

УТВЕРЖДЕНА
протоколом заседания
проектного комитета
от 13 июля 2017 г. № 47/7)

Модель систематизации (выборки) обязательных требований

1 ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Настоящая модель описывает порядок идентификации и систематизации контрольно-надзорными органами и иными заинтересованными лицами обязательных требований к проверяемым лицам и объектам (далее – обязательные требования), установленных нормативными правовыми актами, нормативными документами.

Модель разработана Минюстом России согласно п. 3.6 Паспорта приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной протоколом президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12 и п. 11 паспорта приоритетного проекта «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований».

Идентификация и систематизация обязательных требований позволят:

- исключить неэффективные обязательные требования (выполнение либо невыполнение которых не влияет на вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям), устранить противоречия и пробелы в регулировании;
- снизить коррупционные риски, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий;
- обеспечить доступность информации об обязательных требованиях для проверяемых лиц;
- обеспечить возможность автоматизации процессов, связанных с формированием проверочных листов, организацией самооценки и самодекларирования проверяемых лиц;
- повысить эффективность дальнейшей правотворческой деятельности в сфере контроля-надзора.

Идентификация и систематизация обязательных требований осуществляются контрольно-надзорными органами на постоянной основе и подразумевают:

- выявление обязательных требований в нормативных правовых актах, указанных в перечнях нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), муниципального контроля, сформированных и размещенных контрольно-надзорными органами во исполнение Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – перечни нормативных правовых актов);

- формирование описания каждого обязательного требования в соответствии с представленной в разделе 4 настоящего документа моделью данных.

2 ПРИНЦИПЫ ИДЕНТИФИКАЦИИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Принципы идентификации и систематизации обязательных требований – это общие правила, исполнение которых контрольно-надзорными органами позволит достичь поставленного результата по приведению массива обязательных требований в сбалансированную и пригодную для использования систему.

К числу принципов идентификации и систематизации обязательных требований относятся:

- полнота – должны быть выявлены и описаны все обязательные требования, содержащиеся в Перечне нормативных правовых актов, регулирующих осуществление соответствующего вида контрольно-надзорной деятельности; описание каждого требования должно носить исчерпывающий характер (с учётом представленной в разделе 4 настоящего документа моделью данных), невозможность формирования исчерпывающего описания обязательного требования интерпретируется как пробел в правовом регулировании;
- оптимизация количества и качества обязательных требований – в ходе идентификации и систематизации обязательных требований должны быть определены и запланированы мероприятия по исключению неэффективных обязательных требований, а также устранению противоречий и пробелов в регулировании;
- открытость – должны быть реализованы инструменты обеспечения доступности сведений о ходе работы по идентификации и систематизации обязательных требований предпринимательскому и экспертному сообществам, а также получения обратных связей от предпринимательского и экспертного сообществ;
- плановость – должны быть определены этапы и сроки проведения идентификации и систематизации, а также ответственные исполнители;
- профессионализм – к работе должны быть привлечены квалифицированные специалисты, представители экспертного, научного и бизнес-сообществ.

3 ПОНЯТИЙНЫЙ АППАРАТ

3.1 Обязательные требования

В соответствии с Методическими рекомендациями по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий

по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (утверждена протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6) (далее – Методические рекомендации по составлению перечня), обязательные требования определены следующим образом:

«Обязательные требования - условия, ограничения, запреты, обязанности, предъявляемые к осуществлению гражданами и организациями предпринимательской и иной деятельности, совершению ими действий, результатам осуществления деятельности или совершения действий, использованию ими при осуществлении указанной деятельности, совершению действий производственных объектов, установленные в целях защиты охраняемых законом ценностей международными договорами Российской Федерации, актами органов Евразийского экономического союза, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, иными нормативными документами. Обязательные требования также могут содержаться в документах, не являющихся нормативными правовыми актами, если для неопределенного круга лиц обязанность соблюдать положения указанных документов предусмотрена законодательством Российской Федерации, законодательством субъекта Российской Федерации применительно к определенным видам государственного контроля (надзора)».

Для целей осуществления идентификации и систематизации обязательных требований следует руководствоваться следующими дополнительными признаками обязательного требования:

- установленная нормативным правовым актом обязательность исполнения, выражающаяся в необходимости подчинения и неукоснительного совершения определённых действий либо воздержания от их совершения (рекомендательные и отсылочные нормы права не являются обязательными требованиями);
- установленные нормативными правовыми или иными актами критерии принятия решения о выполнении или невыполнении обязательного требования;
- установленные нормативными правовыми актами меры, принимаемые в случае невыполнения обязательного требования (например, привлечение к публично-правовой ответственности, введение запретительных или ограничительных мер, лишение специального статуса, разрешения или правомочия).

3.2 Идентификация обязательного требования

Идентификация обязательного требования – определение в тексте нормативного правового акта нормы права или группы взаимосвязанных норм

(структурной единицы или структурных единиц нормативного правового акта), устанавливающих обязательное требование, а также определение:

- круга лиц, в отношении которых действует обязательное требование, - критерием для определения такого круга лиц является вид деятельности лиц и/или перечень принадлежащих им объектов;

- перечня объектов, в отношении которых действует обязательное требование. Под объектом для целей настоящего документа подразумевается деятельность и действия (бездействие) граждан и организаций; производственные объекты (здания, помещения, сооружения, установки (объекты защиты), территории (в том числе земельные и лесные участки), оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, перевозимые ими грузы, объекты охраны окружающей среды и иные подобные объекты, используемые гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности и (или) совершении действий), результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги;

- перечня предметов проверки соответствия обязательному требованию – под предметом проверки для целей настоящего документа подразумеваются объекты материального мира, исследование (оценка, анализ) которых осуществляется в рамках проверки обязательного требования.

3.3 Систематизация обязательных требований

Систематизация обязательных требований включает в себя следующие действия:

- подготовка описаний для идентифицированных обязательных требований в соответствии с представленной в настоящем документе моделью данных, позволяющей группировать обязательные требования по значимым параметрам;

- выявление пробелов в описании обязательных требований;

- выявление неэффективных обязательных требований (выполнение либо невыполнение которых не влияет на вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям);

- выявление противоречий между обязательными требованиями;

- разграничение обязательных требований, проверяемых различными контрольными (надзорными) органами.

3.4 Описание обязательного требования

Описание обязательного требования – краткое определение содержания обязательного требования и (или) группы взаимосвязанных обязательных требований.

Атрибутный состав модели описания обязательного требования, указание на источники получения сведений, допустимые форматы представления сведений, используемые справочники или диапазоны допустимых значений изложены в разделе 4 настоящего документа.

4 МОДЕЛЬ ОПИСАНИЯ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ТРЕБОВАНИЯ

Модель описания обязательного требования включает в себя следующие группы атрибутов:

4.1 Базовые атрибуты

Эта группа атрибутов характеризует обязательное требование в целом:

- наименование вида контрольно-надзорной деятельности (реестр видов контрольно-надзорной деятельности подлежит формированию в Федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее - ФРГУ);
- содержание требования (содержится в нормативных правовых актах и нормативных документах);
- наименование вида деятельности проверяемого лица (в качестве классификатора следует использовать Общероссийский классификатор видов экономической деятельности);
- тип проверяемого лица (например, индивидуальный предприниматель, субъект малого и среднего предпринимательства – подлежит формированию в ФРГУ);
- тип проверяемого объекта (например, имущество, деятельность, продукция, вид работ – подлежит формированию в ФРГУ);
- наименование проверяемого объекта (например, благотворительная деятельность, пищевая продукция, высотные работы – подлежит формированию в ФРГУ);
- наименование предмета проверки (например, парфюмерно-косметическая продукция в потребительской таре, документы финансово-хозяйственной деятельности, распорядительные документы – подлежит формированию в ФРГУ) – в данном разделе должны быть указаны наименования всех предметов, которые будут проверены инспектором (например, для проверки типа объекта «имущество» потребуется проверить предметы «документы финансово-хозяйственной деятельности, распорядительные документы»).
- ссылка на нормативный(ые) правовой(ые) акт(ы), нормативный(е) документ(ы), устанавливающий(ие) требование.

4.2 Атрибуты, определяющие порядок проверки соответствия требованию

Эта группа атрибутов связана с порядком и возможными последствиями выявления несоответствия требованию:

- тип контрольно-надзорного мероприятия (например, проверка, контрольная закупка, мероприятие без взаимодействия с проверяемым лицом, только в рамках расследований – подлежит формированию в ФРГУ). Данная характеристика требования как правило отсутствует в нормативных правовых актах, нормативных документах, однако она важна для автоматизированного формирования проверочных листов, а также повышения доступности информации о порядке проведения контрольно-надзорного мероприятия для проверяемых лиц;
- описание процедуры проверки выполнения требования (например, лабораторное исследование, визуальная проверка наличия – подлежит формированию в ФРГУ), данная характеристика также может отсутствовать в нормативных правовых актах, нормативных документах, но может содержаться в должностных инструкциях инспектора контрольно-надзорного органа), однако она важна для обеспечения доступности информации о порядке проведения контрольно-надзорных мероприятий для проверяемых лиц;
- описание объективных критериев принятия решения о выполнении либо невыполнении требования (предельная концентрация вещества, наличие/отсутствие документа – формирование справочника не предусмотрено) – такие критерии часто содержатся в актах, не являющихся нормативными правовыми актами;
- предписания в случае невыполнения требования (например, выполнить работы по дезинфекции, приостановить строительство, временно отстранить от работы лиц, приостановить действие лицензии – подлежит формированию в ФРГУ) – могут быть дифференцированы в зависимости от типа проверяемого лица;
- вид ответственности, предусмотренной за невыполнение требования (например, административный штраф – подлежит формированию в ФРГУ) – могут быть дифференцированы в зависимости от типа проверяемого лица, как правило содержатся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях.

4.3 Атрибуты для приоритизации обязательных требований

Эта группа атрибутов позволяет приоритизировать обязательные требования, в том числе для включения в проверочные листы:

- тип ущерба охраняемым законом ценностям, связанный с невыполнением требования (например, ущерб здоровью, материальный ущерб – указанный

справочник подлежит формированию в Государственной информационной системе «Единый реестр проверок») – устанавливается на основе имеющихся в распоряжении контрольно-надзорного органа статистических данных о связи нарушений с фактами нанесения ущерба охраняемым законом ценностям;

- вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям – оценивается на основе имеющихся в распоряжении контрольно-надзорных органов статистических данных о связи нарушений с фактами нанесения ущерба охраняемым законом ценностям, в том числе обеспечивает возможность выявить неэффективные требования;

- контролепригодность требования с учетом установленной процедуры проверки выполнения требования (например, при визуальном осмотре не может быть измерена высота потолка или вес объекта) – устанавливается аналитическим путем, используется при оптимизации обязательных требований, учитывается при формировании проверочных листов.

4.4 Атрибуты для «тонкого профилирования» обязательных требований

Эта группа атрибутов, являющихся специфическими для конкретного вида контрольно-надзорной деятельности, позволяющих однозначно оценивать применимость либо неприменимость обязательного требования к конкретному проверяемому лицу с учетом сведений о проверяемом лице, доступных контрольно-надзорному органу. Примерами атрибутов этой группы могут служить этажность (для зданий), площадь (для помещений).

4.5 Формирование справочников для описания обязательного требования

Формирование справочников для описания обязательных требований осуществляется органом, уполномоченным на ведение единого реестра сервисов Единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

5 ОРГАНИЗАЦИЯ РАБОТЫ ПО ИДЕНТИФИКАЦИИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ТРЕБОВАНИЙ

Работа по идентификации и систематизации обязательных требований осуществляется уполномоченными структурными подразделениями контрольно-надзорных органов. Требуется определить должностное лицо, осуществляющее общую координацию действий указанных подразделений и ответственное за результат работы.

Должен быть подготовлен план проведения идентификации и систематизации обязательных требований, согласующийся с планом разработки проверочных листов, учитывающих требования, установленные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2017 г. № 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» (далее – постановление № 177).

План должен соответствовать изложенной в разделе 6 настоящего документа структуре этапов и подэтапов проведения идентификации и систематизации обязательных требований.

К аналитической работе по систематизации обязательных требований рекомендуется привлекать экспертов из состава Общественных советов соответствующих контрольно-надзорных органов.

Модель описания обязательных требований, подготовленная контрольно-надзорным органом в соответствии с разделом 4 настоящего документа, направляется на рассмотрение в уполномоченный орган.

Срок представления модели описания обязательных требований определяется уполномоченным органом.

Уполномоченный орган проводит оценку модели описания обязательных требований на предмет единообразного изложения атрибутов обязательных требований.

Согласованная уполномоченным органом модель описания обязательных требований утверждается распорядительным актом контрольно-надзорного органа. При необходимости контрольно-надзорный орган вносит изменения в модель описания обязательных требований по согласованию с уполномоченным органом.

6 ЭТАПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ИДЕНТИФИКАЦИИ И СИСТЕМАТИЗАЦИИ ТРЕБОВАНИЙ

6.1 Формирование Перечня нормативных правовых актов

Формирование Перечня нормативных правовых актов осуществляется на основании статьи 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» с учетом Методических рекомендаций по составлению перечня.

Контрольно-надзорные органы должны обеспечить исчерпывающий характер Перечня нормативных правовых актов, а также заполнить все разделы Перечня нормативных правовых актов, предусмотренные Приложением 1 к Методическим рекомендациям по составлению перечня.

6.2 Идентификация обязательных требований

Сложность идентификации обязательных требований заключается в отсутствии нормативно закреплённых критериев их выделения. При выделении обязательных требований, особенно при принятии решения о том, является ли выделенное обязательное требование атомарным (далее неделимым) обязательным требованием или совокупностью нескольких требований, рекомендуется руководствоваться следующими критериями:

- оценка выполнения атомарного обязательного требования является бинарной (выполнено либо не выполнено), не возникает необходимости давать количественную оценку (например, по большей части выполнено). Если выполнение требования предполагает оценку, отличную от бинарной, следует рассмотреть возможность разделения его на несколько отдельных обязательных требований;
- если атомарное обязательное требование содержит норму, установленную в отношении нескольких проверяемых объектов (или несколько норм в отношении одного проверяемого объекта), это означает, что данная норма должна быть выполнена в отношении всех без исключения объектов (или все без исключения нормы должны быть выполнены в отношении данного объекта), при этом невыполнение нормы в отношении одного объекта (невыполнение одной из норм) влечет за собой те же последствия (с точки зрения ущерба охраняемым законом ценностям), что и невыполнение нормы в отношении всех объектов (невыполнение всех норм); в противном случае следует рассмотреть возможность разделения требования на несколько отдельных обязательных требований.

6.3 Формирование описаний идентифицированных обязательных требований

Формирование описаний идентифицированных обязательных требований осуществляется в соответствии с моделью описания обязательного требования, описанной в разделе 4 настоящего документа.

6.4 Формирование проверочных листов

Формирование проверочных листов осуществляется в соответствии с постановлением № 177.

При формировании проверочных листов следует учитывать следующие характеристики обязательного требования:

- тип и вероятность нанесения ущерба охраняемым законом ценностям в случае невыполнения обязательного требования – в проверочные листы целесообразно

включать требования, наиболее значимые с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- контролепригодность требования – требования, проверка которых затруднена, включать в проверочные листы нецелесообразно;

- тип проверяемого объекта и объект проверки – эти атрибуты позволят сгруппировать требования в отдельные проверочные листы.

Форма проверочного листа должна содержать параметры, утвержденные постановлением № 177.

6.5 Ведение перечня отраслевых обязательных требований в ведомственную систему контрольно-надзорного органа и его внесение в реестр наборов обязательных требований ФРГУ

Ведение перечня отраслевых обязательных требований в ВИС КНО и его внесение в реестр наборов обязательных требований ФРГУ осуществляются контрольно-надзорными органами в соответствии с «Комплексными требованиями к информационным системам, обеспечивающим выполнение контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти (Стандартом информатизации контрольно-надзорной деятельности)», утвержденным проектным комитетом по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольно-надзорной деятельности» (протокол заседания от 14 июня 2017 г. № 40(б)).

6.6 Доработка Перечня нормативных правовых актов

Доработка Перечня нормативных правовых актов осуществляется в целях включения в данный перечень описания круга лиц и (или) перечня объектов, в отношении которых устанавливаются обязательные требования, указания на структурные единицы актов, содержащие обязательные требования, описания обязательных требований. Данная доработка проводится в соответствии с утвержденным планом систематизации (выборки).

6.7 Оптимизация обязательных требований

Выявляемые случаи неэффективности, неполноты, противоречивости, избыточности обязательных требований решаются в порядке, установленном

разделом III «Организация систематической оценки эффективности и пересмотра обязательных требований в федеральных органах исполнительной власти» методических рекомендаций по систематической оценке эффективности обязательных требований для обеспечения минимизации рисков и предотвращения негативных социальных или экономических последствий, включая отмену неэффективных и избыточных, утвержденных проектным комитетом по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольно-надзорной деятельности» (протокол заседания от 31 марта 2017 г. № 19(3)).