значения Севастополь стали пилотными регионами, в которых для оптимизации контрольно-надзорных функций соответствующие полномочия федеральных ведомств, в соответствии с подписанными соглашениями были переведены на региональный

уровень¹. Реализовывать переданные полномочия уже начали ряд региональных органов исполнительной власти Республики Крым, включая: Госкомитет ветеринарии, Службу по земельному и фитосанитарному надзору (Крымсельхознадзор), Госкомитет по лесному и охотничьему хозяйству, Госкомитет по государственной регистрации и кадастру, Инспекция по труду и другие. Опыт этих двух субъектов РФ будет использован в реализации решения по делегированию части федеральных полномочий в сфере контроля и надзора на уровень регионов, а также в ходе разработки закона о государственном и муниципальном контроле.

Процесс передачи республике Крым и Севастополю контрольно-надзорных полномочий и согласований идет непросто и неоднозначно в разрезе отдельных федеральных ведомств. По оценке членов Экспертного совета при Правительстве РФ, для одних полномочий есть угроза их дублирования (ряд функций Россельхознадзора), в то же время другие полномочия удалось оптимизировать: лесной надзор, пожарный надзор в лесах, охотнадзор объединены. Республика Крым и город федерального значения Севастополь призваны стать экспериментальными площадками для апробации новых управленческих подходов и механизмов, создания принципиально новых экономических, общественных, социальных институтов в области контрольно-надзорной деятельности. В рамках внедрения планируемых новаций, такие регионы, как город Москва и Ульяновская область уже активно создают объединенные инспекции, что позволяет оптимизировать штатные расписания, усилить мотивации работников, понизить коррупционные риски. При этом совершенно очевидно, что Республика Крым и Севастополь нуждаются в особом внимании и постоянной системной методической поддержке. Так, сотрудники Роструда работают в Крыму и Севастополе вахтовым методом, инспекции труда почти укомплектованы, обучены и уже проводят проверки, административные регламенты и методику определения субвенций утвердили Росприроднадзор и Роснедра.

В целом следует признать, что этот эксперимент, проходит успешно, однако есть еще ряд проблем, которые предстоит решить. Среди главных проблем, как показывает анализ, выделяются:

- долгое согласование соглашений о делегировании полномочий;
- наличие угроз дублирования контрольно-надзорных полномочий и выстраивания параллельных систем контроля;
- отсутствие во многих сферах методик оценки нанесенного и предотвращенного ущерба, на основании которых можно говорить о качестве реализации полномочий;
- отсутствие (низкое качество) административных регламентов;

¹ Соглашение между Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления полномочий Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 06.08.2014 г. № 1474-р; Соглашение между Федеральной службой по труду и занятости и Советом министров Республики Крым о передаче Совету министров Республики Крым осуществления части полномочий в сфере соблюдения трудового законодательства. Утв. Распоряжением Правительства РФ от 29.07.2014 г. № 1403-р и другие.

- нехватка системной методологической и методической поддержки, недостаточно конструктивная совместная работы со стороны отдельных федеральных органов исполнительной власти;
- недостаточный уровень кадрового и материально-технического обеспечения;
- отсутствие оперативной и гибкой обратной связи между государственными структурами и представителями бизнеса, общественности по вопросам контрольно-надзорной деятельности.

Важнейшим направлением реформы контрольно-надзорной деятельности является, в частности, решение кадровых вопросов на государственной службе. Передача контрольно-надзорных полномочий с федерального на региональный уровень управления заметно меняет пропорцию распределения численного состава контрольно-надзорных органов [2] (табл. 1).

На фоне общего снижения в 2015 году штатной численности инспекторского состава федеральных органов исполнительной власти по сравнению с предыдущим годом заметно увеличилась численность указанного персонала на региональном и местном уровнях. Например, для развертывания территориальных органов в Республике Крым и г. Севастополе численность инспекторского состава Роспотребнадзора, Россельхознадзора и Минюста России увеличилась соответственно на 151, 162 и 21 единицу.

Таким образом, изменения в обеспечении контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами свидетельствуют о тенденциях сокращения масштабов контрольной деятельности на федеральном уровне и увеличении объемов этой деятельности на региональном и муниципальном уровнях, что связано с интенсификацией исполнения делегированных Российской Федерацией отдельных контрольных полномочий субъектам Российской Федерации и законодательным закреплением конкретных видов регионального государственного надзора и муниципального контроля.

Увеличение численности контрольных органов регионального и муниципального уровней делает

необходимым усиление внимания вопросам их качественной подготовки. Вместе с тем, профессиональный уровень инспекторского персонала контрольно-надзорных органов характеризуется сегодня целым рядом существенных недостатков:

- сложившаяся система профессиональной подготовки инспекторского состава ориентирована на знания по отраслевым, специальным вопросам и слабо затрагивает процедурные вопросы;
- в случае усложнения производственных процессов многие предприниматели вкладывают существенные средства в повышение квалификации своих работников, применяющих те или иные новые технологические решения на производстве. Контрольно-надзорные органы государства зачастую не в состоянии повысить аналогичным образом квалификацию своего инспекторского состава;
- величина установленного вознаграждения у специалистов коммерческих компаний обычно выше, чем у соответствующих сотрудников контролирующего органа. Наблюдаемые различия приводят к негативному отбору при найме на гражданскую службу и неконтролируемому постоянному обновлению кадрового персонала государственного органа;
- при существующей системе оплаты труда сотрудника контрольно-надзорного органа ее размер практически не зависит ни от выполненной работы, ни от объема и сложности проводимых им мероприятий;
- наделение инспекторского состава административными дискреционными полномочиями, его право не только оформлять протоколы об административных нарушениях, но и непосредственно рассматривать административные дела;
- обладание возможностью самостоятельного вынесения санкций на коммерческую организацию при низком уровне оплаты труда инспектора, отсутствие административных, дисциплинарных и иных инструментов, препятствующих недобросо-

ТАБЛИЦА 1.

Обеспеченность контрольных органов трудовыми ресурсами

Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) – всего (в % к предыдущему году)	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)	98529 (-13%)	101278 (+2,7%)	91244 (-10,0%)
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	18287 (+1%)	17803 (-2,7%)	22566 (+26,7%)
Муниципальный контроль (ед.)	6086 (+20%)	6347 (+4,2%)	11759 (+85,3%)
Всего	122902 (-10%)	125428 (+2,0%)	125569 (+0,1%)

Источник: Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Доклад Минэкономразвития России. М., 2016. С. 37 // <http://ar.gov.ru/> (Дата обращения: 16.09.2016 г.)

вестному поведению инспектора, создает сильные стимулы для коррупционного поведения сотрудника и становится работой не на предотвращение ущерба, а на выявление «мнимых» нарушений.

Полноценному развитию кадрового потенциала контрольно-надзорных органов будет способствовать:

включение в систему непрерывного профессионального развития инспекторского состава и других сотрудников контрольно-надзорных органов специально-отраслевых и процедурно-процессуальных курсов;

повышение уровня оплаты труда и объема основных и дополнительных государственных гарантий для сотрудников контрольно-надзорных органов;

обеспечение действенности работы контролируемых органов путем раскрытия информации о результатах проведения проверок, а также информации о результатах их административного и судебного обжалования.

Для дальнейшего совершенствования контрольно-надзорной деятельности на территории Крыма Экспертный совет при Правительстве разработал «дорожную карту», включающую три приоритетных направления.

Первое – профилактика и предупреждение нарушений законодательства, оптимизация состава полномочий и повышение прозрачности системы контроля.

Второе – оценка эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности и кадровая политика.

Третье – перспективы перехода на риск-ориентированный подход в Крыму.

Анализ накопленного опыта пилотной апробации делегирования контрольно-надзорных функций с федерального на региональный уровень в контексте перехода системы государственного контроля на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности позволяет сделать ряд выводов и выделить ряд предложений по повышению эффективности исполнения переданных полномочий субъектами РФ и, в частности в Республике Крым:

– Передача контрольно-надзорных полномочий на уровень субъектов Федерации требует качественного взаимодействия между регионами и ведомствами, своевременного принятия регламентов и других актов, а также методического обеспечения.

– Необходимо активизировать работу по формированию единого формата регионального стандарта реализации контрольно-надзорных полномочий в субъектах РФ, опираясь на опыт пилотных регионов, и прежде всего, Ульяновской области.

– В рамках утвержденного плана мероприятий (дорожной карты) по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

на 2016–2017 годы должна быть продолжена разработка предложений по делегированию контрольно-надзорных полномочий от федеральных госорганов субъектам РФ для исключения дублирования и избыточности функций.

– Особого внимания требует работа по совершенствованию и развитию системы подготовки кадров, особенно в регионах, в частности, речь идет о разработке образовательных программ, квалификационных требований для контрольно-надзорных органов, проведении аттестации сотрудников. Представляется целесообразным разработать специальные целевые программы переподготовки государственных гражданских служащих контрольно-надзорных органов.

– Отрабатывая переход на риск-ориентированную модель контроля, важно учесть и оценить риски, которые бы сводили ее внедрение только к количественному сокращению проверок и тем самым административному давлению на бизнес. Устанавливая периодичность планового надзора в отношении объектов высокого риска, нужно, чтобы органы надзора чувствовали ответственность за объекты, отнесенные к определенным категориям риска, которые не были проверены.

– Необходимо создание в регионах регулярно действующих общественно-государственных площадок для обсуждения и решения вопросов бизнеса в контрольно-надзорной сфере, предусмотреть мероприятия по оценке качества деятельности контрольно-надзорных органов с участием бизнеса и общественности. В частности, все регионы-участники пилотного проекта по передаче контрольно-надзорных полномочий на региональный уровень (особенно представители Республики Крым и Севастополя) должны быть представлены в составе Экспертного совета при Правительстве РФ.

Анализ и критическая оценка накопленного опыта передачи контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти на региональный уровень безусловно позволят уточнить отдельные положения и повысить качество проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле, который разрабатывается Минэкономразвития с участием экспертного сообщества по поручению Президента РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Дорожная карта мероприятий по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Ульяновской области на 2015–2017 годы «Контроль рисков для комфортной и безопасной жизни и эффективного бизнеса» URL: http://ekonom73.ru/sites/default/files/dorozhnaya_karta_po_risk-orientirovaniyu.pdf.
2. Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора). Доклад Минэкономразвития России. М., 2016. 218 с. // <http://ar.gov.ru/>
3. Распоряжение Правительства РФ от 01.04.2016 № 559-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_196270/

Рожественская Ирина Андреевна,

д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, зав. отделом Института региональных экономических исследований

☎ 119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16
тел.: +7 (499) 241-60-95, e-mail: irozhdestv@gmail.com

Беляев Александр Матвеевич,

д.социол.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

☎ 125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, 51/1
тел.: +7(495) 249-51-07, e-mail: am184@yandex.ru

Токмурзин Тимур Маратович,

к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

☎ 125993, г. Москва, Ленинградский пр-т, 51/1
тел.: +7(495) 249-51-07, e-mail: tfey@rambler.ru