

Методика проведения оценки деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации

I. Общие положения

Методика проведения оценки влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации (далее соответственно – методика, территориальные органы) разработана в соответствии с требованиями раздела 6 целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р (далее – целевая модель), и в целях применения показателя «Оценка влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации» (далее – показатель).

Положения методики основываются на целях внедрения риск-ориентированного подхода, включая оптимальное использование трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижение издержек подконтрольных субъектов повышение результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, задаче сбалансированного распределения усилий контрольно-надзорных органов в зависимости от уровня риска объектов контроля (надзора) и концентрации на объектах контроля (надзора) с высоким уровнем риска.

Таким образом, в ключе объема издержек подконтрольных субъектов, связанных с осуществлением федерального государственного контроля (надзора) и характеризующих состояние инвестиционного климата в регионе, осуществление государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода предполагает преобладание числа контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска и значительного риска (1-3 классам опасности), по сравнению с количеством контрольно-надзорных мероприятий, проводимых в отношении подконтрольных субъектов отнесенных к более низким категориям риска (классам опасности).

С точки зрения качества установленных для вида федерального государственного контроля (надзора) критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к категориям риска (классам опасности), показатель является индикатором корректности применяемых критериев и распределения подконтрольных субъектов по уровням риска.

С учетом этого на основании рассчитываемой доли контрольных и административных мероприятий, проведенных на территории субъекта

Российской Федерации территориальными органами в отношении объектов государственного контроля (надзора), отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска и значительного риска (1-3 классам опасности), методика позволяет для каждого субъекта Российской Федерации определять и отслеживать изменения степени влияния на подконтрольную среду деятельности территориальных органов при осуществлении ими федерального государственного контроля (надзора), указывая, в том числе на качественное состояние управления рисками при осуществлении вида государственного контроля (надзора).

Рост соответствующей доли указывает на корректное применение риск-ориентированного подхода территориальными органами, обоснованность контрольно-надзорной нагрузки, что, в свою очередь, обеспечивает доверительные и прозрачные взаимоотношения территориальных органов и подконтрольных субъектов и положительно сказывается на инвестиционном климате в конкретном субъекте Российской Федерации.

II. Расчет показателя

2. Определяемое значение показателя (D) представляет собой среднее арифметическое значений долей контрольных и административных мероприятий, проведенных на территории субъекта Российской Федерации в рамках каждого осуществляемого территориальным органом вида федерального государственного контроля (надзора) в отношении подконтрольных субъектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска и значительного риска (1-3 классам опасности) в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами, и рассчитывается по формуле:

$$D = (K1 + K2 + \dots + Kn)/N,$$

$$\text{при этом } K = R/V * 100 \%,$$

где:

K – доля контрольных и административных мероприятий, проведенных на территории субъекта Российской Федерации территориальным органом при осуществлении вида федерального государственного контроля (надзора) в отношении подконтрольных субъектов, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска и значительного риска (1-3 классам опасности) в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами;

R – число всех случаев фактического взаимодействия на территории субъекта Российской Федерации территориального органа при осуществлении вида федерального государственного контроля (надзора) с подконтрольными субъектами, отнесенными к категориям чрезвычайно высокого риска, высокого риска и значительного риска (1-3 классам опасности) в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами с возложением на них дополнительной обязанности (обязанностей) и осуществлявшегося в рамках проведения плановой проверки, внеплановой проверки, при производстве по делам об административных правонарушениях, при проведении контрольной закупки, при проведении мероприятий в рамках установленного режима постоянного государственного

контроля (надзора), иных административных мероприятий, проведенных территориальными органами;

V – общее число всех случаев фактического взаимодействия на территории субъекта Российской Федерации территориального органа при осуществлении вида федерального государственного контроля (надзора) со всеми подконтрольными субъектами (вне зависимости от присвоенных им категорий риска (классов опасности) с возложением на них дополнительной обязанности (обязанностей) и осуществлявшегося в рамках проведения плановой проверки, внеплановой проверки, при производстве по делам об административных правонарушениях, при проведении контрольной закупки, при проведении мероприятий в рамках установленного режима постоянного государственного контроля (надзора), иных административных мероприятий, проведенных территориальными органами;

N – число видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемых на территории субъекта Российской Федерации территориальными органами.

Применительно к *налоговому контролю* в целях расчета показателя в качестве подконтрольных субъектов понимаются налогоплательщики, стоящие на учете в налоговом органе на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и осуществляющие предпринимательскую деятельность. В качестве учитываемых форм взаимодействия используются: выездная проверка, в том числе выездная проверка консолидированной группы налогоплательщиков, камеральная проверка (в случае если при проведении проверки налоговый орган истребовал у подконтрольного субъекта документы и (или) проводил осмотр в соответствии со статьей 92 Налогового кодекса Российской Федерации), производство по делам об административных правонарушениях, производство по делам о налоговых правонарушениях, иные административные мероприятия.

Применительно к *таможенному контролю* в целях расчета показателя в качестве подконтрольных субъектов понимаются участники внешнеэкономической деятельности, не отнесенные к категории низкого риска. При этом в случае проведения мероприятий по государственному контролю в отношении товаров и (или) документов, учитывается соответствующая их принадлежность юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю. В качестве учитываемых форм взаимодействия используются: выездная таможенная проверка, камеральная таможенная проверка (в случае если при проведении проверки таможенный орган истребовал у подконтрольного субъекта документы и (или) сведения), производство по делам об административных правонарушениях, иные административные мероприятия.

В случае если для объектов вида государственного контроля (надзора) установлены только категории среднего, умеренного и низкого риска (4-6 классы опасности), дополнительно значение K для данного вида государственного контроля (надзора) рассчитывается исходя из фактически установленных категорий риска (классов опасности), а значение показателя в субъекте Российской Федерации также определяется с учетом полученных

значений K для соответствующих видов государственного контроля (надзора). При этом применяется формула, предусмотренная настоящим пунктом методики, однако под K понимается доля контрольных и административных мероприятий, проведенных на территории субъекта Российской Федерации территориальным органом при осуществлении вида федерального государственного контроля (надзора) в отношении подконтрольных субъектов, отнесенных к категории среднего риска (4 классу опасности) в соответствии с принятыми нормативными правовыми актами.

3. Применяемые для расчета показателя термины, обозначающие виды (формы) взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, следует понимать с учетом их определения в действующем законодательстве Российской Федерации.

Под иными административными мероприятиями для целей расчета показателя понимаются формы взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, не являющиеся видами (формами) указанных в пунктах 2, 5 настоящей методики контрольно-надзорных мероприятий или их составными частями, осуществляемые территориальными органами и влекущие возложение на юридических лиц, индивидуальных предпринимателей дополнительной обязанности (обязанностей) (например, направление запросов о представлении информации, документов или истребование информации, документов в любой иной форме и т.п.).

Под дополнительной обязанностью (обязанностями) для целей расчета показателя понимаются обязанности, не предусмотренные непосредственно законодательством и возникающие у юридического лица, индивидуального предпринимателя в связи с осуществлением взаимодействия с территориальным органом.

4. При расчете показателя не учитываются мероприятия, проводимые в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя по их инициативе, в том числе в связи с совершением ими действий, которые в соответствии с требованиями законодательства являются непосредственным основанием для проведения мероприятий по контролю, в частности:

1) внеплановая проверка, проведенная на основании поступления в орган государственного контроля (надзора) заявления от юридического лица или индивидуального предпринимателя о предоставлении правового статуса, специального разрешения (лицензии) на право осуществления отдельных видов деятельности или разрешения (согласования) на осуществление иных юридически значимых действий, если проведение соответствующей внеплановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя предусмотрено правилами предоставления правового статуса, специального разрешения (лицензии), выдачи разрешения (согласования), в том числе проверка в отношении соискателя лицензии, представившего заявление о предоставлении лицензии, или лицензиата, представившего заявление о переоформлении лицензии, в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

2) мероприятия, осуществляемые в связи с предоставлением юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям государственных услуг в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

При расчете показателя не учитываются случаи взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при проведении мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, включая объявление предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований.

Применительно к *таможенному контролю* в целях расчета показателя не учитываются проверки соблюдения актов валютного законодательства Российской Федерации и актов органов валютного регулирования участниками внешнеэкономической деятельности, проводимые таможенными органами.

5. Для используемых в целях расчета показателя форм взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями учитывается следующее:

1) для плановых, внеплановых проверок: за условную единицу принимается вся совокупность мероприятий в отношении одного юридического лица или индивидуального предпринимателя в рамках одной проверки, инициированной в отчетном периоде. В случае если проверку не удалось завершить или провести, а приказ о проведении проверки издан и должностными лицами контрольно-надзорного органа были предприняты действия, направленные на фактическое проведение проверки, данная проверка также учитывается при расчете показателя;

2) для производства по делам об административных правонарушениях: за условную единицу принимается факт возбуждения территориальным органом дела об административном правонарушении в соответствии со статьей 28.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации либо наличие составленного протокола об административном правонарушении. При этом административное расследование следует учитывать как этап производства по делу об административном правонарушении и не указывать как отдельное взаимодействие с подконтрольным субъектом. В целях расчета показателя за единицу принимается (с соответствующим внесением в таблицу цифры) совокупность всех видов взаимодействий с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в рамках рассмотрения и разрешения одного возбужденного в соответствующем периоде времени дела об административном правонарушении вне зависимости от результата его разрешения;

3) контрольная закупка: за условную единицу принимается факт проведения контрольной закупки в отношении конкретного юридического лица или индивидуального предпринимателя вне зависимости от итогового результата;

4) режим постоянного государственного контроля (надзора): за условную единицу принимается вся совокупность взаимодействий с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, в отношении которого в отчетном периоде осуществлялся (осуществляется) режим постоянного государственного контроля (надзора);

5) иные административные мероприятия: за условную единицу принимается каждый случай взаимодействия (или совокупность взаимодействий) с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, повлекший возникновение у него дополнительной обязанности (обязанностей);

б) для производства по делам о налоговых правонарушениях: за условную единицу принимается факт рассмотрения дела о налоговом правонарушении в соответствии со статьями 100.1, 101, 101.4 Налогового кодекса Российской Федерации. В целях расчета показателя за единицу принимается (с соответствующим внесением в таблицу цифры) совокупность всех видов взаимодействий с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в целях рассмотрения и разрешения одного возбужденного в соответствующем периоде времени дела о налоговом правонарушении вне зависимости от результата его разрешения, в том числе в случае принятия решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения;

7) для выездных налоговых проверок консолидированной группы налогоплательщиков: за условную единицу принимается совокупность мероприятий, проводимых в рамках одной проверки, инициированной в отчетном периоде, в отношении каждого налогоплательщика, являющегося участником соответствующей консолидированной группы (то есть, например, если консолидированную группу составляют 5 налогоплательщиков, то при расчете показателя выездная проверка данной группы представляет собой 5 условных единиц).

Взаимодействие с юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в рамках одной из вышеуказанных форм (за исключением режима постоянного государственного контроля (надзора), начатое в одном отчетном периоде и завершающееся в другом отчетном периоде, учитывается только в одном из отчетных периодов.

Если режим постоянного государственного контроля (надзора) в отношении одного и того же юридического лица, индивидуального предпринимателя действует в течение нескольких отчетных периодов, данный факт учитывается в каждом отчетном периоде.

б. Если вид осуществляемого на территории субъекта Российской Федерации федерального государственного контроля (надзора) включает в себя подвиды (например, федеральный государственный экологический надзор), то представляемые для расчета показателя данные учитываются для каждого подвида федерального государственного контроля (надзора).

В таких случаях показатель рассчитывается кумулятивно – для вида федерального государственного контроля (надзора) в целом, при этом для каждого его подвида определяется доля участия в общей степени влияния на подконтрольные субъекты в связи с осуществлением вида федерального государственного контроля (надзора) на территории субъекта Российской Федерации (общая степень влияния на подконтрольные субъекты принимается за единицу).

III. Интерпретация результата

7. С учетом многофункциональности показателя субъектам Российской Федерации рекомендуется проводить оценку по следующим направлениям:

1) сравнение значения показателя и значений K , полученных в отчетном периоде по каждому виду государственного контроля (надзора), с числовыми диапазонами в соответствии с рекомендациями, предусмотренными пунктом 8 настоящей методики;

2) сравнение значений показателя и K , полученных в отчетном периоде по каждому виду государственного контроля (надзора), в соответствии с рекомендациями, предусмотренными 9 настоящей методики;

3) сравнение значения показателя со средним значением, рассчитываемым в отчетном периоде по всем субъектам Российской Федерации или по федеральному округу, в соответствии с рекомендациями, предусмотренными пунктом 10 настоящей методики;

4) сравнение значений показателя и (или) значений K , полученных в субъекте Российской Федерации в отчетном периоде и в предшествующем периодах, в соответствии с рекомендациями, предусмотренными пунктом 11 настоящей методики.

8. С точки зрения степени влияния на подконтрольные субъекты деятельности территориальных органов при осуществлении ими федерального государственного контроля (надзора) и качества управления рисками в рамках вида государственного контроля (надзора), числовой диапазон, в котором находится значение показателя, характеризуется следующим:

Диапазон, %	Что означает нахождение показателя, переменной K в диапазоне, с точки зрения степени влияния на подконтрольные субъекты	Что означает нахождение переменной K в диапазоне, с точки зрения качества управления рисками при осуществлении вида государственного контроля (надзора)
0 – 30	Степень нагрузки на подконтрольные субъекты считается фактором, усугубляющим состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации.	Установленные для вида государственного контроля (надзора) критерии риска полностью <i>не соответствуют</i> объективному (реальному) уровню риска деятельности подконтрольных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и <i>нуждаются в комплексном пересмотре</i> , в том числе с проведением детального анализа подконтрольной сферы и оценки рисков.
30,1 – 50	Степень нагрузки на подконтрольные субъекты считается фактором, сдерживающим развитие состояния инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации.	Установленные для вида государственного контроля (надзора) критерии риска <i>не в полной мере соответствуют</i> объективному (реальному) уровню риска деятельности подконтрольных юридических лиц

		и индивидуальных предпринимателей и <i>нуждаются в пересмотре</i> , в том числе на предмет количества предусмотренных категорий риска (классов опасности), объективности (достоверности и верифицируемости) оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.
50,1 – 70	Степень нагрузки на подконтрольные субъекты считается не препятствующей улучшению состояния инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации	Установленные для вида государственного контроля (надзора) критерии риска <i>почти соответствуют</i> объективному (реальному) уровню риска деятельности подконтрольных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и <i>нуждаются в актуализации</i> , в том числе на предмет правильности оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, деятельность которых отнесена к категориям среднего, умеренного и низкого рисков (соответствующим классам опасности).
70,1-90	Степень нагрузки на подконтрольные субъекты считается благотворно влияющей на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации. При этом данные в данном диапазоне следует дополнительно верифицировать и подтвердить их корректность.	Установленные для вида государственного контроля (надзора) критерии риска <i>соответствуют</i> объективному (реальному) уровню риска деятельности подконтрольных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.
90,1-100	Степень нагрузки на подконтрольные субъекты считается фактором особой инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации (в том числе в случаях недостижения в субъекте Российской Федерации иных показателей целевой модели), однако с ростом числа объектов контроля (надзора) на территории субъекта Российской Федерации данная ситуация может меняться в сторону увеличения степени влияния на подконтрольные субъекты. При этом данные в данном диапазоне следует дополнительно верифицировать и подтвердить их корректность.	Установленные для вида государственного контроля (надзора) критерии риска <i>не соответствуют</i> объективному (реальному) уровню риска деятельности подконтрольных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и <i>нуждаются в пересмотре</i> , в том числе на предмет количества предусмотренных категорий риска (классов опасности), объективности (достоверности и верифицируемости) оценки тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

9. Для оценки степени нагрузки на подконтрольные субъекты вследствие деятельности каждого из территориальных органов, действующих на территории субъекта Российской Федерации, с учетом положений пунктов 8 и 11 настоящей методики в соответствующем регионе сравниваются значение показателя и каждое полученное в отчетном периоде значение К.

10. Для оценки инвестиционной привлекательности субъекта Российской Федерации, по сравнению с иными регионами, с точки зрения степени нагрузки на подконтрольные субъекты вследствие деятельности территориальных органов, значение показателя, полученное в данном субъекте Российской Федерации в отчетном периоде, сравнивается со средним значением, рассчитываемым в этом отчетном периоде по всем субъектам Российской Федерации или по федеральному округу, в состав которого входит субъект Российской Федерации (среднее арифметическое значений показателей, полученных в каждом регионе).

Для проведения сравнительной оценки по федеральному округу информация о полученных значениях показателей и иные дополнительные сведения запрашиваются заинтересованным субъектом Российской Федерации у субъектов Российской Федерации, входящих в соответствующий федеральный округ.

11. Для оценки происходящих в субъекте Российской Федерации изменений степени нагрузки на подконтрольные субъекты вследствие деятельности территориальных органов значения показателей и (или) значений К рассматриваются, в том числе в динамике.

О положительной динамике, указывающей на улучшение инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации, с точки зрения нагрузки на подконтрольные субъекты вследствие деятельности территориальных органов, свидетельствуют следующие ситуации:

1) последовательное (с каждым отчетным периодом в течение не менее трех периодов) увеличение значения показателя субъекта Российской Федерации и (или) значения (значений) К (при стабильном соотношении объектов вида (видов) государственного контроля (надзора) в зависимости от их распределения по категориям риска (классам опасности) и в условиях применения одних и тех же форм взаимодействия);

2) последовательное (с каждым отчетным периодом в течение не менее трех периодов) увеличение значения показателя субъекта Российской Федерации относительно предшествующих значений показателя в данном регионе и одновременно его увеличение относительно среднего значения показателя, рассчитываемого по всем субъектам Российской Федерации или по федеральному округу, в состав которого входит субъект Российской Федерации.

Соответственно уменьшение значений показателя и (или) значений К свидетельствует об отрицательной динамике изменений степени влияния на подконтрольные субъекты вследствие деятельности территориальных органов.

Если на территории субъекта Российской Федерации соотношение объектов вида государственного контроля (надзора) в зависимости от их распределения по категориям риска (классам опасности) меняется на пять процентов и более

(в частности, в случае пересмотра утвержденных для вида государственного контроля (надзора) категорий риска (классов опасности), критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей к категориям риска (классам опасности), и (или) если территориальным органом вводятся ранее не применявшиеся формы взаимодействия с подконтрольными субъектами, то указанные обстоятельства учитываются при проведении оценки).

IV. Координационный орган субъекта Российской Федерации по оценке влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации

12. В соответствии с разделом 6 целевой модели в субъекте Российской Федерации требуется организовать работу координационного органа субъекта Российской Федерации по оценке влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации (далее – координационный орган).

13. Координационный орган обеспечивает, в том числе:

на регулярной основе (не реже двух раз в год) проведение оценки влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации;

выработку рекомендаций для соответствующих территориальных органов по улучшению значений показателя и осуществление мониторинга их выполнения.

14. Решение о применении методов оценки, предусмотренных подпунктами 2-4 пункта 7 настоящей методики, принимается на заседании координационного органа.

15. Координационный орган может организовать в субъекте Российской Федерации работу по оценке влияния деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора), и (или) по кумулятивной оценке влияния деятельности указанных органов и территориальных органов на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации, в том числе с применением методов оценки, предусмотренных настоящей методикой.