Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА и ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Иркутский филиал РАНХиГС
г. Иркутск

Направление (специальность) 38.03.04 Государственное и муниципальное управление
Профиль Административное управление
Выпускающая кафедра Государственного и муниципального управления

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ (БАКАЛАВРСКАЯ) РАБОТА

на тему:

Совершенствование регламентации деятельности государственных гражданских служащих (на примере Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области)

Автор работы:
студент 4 курса
очной формы обучения
Иванова Вероника Олеговна
Подпись _____

Руководитель работы:
Должность, звание:
заведующий кафедрой ГМУ, доцент
Андросюк Сергей Александрович
Подпись _____

Заведующий выпускающей кафедрой:
Должность, звание:
заведующий кафедрой ГМУ, доцент
Андросюк Сергей Александрович
Подпись _____

Иркутск 2018 г.

Оглавление

Введение.....3
Глава 1 Организационно-правовые основы регламентации деятельности государственных гражданских служащих.....6
1.1 Понятие и виды регламентации деятельности государственных гражданских служащих.....6
1.2 Правовые основы регламентации деятельности государственных гражданских служащих.....13
1.3 Особенности регламентации деятельности служащих контрольно-надзорных органов.....15
Глава 2 Анализ и основные направления деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области.....25
2.1 Основные направления деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области.....25
2.2 Анализ деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области.....33
2.3 Анализ вопросов регламентирования деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области.....40
Глава 3 Пути совершенствования регламентации деятельности Территориального управления Роспотребнадзора по Иркутской области.....56
3.1 Проблемы регламентации деятельности Территориального.....56
управления Роспотребнадзора по Иркутской области.....56
3.2. Рекомендации по совершенствованию регламентации деятельности Территориального управления Роспотребнадзора по Иркутской области в условиях внедрения риск-ориентированного подхода к осуществлению надзорной деятельности 63
Заключение.....81
Список нормативно-правовых актов и литературы.....84

Введение

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека. Вновь реорганизованной Федеральной службе была передана часть функций Министерства здравоохранения Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Министерства по антимонопольной политике Российской Федерации.

Свою деятельность Федеральная служба осуществляет согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2004 г. № 154 «Вопросы Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», а также на основании Положения, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека». Так же правовые основы деятельности Федеральной службы определены основополагающими федеральными законами «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», «О защите прав потребителей», другими нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Федеральная служба является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения Российской Федерации, защиты прав потребителей на потребительском рынке. Федеральная служба осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и иными организациями.

Существующее законодательство о защите прав потребителей не исчерпывается одним только Законом РФ «О защите прав потребителей». Это целая группа

нормативных актов, как законов, так и постановлений Правительства, регулирующих отдельные сферы потребительского законодательства.

Поэтому, актуальность темы данной работы вызвана еще тем, что проблема совершенствования регламентации деятельности органов Роспотребнадзора не так уж и развита.

В последнее время появились работы по вопросам регламентации деятельности Роспотребнадзора. Среди исследователей, рассматривающих эту проблему, можно выделить Коваленко С.В., Киричек А.И., Сазонова Л.А.

В качестве объекта исследования избрано Территориальное Управление Роспотребнадзора по Иркутской области, предметом являются вопросы регламентации деятельности органов Роспотребнадзора.

Цель выпускной квалификационной работы - выработать рекомендации по совершенствованию регламентации деятельности органов Роспотребнадзора по Иркутской области в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

Задачи исследования:

1) охарактеризовать состояние Организационно-правовых основ регламентации деятельности государственных гражданских служащих;

2) провести анализ деятельности Территориального Управления Роспотребнадзора по Иркутской области в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

3) выработать рекомендации по совершенствованию регламентации деятельности Территориального управления Роспотребнадзора по Иркутской области в условиях внедрения риск-ориентированного подхода к осуществлению надзорной деятельности.

Основными методами исследования выступили: анализ нормативных правовых актов и иных источников, наблюдение, анализ статистических данных.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав и заключения.

Во введении обозначены актуальность, изученность, предмет, объект исследования, цель, задачи и практическая значимость. В первой главе рассмотрены организационно-правовые основы регламентации деятельности государственных гражданских служащих, требования и методы регламентации. Во второй главе представлены анализ и основные направления деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области. В третьей главе рассмотрены проблемы регламентации деятельности Роспотребнадзора и рекомендации по их совершенствованию.

Проект исследования выражается в возможности использования её результатов в деятельности Территориального Управления Роспотребнадзора.

Глава 1 Организационно-правовые основы регламентации деятельности государственных гражданских служащих

1.1 Понятие и виды регламентации деятельности государственных гражданских служащих

Должностной регламент — это локальный нормативный акт, устанавливающий административно-правовой статус должности, в том числе права, обязанности и ответственность, условия и основания замещения, квалификационные требования по должности, предъявляемые к замещающему ее лицу, правила и процедуры юридически значимых действий, совершаемых по должности, а также перечни вопросов, рассматриваемых, согласовываемых или разрешаемых лицом, замещающим должность, а также показатели результативности исполнения должности.

Должностной регламент составляется по каждой штатной должности государственной гражданской службы. (ч. 1 ст. 47 Закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ).

Профессиональная служебная деятельность гражданского служащего осуществляется в соответствии с должностным регламентом, утверждаемым представителем нанимателя и являющимся составной частью административного регламента государственного органа.

I. В должностной регламент включаются:

1) квалификационные требования к уровню и характеру знаний и навы-ков, предъявляемые к гражданскому служащему, замещающему соответствую-щую должность гражданской службы, а также к образованию, стажу граждан-ской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности;

2) должностные обязанности, права и ответственность гражданского служащего за неисполнение (ненадлежащее исполнение) должностных обязанно-стей в соответствии с административным регламентом государственного органа, задачами и функциями структурного подразделения государственного органа, и функциональными особенностями замещаемой в нем должности гражданской службы;

3) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;

4) перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений;

5) сроки и процедуры подготовки, рассмотрения проектов управленче-ских и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений;

6) порядок служебного взаимодействия гражданского служащего в связи с исполнением им должностных обязанностей с гражданскими служащими того же государственного органа, гражданскими служащими иных государственных органов, другими гражданами, а также с организациями;

7) перечень государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям в соответствии с административным регламентом государственного органа;

8) показатели эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

II. Положения должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы, аттестации, квалификационного экзамена, планировании профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

III. Результаты исполнения гражданским служащим должностного регламента учитываются при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв, оценке его профессиональной служебной деятельности при проведении аттестации, квалификационного экзамена либо поощрении гражданского служащего.

IV. Примерные должностные регламенты утверждаются соответствующим органом по управлению государственной службой.

Регламентация труда - это установление правил, положений, инструкций, норм, определяющих порядок деятельности работников при осуществлении ими трудовых функций. Основой регламентации является термин "регламент" (от фр. reglament - правило) - совокупность правил, положений, определяющих внутреннюю

организацию и порядок деятельности государственного органа, организации, предприятия, а также порядок проведения заседаний и конференций.

Таким образом, ключевым словом в определении регламента можно считать слово «порядок». Порядок вносит стройность и гармонию в организационную структуру организации, уменьшает неопределенность во взаимоотношениях сотрудников и подразделений между собой. А снижение неопределенности, в свою очередь, одна из важнейших задач управления.

Процесс регламентации включает в себя два типа норм: содержащие прямые предписания на средства деятельности и нормы, содержащие предписания на общую направленность деятельности.

Таким образом, использование регламентационных документов самым тесным образом связано с процессом формализации деятельности. В настоящее время формализация вызвана процессом усложнения управленческой деятельности. Так, рост производства, темпов его развития, увеличение объема и качества информации, используемой в управлении, так или иначе, ведет к росту и усложнению коммуникаций в организационной системе.

Внедрение передовых достижений научно-технического прогресса требует соответствующего уровня профессиональной подготовки менеджеров и в значительной мере основывается на требованиях мгновенного принятия эффективных управленческих решений и т.п. При этом объекты приложения регламентации как способа организационно закрепления труда работников находятся в постоянной динамике и никогда не были неизменными.

Первоначально регламентация труда применялась к организации труда государственных чиновников, затем этот способ организационного закрепления труда в силу своей высокой эффективности начал переноситься в сферу материального производства, где первоначальным ее объектом становятся рабочие. Следующим этапом в применении регламентационных документов стало приложение их к труду менеджеров предприятий; управленческие работники производственных организаций становятся основным объектом приложения регламентации, в нашей стране самое

широкое применение нашли карты организации труда в качестве нового вида регламентационных документов, который в 70 - 80-е годы был развит Иркутским опытом регламентации труда.

В целом, основное назначение регламентации труда сводится к регулированию деятельности по управлению предприятием, упорядочиванию выполнения конкретных управленческих работ, организационному закреплению рационального разделения труда и, в конечном счете, к обеспечению эффективной организации и координации труда менеджеров, и должностной подготовке работников предприятия. Кроме того, помимо требований рациональной организации труда, регламентация обусловлена действием человеческого фактора. Это связано с тем, что возможности оперативной памяти человека существенно ограничены и это, в свою очередь, требует фиксации необходимых рациональных взаимодействий различных должностных лиц и подразделений. Данное требование связано с необходимостью изучения и разработки рациональной технологии управления, с анализом и систематизацией информационных потоков, с распределением полномочий и ответственности в рамках конкретной организационной структуры.

Все многообразие регламентов труда может быть представлено как система, цель которой - упорядочение труда персонала. В рамках этой системы выделяются различные методы регламентации труда - т.е. конкретное представление регламентов труда в виде совокупности документов, схем, графиков, таблиц и т.п., которые можно разделить на документированные и недокументированные. К ним относятся: устав организации, положение о подразделении, должностные инструкции, личностные спецификации, схемы организационных структур управления. Различные нормы: времени, численности, управляемости; правила внутреннего трудового распорядка и т.д.

Как видно, регламенты труда занимают ключевое место в системе регламентов управления в целом и разрабатываются в рамках всех элементов системы управления организацией: функций управления, организационной структуры, технологии управления, кадрового, методического, технического обеспечения и др.

В условиях рыночной экономики регламентация труда персонала организаций носит в основном локальный характер и регулируется документами, разработанными в рамках конкретной организации. Однако регламентирование в целом опирается на ряд законов, постановлений, рекомендаций. К их числу относятся: Конституция РФ; Гражданский кодекс РФ; Трудовой кодекс РФ.

Требования регламентации трудовой деятельности

Соответствие действующим законодательным и нормативным актам, одно из главных требований, предъявляемых к регламентации трудовой деятельности сотрудников и подразделений. Другими не менее важными требованиями являются: четкое распределение взаимоотношений и ролей в коллективе, установление качественных и количественных показателей оценки трудовой деятельности, четкое распределение обязанностей и ответственности работников, соответствие регламентов организационной структуре, обязательное указание принципов мотивации и стимулирования и т.д.

Требованием регламентации выступает необходимость операционального описания регламентирующих действий, что само по себе отвечает ее сущности. Если же это требование не соблюдается, то возникает ситуация, когда возможна не только широчайшая трактовка обязанностей и ответственности, но и дублирование регламентируемых действий. Следствием этого, как правило, является масштабная организационная несогласованность - причина многих случаев снижения эффективности системы управления, и развития организационных конфликтов.

К регламентам, упорядочивающим деятельность рабочих кадров, непосредственно выполняющих производственные трудовые функции, относятся: Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий (ЕТКС) или аналогичные отраслевые справочники, Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов, маршрутно-технологические карты производственного процесса, модели рабочих мест, кон-тракт, правила по технике безопасности, правила эксплуатации оборудования, наряд-заказ на выполнение работы, нормы времени на ремонт оборудования и т.д.

Для структурных подразделений, характерны следующие требования к регламентации:

– рациональное распределение функций управления между структурными подразделениями;

– четкая регламентация основных задач, закрепленных за подразделением: трудоемкость, продолжительность и календарные сроки выполнения функций и задач;

– установление функциональных взаимосвязей между подразделениями по каждому комплексу задач управления;

– повышение своевременности и надежности выполнения задач за счет обязательного введения количественных показателей;

– конкретизация прав подразделений в области принятия решений и распределения имеющихся ресурсов;

– повышение коллективной ответственности сотрудников подразделений за своевременное и качественное выполнение заданий.

Для регламентирования труда характерны не только качественные параметры трудовой деятельности, но и количественные показатели, хотя степень формализации этих процессов до сих пор остается проблематичной. В этой связи следует обратиться к нормированию труда - установлению норм затрат рабочего времени на производство какого-либо продукта или выполнение определенной работы, а также нормативов численности. Регламентирование и нормирование труда по сути являются двумя гранями одного и того же процесса, а именно совершенствования труда персонала организации. При этом нормирование характеризуется разработкой и установлением строго количественных параметров трудовых процессов, а регламентирование предполагает разработку не только количественных, но и качественных параметров трудовых процессов.

Методы регламентации труда

Регламентирование труда, как правило, рассматривается по следующим методам: организационно-правовой; экономический; социально-психологический.

Организационно-правовые методы (формы) регламентирования отражаются в ряде документов, имеющих:

– нормативный характер (например, положение о структурном подразделении, положение об организации, должностные инструкции и др.);

– характер административного указания, которое является обязательным, адресуется конкретным управляемым объектам или лицам (например, приказ, распоряжение, инструкция);

– рекомендательный характер (например, распорядок рабочего дня руководителя и т.п.).

Эти документы имеют различную степень регламентации и детализации, но общее для них - четкая дисциплина исполнения и административная ответственность, которые возможны только при наделении правами и обязанностями органа управления и конкретного должностного лица.

Экономические направления и методы регламентирования определяют границы и порядок экономических отношений в трудовом процессе. К ним относятся: положение об оплате труда, положение о материальном стимулировании работников организации, положение о премировании и т.п.

Социально-психологическое направление регламентирования устанавливает определенный порядок социально-психологических отношений (например, Кодекс деловой этики). А это, в свою очередь, способствует усилению и четкому использованию организационно-правовых и экономических форм регламентирования труда.

В этой связи необходимо отметить, что регламентация труда, являясь неотъемлемой частью организационного проектирования, позволяет не только закрепить выработанные проектные решения, но и более эффективно производить процесс внедрения, при этом выработанные регламентационные документы становятся действенным средством контроля над процессом внедрения организационных проектов. Однако регламентация выступает не только как завершающий этап организационного проектирования, но и используется в самом его процессе, причем сначала в роли

средства исследования, а затем средства проектирования деятельности организационных систем.

Регламентация труда может рассматриваться как средство снятия различных недостатков организационного проектирования: на завершающем этапе она обеспечивает также адаптацию работников предприятия к новым проектным условиям, преодолевая тем самым негативное восприятие со стороны персонала в отношении проводимых нововведений. Поскольку результатом процесса регламентации является определенный нормативный документ длительного пользования, фиксирующий правила осуществления деятельности, то и сам процесс регламентации представляет собой часть общего процесса нормирования труда. Любая же деятельность предполагает наличие определенной системы норм ее осуществления, направленных не только на результаты (нормы выработки, обслуживания), но и на сам процесс деятельности (технологические нормы, нормы дисциплины или охраны труда). Следовательно, производственных организаций без норм нет и быть не может, любая же норма представляет собой модель наиболее эффективной деятельности, иными словами - зафиксированное представление о целях, средствах и результатах деятельности.

В содержательном смысле норма представляет собой модель наиболее эффективной деятельности, а регламентация труда предполагает упорядочивание выполнения конкретных работ по управлению, т.е. определение способов наиболее эффективного выполнения трудовых операций. Следовательно, все три этапа процесса нормирования труда также осуществляется и в процессе регламентации труда. Именно поэтому регламентация представляет собой не этап общего процесса нормирования, а определенную специфическую его форму.

1.2 Правовые основы регламентации деятельности государственных гражданских служащих

Термин "должностной регламент" и идея подготовки должностных регламентов впервые нашли отражение в Концепции реформирования государственной службы Российской Федерации, утвержденной распоряжением Президента Российской

Федерации от 15 августа 2001 г. № 436-РП, а позднее - в Концепции административной реформы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-Р, а также в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003-2005 гг.), утв. распоряжением Правительства РФ от 15 августа 2003 г. № 1163-Р.

Должностной регламент впервые был введен Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" (ст. 15, 47, ч. 6 ст. 71).

В законе не прописано юридического определения понятия «должностной регламент». В нем нет и положений, которые закрепляли бы требования к этому виду регламентов, хотя структура их содержания имеется в (ч. 2 ст. 47 Закона № 79-ФЗ).

В законе № 79-ФЗ установлено, что гражданский служащий осуществляет свою профессиональную служебную деятельность в соответствии с должностным регламентом, который утверждается представителем нанимателя.

Гражданский служащий согласно статье 15 этого закона обязан исполнять должностные обязанности в соответствии с должностным регламентом. Отсюда следует важный вывод: поручение гражданскому служащему обязанностей, которые не предусмотрены его должностным регламентом, не допускается.

Должностной регламент составляется для групп штатных должностей или штатной должности, предусмотренных штатным расписанием государственного органа, и носит обезличенный характер. В нем не указываются персональные данные и не определяются индивидуальные особенности правового положения государственного служащего, замещающего соответствующую должность государственной службы. Это означает, что квалификация должностных регламентов как «индивидуальных административных актов» не отражает их реальную правовую природу.

Должностные регламенты призваны отражать разнообразные процедуры служебной деятельности и юридически завершенные управленческие действия в государственном органе. Поэтому цели должностных регламентов имеют многоаспектный характер. В их числе: создание организационно-правовой основы

профессиональной служебной деятельности гражданских служащих; текущая регламентация служебной деятельности гражданского служащего; обеспечение объективности при проведении конкурса на замещение вакантной должности гражданской службы или включении гражданского служащего в кадровый резерв; планирование профессиональной служебной деятельности гражданского служащего и его должностного роста; обеспечение объективности при проведении аттестации, квалификационного экзамена, поощрении и награждении либо при применении к нему дисциплинарного взыскания.

Суммируя основные аспекты содержания конкретных должностных регламентов, можно сказать: предмет каждого должностного регламента составляют следующие служебные процедуры: назначения и освобождения от должности; замещения должности; исполнения должностных обязанностей; самостоятельного принятия управленческих решений, участия в подготовке проектов нормативных правовых актов и управленческих решений; рассмотрения, согласования и принятия управленческих решений; взаимодействия с гражданскими служащими, а также с гражданами и организациями; предоставления государственных услуг гражданам и организациям; оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего.

В должностных регламентах должны содержаться общие сведения организационного характера: название должности; место должности в реестре должностей государственной гражданской службы; отношения подчиненности; порядок назначения и освобождения от должности; наличие и состав подчиненных (для руководителей); порядок замещения должности; возможность совмещения должностей и функций; нормативная база служебной деятельности.

1.3 Особенности регламентации деятельности служащих контрольно-надзорных органов

В законе указано, что государственный контроль (надзор) осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и подведомственными им государственными учреждениями,

уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) в порядке, установленном российским законодательством. Отсюда следует, что порядок проведения государственного контроля (надзора) помимо рассматриваемого Закона устанавливается и другими действующими законодательными актами.

Таким законодательным актом в настоящее время является Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», в котором есть ряд положений, несовпадающих с законом «О техническом регулировании».

В частности, это касается объектов государственного контроля (надзора).

Положения ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» применяются только к отношениям, возникающим в процессе проведения проверки выполнения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем при осуществлении их деятельности обязательных требований к товарам (работам, услугам), установленных федеральными законами. В этом законе к объектам государственного контроля (надзора) отнесены работы и услуги, которые отсутствуют как объекты государственного контроля (надзора) в законе «О техническом регулировании».

По установившейся юридической практике, если в двух нормативных актах одного уровня, принятых в разное время, есть противоречия, то применяются нормы акта, вышедшего позднее, т.е. в нашем случае — нормы закона «О техническом регулировании».

Основными принципами, на основе которых осуществляется государственный контроль (надзор) за соблюдением требований технических регламентов, установленными в законах «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» и «О техническом регулировании», являются:

1) открытость и доступность для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные

требования, выполнение которых проверяется при проведении государственного контроля (надзора);

2) устранение в полном объеме органами государственного контроля (надзора) допущенных нарушений в случае признания судом жалобы юридического лица или индивидуального предпринимателя обоснованной;

3) недопустимость взимания органами государственного контроля (надзора) платы с юридических лиц и индивидуальных предпринимателей за проведение мероприятий по надзору, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований;

4) недопустимость непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю;

5) презумпция добросовестности юридического лица или индивидуального

6) предпринимателя;

7) соответствие предмета проводимого мероприятия по контролю компетенции органа государственного контроля (надзора);

8) проведение мероприятий по контролю уполномоченными должностными лицами органов государственного контроля (надзора);

9) периодичность и оперативность проведения мероприятия по контролю,

10) предусматривающая полное и максимально быстрое его выполнение в течение

11) установленного срока;

12) учет мероприятий по контролю, проводимых органами государственного контроля (надзора);

13) возможность обжалования действий (бездействия) должностных лиц органов государственного контроля (надзора), нарушающих порядок проведения мероприятий по контролю;

14) недопустимость совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;

15) недопустимость внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Среди перечисленных принципов обращает на себя внимание принцип презумпции добросовестности юридического лица или индивидуального предпринимателя. Суть его сводится к тому, что на органы контроля возлагается обязанность доказательства вины субъектов хозяйственной деятельности при выявлении факта нарушения требований технических регламентов.

Если при проведении мероприятия по контролю будет установлено, что товар может причинить вред жизни, здоровью, имуществу потребителей и окружающей среде, то орган государственного контроля (надзора) обязан довести до сведения потребителей информацию об опасном товаре и способах предотвращения возможного вреда и принять меры к недопущению причинения вреда, в том числе путем приостановки производства или реализации товара и (или) отзыва товара с рынка в порядке, установленном законодательством РФ, с последующим возмещением затрат за счет виновного лица.

Орган государственного контроля (надзора) может обращаться в суд с требованием о возмещении расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований. Как законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», так и законом «О техническом регулировании» установлен идентичный статус органов, осуществляющих государственный контроль (надзор): федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также подведомственные им государственные учреждения, уполномоченные на проведение государственного контроля (надзора) в соответствии с российским законодательством — органы государственного контроля. Иными словами, действующим законодательством предусмотрена множественность органов исполнительной власти, осуществляющих

государственный контроль (надзор) за соблюдением субъектами хозяйственной деятельности требований технических регламентов.

В соответствии со ст. 4 закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на проведение контроля (надзора), установление их организационной структуры, полномочий, функций и порядка деятельности осуществляются Президентом или Правительством в соответствии с законом «О Правительстве Российской Федерации».

Законом «О техническом регулировании» установлены следующие полномочия органов государственного контроля (надзора):

– требовать от изготовителя (продавца, лица, выполняющего функции иностранного изготовителя) предъявления декларации о соответствии или сертификата соответствия, подтверждающих соответствие продукции требованиям технических регламентов, или их копий, если применение таких документов предусмотрено соответствующими техническими регламентами;

– осуществлять мероприятия по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

– выдавать предписания об устранении нарушений требований технических регламентов в срок, установленный с учетом характера нарушения;

– принимать мотивированные решения о запрете передачи продукции, а также о полном или частичном приостановлении процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, если иными мерами невозможно устранить нарушения требований технических регламентов;

– приостанавливать или прекращать действие декларации о соответствии или сертификата соответствия;

– привлекать изготовителя (исполнителя, продавца, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) к ответственности, предусмотренной законодательством Российской Федерации;

– принимать иные предусмотренные законодательством Российской Федерации меры в целях недопущения вреда.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что право приостановки или прекращения действия сертификатов соответствия теперь закрепляется не только за выдавшим его органом по сертификации, но также и за органом государственного контроля (надзора).

Орган государственного контроля (надзора) имеет также право приостанавливать или прекращать действие декларации о соответствии. Этот момент потребует специальной юридической проработки, так как в отличие от сертификата соответствия, приостановка или прекращение действия декларации о соответствии законом «О техническом регулировании» не предусмотрены.

Мероприятия по контролю разделяются на плановые и внеплановые.

В целях проверки выполнения субъектом хозяйственной деятельности требований технических регламентов орган государственного контроля (надзора) в пределах своей компетенции проводит плановые контрольные мероприятия. В отношении одного субъекта хозяйственной деятельности такое мероприятие может быть проведено не более чем один раз за два года.

Предметом внеплановой проверки является контроль исполнения предписаний об устранении нарушений требований технических регламентов, выявленных в процессе проведения планового мероприятия.

Внеплановые проверки проводятся органами государственного контроля (надзора) также в случаях:

– получения информации от юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, органов государственной власти о возникновении аварийных ситуаций, об изменениях или нарушениях технологических процессов, а также о выходе из строя сооружений и оборудования, которые могут непосредственно причинить вред жизни, здоровью и имуществу граждан, и окружающей среде;

– возникновения угрозы жизни и здоровью людей, опасности загрязнения окружающей среды, а также повреждения имущества граждан, в том числе в отношении однородных товаров других субъектов хозяйственной деятельности;

– обращения граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с жалобами на нарушения их прав и законных интересов действиями (бездействием) иных юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей, связанные с невыполнением ими обязательных требований, а также получения иной информации, подтверждаемой документами или иными доказательствами, свидетельствующими о наличии признаков нарушений.

Жалобы, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), не могут служить основанием для проведения внепланового мероприятия.

Органы государственного контроля (надзора) проверяют достоверность полученной информации. Для этого они могут требовать от изготовителей дополнительную информацию о продукции, процессах ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, направлять запросы в другие органы исполнительной власти и при необходимости привлекать специалистов для анализа полученных материалов.

Если достоверность информации о несоответствии продукции требованиям технических регламентов признана, то орган государственного контроля (надзора) в соответствии с его компетенцией в течение десяти дней выдает изготовителю предписание о разработке программы мероприятий по предотвращению вреда, оказывает содействие в реализации программы и осуществляет контроль за ее выполнением, проверяет соблюдение сроков, указанных в программе, а также принимает решение об обращении в суд с иском о принудительном отзыве продукции. Основанием для обращения в суд с таким иском является либо невыполнение предписания, либо невыполнение программы мероприятий.

В случае удовлетворения иска суд обязывает ответчика выполнить определенные действия, связанные с отзывом продукции, в установленный судом срок, а также

довести решение суда до сведения приобретателей через средства массовой информации или иным способом не позднее одного месяца со дня вступления решения в законную силу.

Если ответчик не исполнит решения суда в установленный срок, истец вправе совершить эти действия за счет ответчика с взысканием с него необходимых расходов.

При проведении контрольных мероприятий должностные лица не вправе проверять выполнение обязательных требований, не относящихся к компетенции органа государственного контроля (надзора), от имени которого действует должностное лицо, а также требовать образцы (пробы) продукции для проведения их исследований (испытаний) или экспертизы без оформления акта установленной формы об отборе этих образцов (проб) и в количестве, превышающем нормы, установленные нормативными документами.

По результатам контрольного мероприятия должностными лицами составляется акт установленной формы в двух экземплярах. К акту прилагаются акты об отборе образцов и обследовании объектов окружающей среды, протоколы (заключения) исследований (испытаний) и экспертиз, объяснения должностных лиц органов государственного контроля (надзора) и работников, на которых возложена ответственность за нарушения обязательных требований, и другие документы или их копии, связанные с результатами проверки.

Законом «О техническом регулировании» определены также обязанности органов государственного контроля (надзора). Важной обязанностью стало проведение в ходе мероприятий по государственному контролю (надзору) за соблюдением требований технических регламентов разъяснительной работы по применению законодательства Российской Федерации о техническом регулировании и информирование о существующих технических регламентах.

Помимо этого, в круг обязанностей органов государственного контроля (надзора) входит: соблюдение коммерческой и иной охраняемой законом тайны; соблюдение порядка проведения мероприятий по контролю (надзору); принятие мер по

устранению последствий нарушений технических регламентов, а также осуществление других предусмотренных российским законодательством полномочий. Необходимо отметить, что Законом вводятся нормы об отзыве продукции в добровольном или в принудительном порядке.

Статьей 38 предусмотрено, что если угроза причинения вреда не может быть устранена путем проведения соответствующих мероприятий, то изготовитель (продавец, лицо, выполняющее функции иностранного изготовителя) обязан незамедлительно приостановить производство и реализацию продукции, отозвать ее и возместить приобретателю возникшие в связи с этим убытки.

Решение об отзыве продукции принимается субъектом хозяйственной деятельности в случае, если предотвратить причинение вреда невозможно.

В законе устанавливаются основания для обращения в суд с иском о принудительном отзыве продукции. Такими основаниями являются:

– невыполнение предписания органа государственного контроля (надзора) о разработке программы мероприятий по предотвращению причинения вреда;

– невыполнение программы мероприятий по предотвращению причинения вреда.

При этом правом обращения в суд обладают органы государственного контроля (надзора), а также лица, которым стало известно о невыполнении программы мероприятий. В случае удовлетворения иска о принудительном отзыве продукции суд обязывает ответчика совершить в установленный судом срок определенные действия, связанные с отзывом продукции.

За нарушение требований Закона об отзыве продукции могут быть применены меры уголовного и административного воздействия в соответствии с российским законодательством. Уголовная и административная ответственность может быть возложена на руководителей субъектов хозяйственной деятельности, работников, продавцов, индивидуальных предпринимателей, а также на третьих лиц, в чью компетентность входит решение этих вопросов. Помимо ответственности субъектов хозяйственной деятельности за несоответствие продукции, процессов ее производства,

эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации требованиям технических регламентов, Законом предусмотрена также ответственность за нарушение правил выполнения работ по обязательной сертификации.

Для органов по сертификации и их должностных лиц эта ответственность наступает только в случае, если такое нарушение повлекло за собой выпуск в обращение продукции, не соответствующей требованиям технических регламентов. Следует отметить, что по ранее действующему законодательству ответственность наступала при выявлении самого факта нарушения правил сертификации. Для испытательных лабораторий и их сотрудников, проводящих исследования (испытания) и измерения продукции, ответственность наступает за недостоверные или необъективные результаты.

Органы по сертификации, испытательные лаборатории и их должностные лица несут ответственность не только в соответствии с законодательством, но также и в соответствии с договором.

Введение в действие указанных норм Закона в полном объеме требует внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, включая Уголовный кодекс и Кодекс об административных правонарушениях. В том числе необходимо указать, что ответственность наступает не за нарушения обязательных требований государственных стандартов, а за нарушения требований технических регламентов.

В соответствии со ст. 46 Закона до вступления в силу соответствующих технических регламентов подлежат обязательному исполнению требования к продукции, процессам ее производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами федеральных органов исполнительной власти в части, соответствующей целям Закона.

Таким образом, до внесения соответствующих изменений и дополнений в действующее законодательство, ответственность за нарушение обязательных требований государственных стандартов, не противоречащих целям Закона, наступает на

основании Гражданского и Уголовного кодексов, а также Кодекса об административных правонарушениях.

Глава 2 Анализ и основные направления деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

2.1 Основные направления деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

История государственного санитарно-эпидемиологического надзора, как системы мер, направленных на предупреждение инфекционных заболеваний и улучшение санитарного состояния страны, началась с Декрета Совета Народных Комиссаров РСФСР «О санитарных органах Республики» от 15 сентября 1922 г.

С этого времени в стране началось создание сети специализированных санитарно-профилактических учреждений - санитарно-эпидемиологических станций.

В течение 83 лет формировалась государственная санитарно-эпидемиологическая служба.

В 1932 году повсеместно в стране были созданы и постоянно действовали санэпидстанции. В Иркутской области первая областная санэпидстанция открылась 1943 году.

В 1933 году произошло разделение функций санитарно-эпидемиологической службы - при сохранении санитарно-эпидемиологических станций была организована Государственная санитарная инспекция, осуществлявшая общее руководство санитарно-эпидемиологической работой, а также предупредительный санитарный надзор. В начале 50-х годов Государственная санитарная инспекция была ликвидирована.

В 1991 году с принятием Закона РСФСР «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» начался качественно новый этап развития санитарно-эпидемиологической службы. Впервые в истории страны на законодательном уровне было введено правовое регулирование деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В 2005 году в рамках административной реформы была проведена широкомасштабная реорганизация государственной санитарно-эпидемиологической службы, в

ходе которой образовано Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области (Управление Роспотребнадзора) с 16-ю территориальными отделами в городах и районах и Федеральное государственное учреждение здравоохранения «Центр гигиены и эпидемиологии в Иркутской области» с 16-ю филиалами.

Работа специалистов службы многогранна: это и профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний, контроль на потребительском рынке, прогнозирование и оценка риска влияния факторов среды обитания на здоровье человека.

На Роспотребнадзор возложены полномочия по обеспечению исполнения более чем 40 Федеральных законов, регламентирующих вопросы санитарно-эпидемиологического благополучия населения и защиты прав потребителей.

Санитарно-эпидемиологический надзор стал основным средством достижения санитарно-эпидемиологического благополучия, механизм, с помощью которого решаются насущные проблемы охраны здоровья населения.

В условиях экономических и социальных преобразований в нашем обществе основным показателем работы службы является стабильная санитарно-эпидемиологическая обстановка и решение актуальных проблем в сфере защиты прав потребителей.

Общие положения и организационная деятельность Территориального Управления Роспотребнадзора представлена в таблице 2.1

Таблица 2.1

Общие положения и организационная деятельность Территориального Управления Роспотребнадзора

I. Общие положения
1. Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Федеральная служба) является Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области (далее-Территориальное Управление Роспотребнадзора), осуществляющее функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка. 2. Управление является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государ-

ственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации.

3. Полное наименование территориального органа: Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области. Сокращенное наименование территориального органа: Управление Роспотребнадзора по Иркутской области.

4. Имущество Управления является федеральной собственностью и закреплено за ним на праве оперативного управления.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322 «Положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека», выделяют следующие основные полномочия Роспотребнадзора:

1. Осуществляет надзор и контроль за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и в области потребительского рынка, в том числе:	– федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства; – федеральный государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей; – федеральный контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг; – санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации; – федеральный государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при осуществлении закупок указанной продукции для государственных нужд, а также при поставке (закладке) муки в государственный резерв, ее хранении в составе государственного резерва и транспортировке; – федеральный государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при ввозе (вывозе) указанной продукции на территорию Российской Федерации; – государственный контроль за соблюдением требований о включении информации о классе энергетической эффективности товара, иной обязательной информации об энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, нанесении такой информации на его этикетку, а также правил включения (нанесения) указанной информации;

2. Осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;	-осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации, за исключением уведомлений, представляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством;
3. Регистрирует:	– впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготовляемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека (кроме лекарственных средств); – отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств);
4. Устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);	
5. Информирует органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;	
6. Готовит предложения о введении и об отмене на территории субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;	
7. Организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга;	
8. Организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы;	
9. Осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров;	
10. Организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение обращений граждан, принимает по ним решения и направляет заявителям ответы в установленный законодательством Российской Федерации срок;	
11. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:	– организовывать проведение необходимых исследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, в том числе научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

	– давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Службы; – запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Службы вопросам; – привлекать в установленном порядке для проработки вопросов установленной сферы деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов; – пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности; – создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;
II. Организация деятельности	
1. Управление возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Руководителем Федеральной службы. Руководитель Управления имеет заместителя (заместителей), который (которые) назначаются на должность и освобождаются от должности руководителем Федеральной службы по представлению руководителя Управления.	
2. Руководитель Управления является главным государственным санитарным врачом по Иркутской области.	
3. Руководитель Управления несет персональную ответственность за ненадлежащее выполнение возложенных на Управление задач и функций.	
4. Заместитель руководителя Управления, выполняющий функции по организации и осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, является заместителем главного государственного санитарного врача по Иркутской области.	
5. В состав Управления входят территориальные отделы.	
6. Территориальный отдел Управления возглавляет начальник, который является главным государственным санитарным врачом по городам, районам. Заместитель начальника территориального отдела является заместителем главного государственного санитарного врача по городам, районам.	

Основные направления деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области на 2018 год представлены в таблице 2.2.

Таблица 2.2

Основные направления деятельности Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области на 2018 год

1. Совершенствование организации и управления деятельностью Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области (далее Управление)	
Основными задачами Управления по реализации указанного направления будут являться:	Ожидаемые результаты:
– внедрение новых подходов при организации контрольно-надзорной деятельности, в частности, переход к модели управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) за продукцией (товарами), находящейся в обороте; – внедрение новых форм контроля (надзора), контрольная закупка, исследование и измерение параметров объектов (атмосферного воздуха, вод, почвы, недр) при осуществлении социально-гигиенического мониторинга; – подготовка предложений по развитию лабораторного дела ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Новосибирской области», совершенствование материально-технической базы лабораторий, с целью лабораторного обеспечения Управления в условиях риск-ориентированного подхода контрольно- надзорной деятельности, внедрение современного аналитического оборудования; – переход к использованию современных информационных технологий при планировании деятельности Управления, осуществление контроля (надзора) и обеспечение контроля (надзора).	– достижение Управлением показателей плана деятельности Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека на 2016 -2021 годы; – эффективное использование имеющихся в распоряжении Управления трудовых, материальных и финансовых ресурсов, направленных на предупреждение, выявление, и пресечение нарушений гражданами и организациями обязательных требований, принятия мер по пресечению выявленных нарушений; – совершенствование планирования и организации деятельности Управления; – внедрение единых подходов к сбору, обработки и оценке результатов социально-гигиенического мониторинга в условиях применения новых форм контроля (надзора); – совершенствование и оптимизация организационного построения лабораторного обеспечения; – совершенствование информационных систем и ресурсов Управления; – эффективное использование бюджетных средств на основе оценки результатов деятельности Управления.
2. Совершенствование санитарно-противоэпидемических и профилактических мероприятий в целях обеспечения стабильной эпидемиологической ситуации и предупреждения распространения инфекционных болезней.	
– осуществление контроля за организацией, проведением и обеспечением безопасных условий иммунопрофилактики	– поддержание (на уровне не ниже 95%) охвата профилактическими прививками детей и взрослых в декретированных возрастах.

населения в рамках национального календаря профилактических прививок и календаря профилактических прививок по эпидемическим показаниям, за достижением и поддержанием требуемых уровней охвата профилактическими прививками детей и взрослых в декретированных возрастах; – продолжение работы по внедрению эпиднадзора за внебольничными пневмониями, в т.ч. по их этиологической расшифровке; – организация дополнительных мероприятий в целях повышения охвата вакцинацией против гриппа населения; – завершение реализации первого этапа (2016-2018 гг.) Программы по достижению в стране элиминации кори и краснухи к 2020 году: проведение плановых и дополнительных профилактических мероприятий для поддержания устойчивой спорадической заболеваемости корью и краснухой; – поддержание статуса территории Иркутской области свободной от полиомиелита; осуществление мероприятий по обеспечению надлежащего контейнмента диких и вакцинных вирусов полиомиелита в лабораториях, включенных в национальный реестр; – организация мероприятий в рамках обновленной программы «Профилактика энтеровирусной инфекции»; внедрение оптимизированной системы эпидемиологического надзора за ЭВИ; – совершенствование комплекса профилактических и противоэпидемических мероприятий по эпидемиологическому надзору за инфекциями, связанными с оказанием медицинской помощи; – реализация профилактических мероприятий в целях снижения интенсивности распространения ВИЧ-инфекции, в соответствии с Государственной стратегией противодействия распространению ВИЧ-инфекции в Российской Федерации на территории Иркутской области на период до 2020г. и Планом по ее реализации;	Обеспечение безопасных условий при проведении иммунизации; – обеспечение микробиологического мониторинга за возбудителями внебольничных пневмоний; – поддержание заболеваемости корью и краснухой на уровне, соответствующем критериям элиминации; – подтверждение статуса территории Иркутской области свободной от полиомиелита; – обеспечение микробиологического мониторинга за возбудителями ЭВИ; – внедрение оптимизированной системы эпидемиологического надзора за инфекциями, связанными с оказанием медицинской помощи; – снижение интенсивности распространения ВИЧ-инфекции среди населения Иркутской области; – дальнейшее снижение заболеваемости природно-очаговыми и болезнями, общими для человека и животных;
3. Развитие федерального санитарно-эпидемиологического надзора.	

– Использование риск - ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности при определении приоритетов осуществления контроля (надзора), в части оптимизации организации контроля, мониторинга, оценки риска здоровью населения с учётом пространственных инструментов управления на территории Новосибирской области; – Организация системы федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора за соблюдением требований санитарного законодательства к содержанию территории населенных мест, в том числе в рамках нормативного правового регулирования вопросов обращения с отходами потребления, твердыми коммунальными отходами; – Организация контроля за факторами среды обитания, реализуемого в рамках социально-гигиенического мониторинга, при осуществлении планирования контрольно-надзорной деятельности; – Продолжение реализации мер, направленных на снижение алкоголизации и табакокурения населения в рамках Концепции демографической политики; – Организация мониторинга за качеством и безопасностью пищевых продуктов на основе методологии оценки риска, причинения вреда здоровью;	– Снижение количества пищевых объектов 3 группы санитарно- эпидемилогического благополучия и увеличение 1 группы, снижение заболеваемости населения, обусловленной дефицитом микронутриетов; – Осуществление государственного санитарно-эпидемиологического надзора за обеспечением населения доброкачественной питьевой водой в целях реализации Федерального закона от 07.12.2011 № 416 «О водоснабжении и водоотведении», направленного на достижение запланированных индикативных показателей деятельности социально-экономического развития Иркутской области; – Увеличение удельного веса населения, обеспеченного доброкачественной питьевой водой; – Снижение количества населения, проживающего в неудовлетворительных условиях; – Совершенствование формирования ФИФ СГМ; – Повышение качества государственного санитарного надзора за радиационной безопасностью населения; – Создание геоинформационных карт, позволяющих оценить суммарное воздействие электромагнитного поля на население в селитебной территории от всех существующих ПРТО;
4. Совершенствование практики организации и осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в целях содействия повышению гарантированного уровня защиты прав потребителей.	
– Реализация Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.08.2017 № 1837-р, в соответствии с планом мероприятий; – Применение на системной основе комплекса превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей, в том числе за счет информирования потребителей и повышения правовой грамотности населения; – Совершенствование деятельности консультационных центров и пунктов	– Выполнение показателей Стратегии государственной политики Российской Федерации в области защиты прав потребителей; – Повышение эффективности судебной защиты прав потребителей защиты законных интересов неопределенного круга потребителей, а также при обращении в судебные органы с заявлениями о ликвидации изготовителя либо о прекращении деятельности индивидуального предпринимателя за неоднократное или грубое нарушение прав потребителей, а также отзыва продукции с рынка; – Разработка и принятие региональной программы Иркутской области по вопросам обеспечения прав потребителей на 2018-2022 гг.;

по защите прав потребителей на базе ФБУЗ и филиалов ФБУЗ, в том числе при реализации государственных заданий;	– Реализация проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности и развитию финансового образования в Российской Федерации», в части компетенции Управления;
5. Правовое обеспечение деятельности Управления.	
– Создание условий для повышения качества и эффективности участия Управления в судебном процессе, в том числе на основе постоянного мониторинга правоприменения в данной сфере; – Обеспечение эффективного правоприменения норм законодательства Российской Федерации при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей; – Правовая экспертиза договоров, государственных контрактов, соглашений, в которых стороной является Управление;	– Совершенствование административной и судебной практики по вопросам, относящимся к полномочиям Управления, в том числе по вопросам контроля и надзора в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка; – Применение результатов правоприменительной практики во взаимодействии с бизнес-сообществами с целью профилактики нарушений.

2.2 Анализ деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

Реализация Территориального управления Роспотребнадзора и его территориальными органами в 2017 г. государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей была основана на приоритетах, определенных в соответствии с приказом Роспотребнадзора от 23 октября 2015 г. № 1128 «Об утверждении основных направлений деятельности Роспотребнадзора, его органов и организаций на 2017 год», в числе которых – обеспечение эффективности осуществления федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей в части предупреждения, выявления и пресечения нарушений обязательных требований при осуществлении деятельности, приоритетно в сферах финансовых, туристских услуг, медицинских услуг, услуг связи, образования и перевозки граждан различными видами транспорта и розничной продажи

товаров (продукции), в том числе через сеть Интернет; внедрение и реализация комплекса превентивных мер, направленных на предупреждение и минимизацию нарушений прав потребителей, в том числе за счет информирования потребителей и повышения правовой грамотности населения; организация и проведение мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в сфере защиты прав потребителей; совершенствование деятельности консультационных центров и пунктов по защите прав потребителей; совершенствование координации деятельности территориальных органов Роспотребнадзора и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и общественных объединений потребителей, формирование и функционирование действенной системы защиты потребительских прав граждан.

В 2017 г. в Территориальный орган Роспотребнадзора поступило 3321 обращение по вопросам защиты прав потребителей, что на 0,7 % больше, чем в 2016 г. 3298 обращений; на 7,5 % больше, чем в 2015 г. 3089 обращений;

Количество поступающих в Роспотребнадзор обращений по вопросам защиты прав потребителей за 3 года с 2015 по 2017 г. приведена на рисунке 2.1.

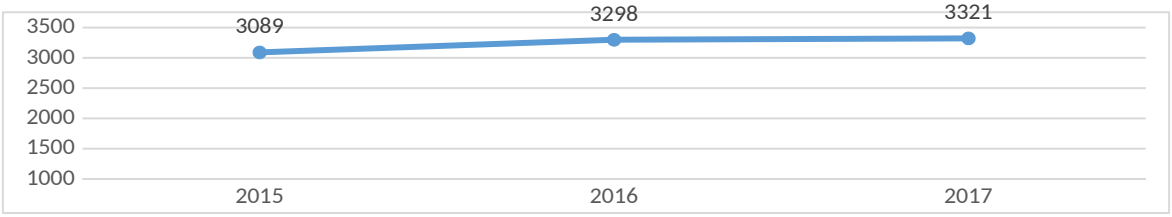

Рисунок 2.1- Количество поступающих в территориальный орган Роспотребнадзора по Иркутской области обращений по вопросам защиты прав потребителей за 3 года, шт.

В сфере услуг основной объем обращений, поступивших в 2017 г., как и в предыдущие годы составляет 29,6 % от их общего числа. В 2016 г. на долю таких обращений приходилось 24,4 % от общего числа поступивших обращений.

Снизились абсолютное количество и доля обращений, связанных с деятельностью на финансовом рынке: поступило 289 обращений, что составляет 15,6 % от всех поступивших обращений в сфере услуг. В 2017 г. поступило 353 обращения по вопросам деятельности на финансовом рынке, что составило 20,0 % от всех обращений в сфере услуг.

Структура обращений в сфере оказания услуг, поступивших в территориальный орган Роспотребнадзора 2015-2017 г., по различным видам услуг представлена на рисунке 2.2.

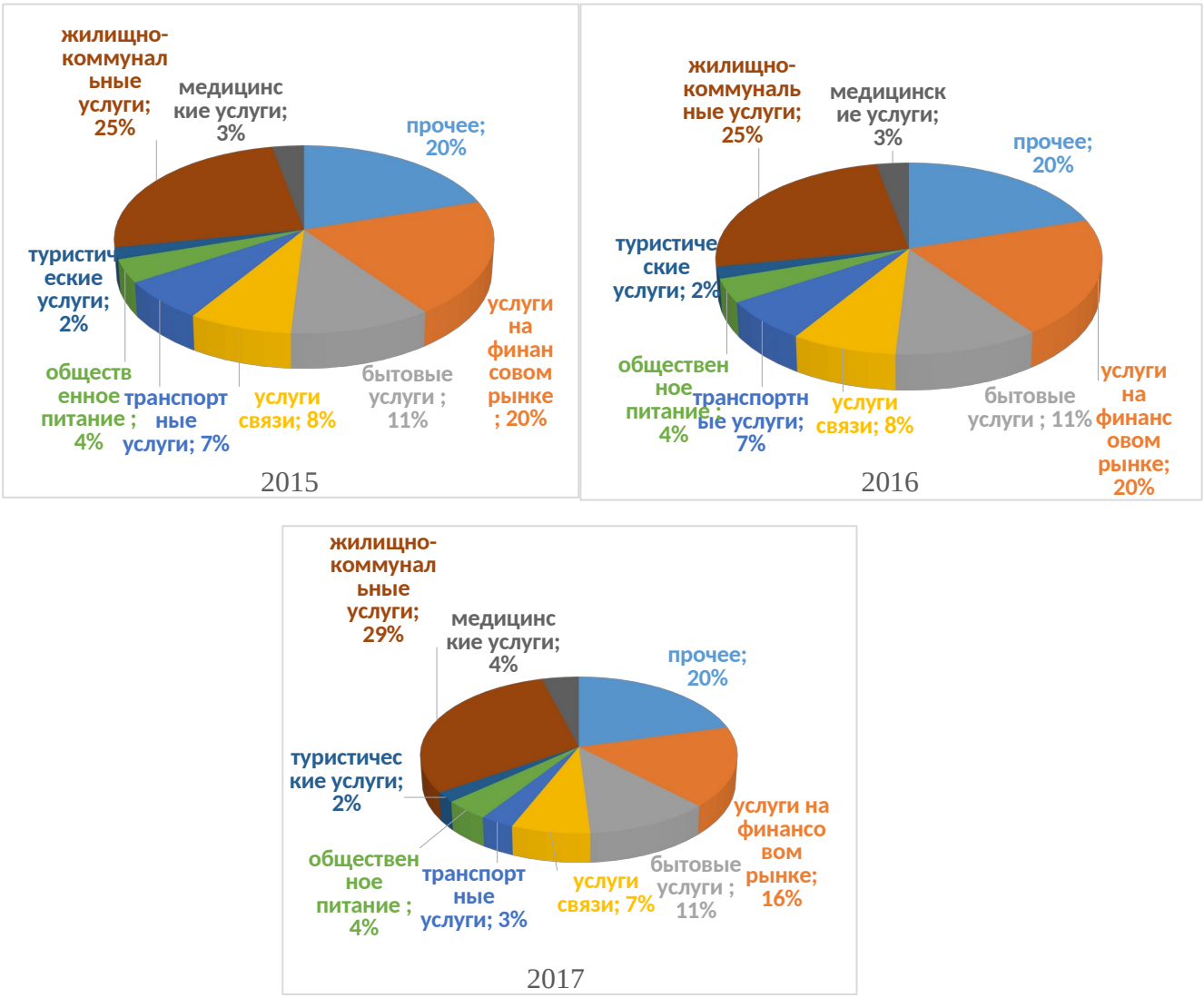

Рисунок 2.2-Структура обращений в сфере оказания услуг, поступивших в территориальные органы Роспотребнадзора в 2015-2017 гг., по различным видам услуг, %

Основными причинами обращений граждан явились: продажа товаров несоответствующих требованиям нормативных документов, предоставление услуг ненадлежащего качества, отсутствие необходимой и достоверной информации о товаре (работе, услуге), нарушение сроков исполнения услуг, включение в договоры условий, ущемляющих права потребителей, навязывание дополнительных услуг.

Структура поступивших обращений определила величину и структуру соответствующих показателей, характеризующих надзорную деятельность

территориального органа Роспотребнадзора по Иркутской области, поскольку обращения являются основанием как для организации и проведения внеплановых проверок (пункт 2 части 2 статьи 10 Закона № 294-ФЗ), так и для возбуждения дел об административных правонарушениях (пункт 3 части 1 статьи 28.1 КоАП РФ).

В результате рассмотрения обращений по вопросам защиты прав потребителей, поступивших в 2017 г., территориальным органам Роспотребнадзора в пределах полномочий принимались различные меры, направленные на восстановление и/или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина.

За 2017 г. было рассмотрено 325 обращений, из которых в 70,9 % случаев заявителям были даны необходимые разъяснения (230); 17,3 % направлено на рассмотрение в другой государственный орган, орган местного самоуправления или иному должностному лицу в соответствии с их компетенцией (59); 11,5 % стали основанием для проведения проверок (38); 2,4 % обращений стали основаниями для проведения административных расследований (84).

Структура результатов рассмотрения территориальными органами Роспотребнадзора обращений граждан по вопросам защиты прав потребителей в 2017 г. по сравнению с 2016 и 2015 г. представлена на рисунке 2.3.

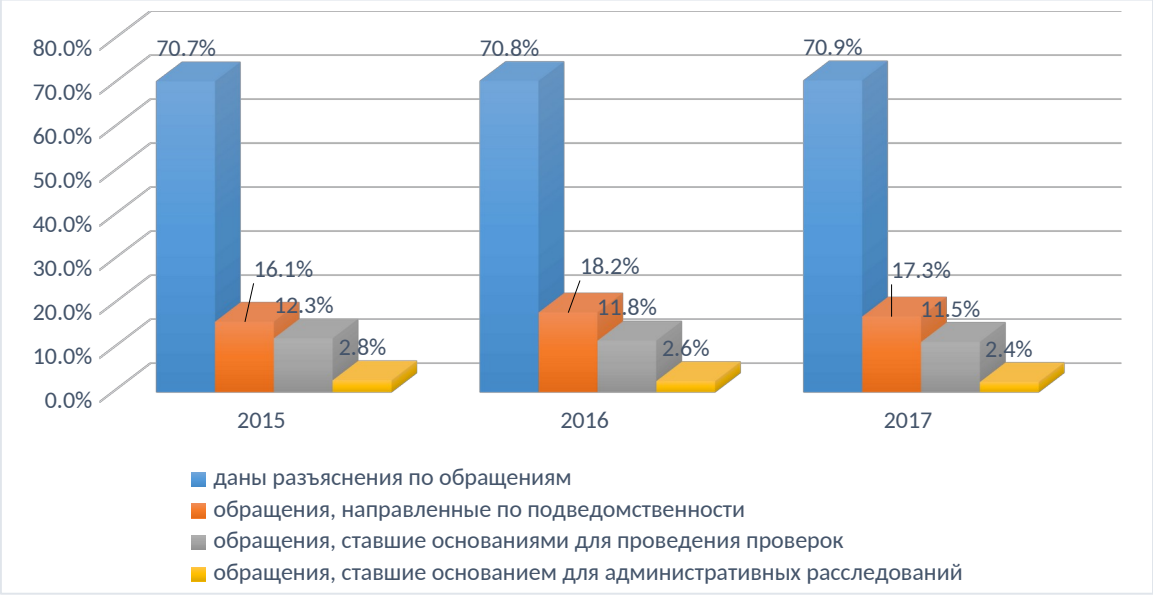

Рисунок 2.3-Результаты рассмотрения территориальным органам Роспотребнадзора обращений по вопросам защиты прав потребителей, %

Данное снижение объясняется тем, что при личных приемах граждан, выездах в отдаленные местности, публикациях в СМИ, во время проведения «горячих линий» представители Роспотребнадзора ориентируют граждан на направление обращений непосредственно в те органы, к компетенции которых относится восстановление нарушенных прав.

Динамика структуры выявляемых нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по статьям Закона «О защите прав потребителей» за 2015–2017 гг. представлена в таблице 2.3, (шт).

Таблица 2.3

Динамика структуры выявляемых нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по статьям Закона «О защите прав потребителей»

Структура выявляемых нарушений по нормам Закона «О защите прав потребителей»	2015	2016	2017	Абсолютный показатель		Относительный показатель, %	
				2016/2015	2017/2016	2016/2015	2017/2016
Выявлено нарушений законодательства о защите прав потребителей, всего	1034	963	781	-71	-182	6,86	18,9
из них:							
Закона «О защите прав потребителей», в т. ч. по статьям:	190	171	136	-19	-35	10	20,4
– статья 4 (качество товара, работы, услуги)	185	155	147	-30	-8	16,2	5,16
– статьи 5, 6 (гарантия, срок годности, срок службы, возможность технического обслуживания)	50	62	49	12	-13	24	20,9
– статья 7 (безопасность товара, работы, услуги)	98	89	77	-9	-12	9,1	13,48
– статьи 8–10, 12 (информация о товаре, работе, услуге и лицах, их предоставляющих)	116	102	80	-14	-22	12	21,5
– статья 11 (режим работы продавца,	59	58	36	-1	-22	1,69	37,9

исполнителя)							
– статья 16 (недействительность условий договора, ущемляющих права потребителей)	106	92	80	-14	-12	13,2	13,04
– другие статьи Закона «О защите прав потребителей»	230	234	176	4	-58	1,73	24,7

Структура выявляемых нарушений по статьям Закона «О защите прав потребителей» в 2017 г. также представлена на рис. 2.4. (%).





Рисунок 2.4-Структура выявляемых нарушений обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей по статьям Закона на 2017 г «О защите прав потребителей», %

На рассмотрение в судебные органы в 2017 г. направлено 128 дел об административных правонарушениях (в 2016 г. – 154; в 2015 г. – 258). Снижение в 2017 г. по сравнению с 2016 г. числа административных дел в сфере защиты прав потребителей, направленных на рассмотрение в суды, обусловлено снижением общего числа проводимых проверок. Нелинейная динамика данного показателя в предыдущие годы связана с введением в действие статей Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, устанавливающих ответственность за нарушения в сфере технического регулирования (14.43– 14.46), и последующим наделением должностных лиц Роспотребнадзора и его территориальных органов полномочиями по рассмотрению соответствующих дел об административных правонарушениях (в случаях, предусматривающих назначение наказания в виде штрафа или предупреждения).

Из 95 административного дела, рассмотренного судами, по 62 делам приняты решения о назначении административного штрафа, по 27 делам – административного штрафа с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения, по 24 делам – об административном приостановлении деятельности, по 5 делам – о дисквалификации, по 2 делам – об административном приостановлении деятельности с конфискацией орудия совершения или предмета административного правонарушения, и по 2 делам – о конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения.

Вывод:

Анализ деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области позволяет сделать вывод о том, что не произошло снижения степени правовой защищенности потребителей.

Учитывая стремительное развитие цифровой экономики, изменение подходов техническому регулированию, появление новых для потребителей рисков, а также в связи с необходимостью совершенствования форм и методов защиты прав потребителей, повышения степени вовлеченности в эти процессы региональных и местных

органов власти, общественных объединений потребителей становится очевидным, что данная сфера общественных отношений объективно нуждается в повышенном внимании со стороны территориального управления Роспотребнадзора по Иркутской области.

2.3 Анализ вопросов регламентирования деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

Требования к разработке административного регламента оказания государственной услуги Принципы стандартизации государственных услуг:

1) обязательность применения стандартов при оказании государственных услуг;

2) единство требований к государственной услуге на всей территории, на которой она осуществляется;

3) минимизация затрат и ресурсов получателя государственной услуги;

4) преимущественный учет мнения получателей государственной услуги при разработке и изменении стандартов государственных услуг;

5) равный доступ всех лиц, имеющих право на получение услуги согласно закону;

6) соответствие расчетов бюджетных возможностей обеспечения стандарта услуги целям поэтапного улучшения качества;

7) максимальная четкость критериев принятия решений при оказании государственных услуг;

8) децентрализация решений о конкретных способах предоставления услуг;

9) открытость стандартов;

10) регулярный пересмотр требований стандартов государственных услуг.

Потребность в утверждении стандартов качества вызвана тем, что при существующей системе распределения полномочий ответственность за определение требований к качеству большинства наиболее значимых услуг и работ разделяется между разными уровнями публичной власти. В результате характеристики

государственных и муниципальных услуг, оказываемых на разных территориях, неодинаковы и могут меняться со временем. Стандарт качества государственной (муниципальной) услуги позволяет управлять качеством оказания услуг на основе единой формализованной системы. В настоящее время утверждение стандартов качества государственных (муниципальных) услуг на региональном и местном уровнях носит добровольный характер. На федеральном уровне отсутствуют законодательные акты, регулирующие применение стандартов качества, и рекомендации по подготовке и применению стандартов качества в регионах и муниципалитетах. В результате стандарты качества, принимаемые в разных субъектах РФ и муниципальных образованиях, существенно различаются по задачам применения и содержанию.

Понятие «стандарт» используется в федеральных законах от 27 декабря 2002 г. №184-ФЗ «О техническом регулировании», от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряде отраслевых федеральных законов. Однако ни один из этих законов не содержит четкой и исчерпывающей характеристики роли стандартов качества услуг и работ в системе государственного и муниципального управления. Основываясь на указанных федеральных законах, на сложившейся практике применения стандартов качества, а также национальном стандарте РФ «Стандартизация в Российской Федерации. Основные положения» (ГОСТ Р 1.0-2004), эксперты предлагают следующее определение стандарта качества государственных (муниципальных) услуг— это документ, содержащий описание состава, потребительских характеристик, условий и порядка предоставления услуг позволяющий потребителю услуги получить четкое представление о своих правах на нее и об условиях получения услуги в рамках действующего законодательства и местной правовой базы.

Таким образом, под стандартом качества понимается типовой образец, которому должны соответствовать основные параметры услуги, оказываемой за счет бюджетных средств любым поставщиком независимо от его организационно-правовой

формы (бюджетное, автономное, казенное учреждение, «частная» некоммерческая организация, общественная организация, коммерческая организация или индивидуальный предприниматель). Стандарты качества государственных (муниципальных) услуг могут утверждаться как по отдельным услугам, так и по группам однородных услуг. Ключевые характеристики стандарта качества государственных (муниципальных) услуг представлены в таблице 2.4.

Таблица 2.4

Ключевые характеристики стандарта качества государственных (муниципальных) услуг.

№	Характеристика	Значение
1	центральный элемент системы качества государственных на региональном и местном уровнях	определяет минимальный гарантированный уровень качества услуг и работ, которому должны соответствовать основные параметры услуг и работ, оказываемых и выполняемых за счет бюджетных средств любым поставщиком на территории региона или муниципалитета
2	естественная основа для разработки нормативов затрат, позволяет увязать объем и результаты бюджетных расходов	позволяет управлять не только качеством, но и затратами на оказание услуг (выполнение работ)

В последние годы практика применения стандартов качества на региональном и местном уровнях постепенно расширяется. Основным инструментом регламентации предоставления государственных и муниципальных услуг является принятие административных регламентов — нормативных правовых актов государственных органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, устанавливающих сроки и последовательность административных процедур и административных действий органов власти, а также порядок их взаимодействия с физическими или юридическими лицами.

Следует отметить, что до принятия административных регламентов не существовало единых требований к структуре и содержанию нормативных правовых актов, устанавливающих порядок реализации органами государственной власти тех или иных полномочий. Порядок предоставления большинства государственных и

муниципальных услуг (исполнения государственных и муниципальных функций) регулировался документами различного уровня, при этом нередко не существовало единого документа, описывающего такой порядок.

Разработка административных регламентов позволила систематизировать полномочия органов государственной власти, восполнить нормативные правовые пробелы в законодательстве Российской Федерации, упорядочить административные процедуры, а в отдельных случаях исключить избыточные действия. В рамках административных регламентов устанавливаются, в том числе требования к обслуживанию и комфортности граждан, а также персональная ответственность должностных лиц и возможность досудебного обжалования их действий (бездействия). Таким образом, в настоящее время административный регламент является единственным документом, содержащим всю необходимую информацию, предусмотренную законодательными актами, актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, необходимую как для граждан, так и для должностных лиц (сроки, перечень документов, основания для отказа, ответственность и порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц, контактную информацию, стандарт комфортности и пр.).

Административные регламенты государственных и муниципальных услуг, включающие в себя стандарты предоставления государственных и муниципальных услуг, разрабатываются в соответствии с главой 3 Федерального закона №210-ФЗ. Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. За период с 2006 по 2017 год федеральными органами исполнительной власти было утверждено в установленном порядке около 500 административных регламентов, свыше 9500 административных регламентов утверждено на региональном, более 19500 — на местном уровне.

В соответствии с пунктом 1 статьи 11 указанного Федерального закона государственные и муниципальные услуги подлежат включению соответственно в

реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг. Формирование и ведение реестров услуг осуществляется исключительно в электронной форме в специально созданной федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг» (далее — федеральный реестр). Соответствующие реестры государственных и муниципальных услуг содержат сведения, отображаемые на Едином портале государственных и муниципальных услуг (gosuslugi.ru). В соответствии с пунктом 1 статьи 29 указанного Федерального закона административные регламенты должны быть разработаны и приняты, а информация о них должна быть включена в соответствующие реестры государственных услуг и реестры муниципальных услуг в течение двух лет со дня вступления в силу Федерального закона (1 июля 2012 года). Для содействия субъектам Российской Федерации в заполнении региональных и муниципальных реестров услуг и разработке административных регламентов Правительственной комиссией по проведению административной реформы утверждаются соответствующие методические рекомендации. Административный регламент устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также взаимодействие федерального органа исполнительной власти с физическими или юридическими лицами, иными органами государственной власти и местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги). Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти, к сфере деятельности которых относится исполнение соответствующей государственной функции, на основе федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации.

При разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в том числе:

а) упорядочение административных процедур и административных действий;

б) устранение избыточных административных процедур и избыточных административных действий, если это не противоречит федеральным законам, нормативным правовым актам Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

в) сокращение количества документов, представляемых заявителями для исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), применение новых форм документов, позволяющих устранить необходимость неоднократного предоставления идентичной информации, снижение количества взаимодействий заявителей с должностными лицами, в том числе за счет выполнения отдельных административных процедур (действий) на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг и реализации принципа «одного окна», использование межведомственных согласований при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) без участия заявителя, включая использование информационно-коммуникационных технологий;

г) сокращение срока исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроков исполнения отдельных административных процедур и административных действий в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги). Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий подготовку административного регламента, может установить в административном регламенте сокращенные сроки исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), а также сроки исполнения административных процедур в рамках исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) по отношению к соответствующим срокам, установленным в законодательстве Российской Федерации;

д) указание на ответственность должностных лиц за соблюдение ими требований административных регламентов при выполнении административных процедур или административных действий;

е) предоставление государственной услуги в электронной форме.

Административные регламенты разрабатываются с учетом положений федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, с учетом решений правительственных координационных органов, устанавливающих критерии, сроки и последовательность административных процедур, административных действий и (или) принятия решений и иных требований к порядку исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг). Федеральный орган исполнительной власти одновременно с утверждением административного регламента вносит изменения в ведомственные нормативные правовые акты, предусматривающие исключение положений, регламентирующих исполнение государственной функции (предоставление государственной услуги), либо, если положения нормативных правовых актов включены в административный регламент, отменяет их.

Административные регламенты разрабатываются исходя из требований к качеству и доступности государственных услуг, устанавливаемых стандартами государственных услуг, разработанными и утвержденными в соответствии с законодательством Российской Федерации. До утверждения стандартов государственных услуг административные регламенты разрабатываются с учетом требований к предоставлению государственных услуг, установленных законодательством Российской Федерации, а также с учетом рекомендаций Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Если в процессе разработки проекта административного регламента выявляется возможность оптимизации (повышения качества) исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) при условии изменений нормативных правовых актов, то проект административного регламента вносится в установленном порядке с приложением проектов указанных актов.

Административные регламенты, разработанные федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, а также государственными внебюджетными фондами, координацию деятельности

которых осуществляет федеральное министерство, утверждаются в установленном порядке федеральным министром по представлению руководителей соответствующих федеральных служб, федеральных агентств и государственных внебюджетных фондов, если иное не установлено федеральным законом. Административные регламенты, разработанные федеральными службами, федеральными агентствами, руководство деятельностью которых осуществляют Президент или Правительство Российской Федерации, утверждаются руководителями указанных федеральных служб, федеральных агентств.

Если в исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги) участвуют несколько федеральных органов исполнительной власти, административный регламент утверждается совместным приказом федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств и государственных комитетов, руководство деятельностью которых осуществляют Президент или Правительство Российской Федерации. Разногласия между федеральными органами исполнительной власти по проектам административных регламентов разрешаются в порядке, установленном Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Исполнение органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий Российской Федерации, переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета, а также части полномочий федеральных органов исполнительной власти по исполнению государственных функций (предоставлению государственных услуг), переданных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с соглашениями, осуществляется в порядке, установленном соответствующим административным регламентом.

Административные регламенты разрабатываются федеральными органами исполнительной власти в соответствии с утверждаемыми ими планами-графиками разработки и утверждения административных регламентов исполнения

государственных функций и предоставления государственных услуг, формируемыми на основе государственных полномочий, предусмотренных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Проекты административных регламентов подлежат согласованию с Министерством экономического развития Российской Федерации, а в случае, если внедрение административного регламента потребует дополнительных расходов сверх предусмотренных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти, также с Министерством финансов Российской Федерации.

Федеральный орган исполнительной власти, ответственный за утверждение административного регламента, готовит и представляет на согласование вместе с проектом административного регламента пояснительную записку и проект плана-графика внедрения административного регламента. В случае, предусмотренном п. 8 настоящего Порядка, разрабатываются и представляются проекты нормативных правовых актов о внесении соответствующих изменений в нормативные правовые акты, а также финансово-экономическое обоснование проекта административного регламента, содержащее расчет затрат на внедрение административного регламента и экономический (социальный) эффект его внедрения, если принятие административного регламента требует дополни-тельных расходов сверх установленных в федеральном бюджете на обеспечение деятельности соответствующего федерального органа исполнительной власти.

В пояснительной записке к проекту административного регламента приводится анализ практики исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги), информация об основных предполагаемых улучшениях исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги) в случае принятия административного регламента, сведения об учете рекомендаций независимой экспертизы, предложений заинтересованных организаций и граждан. Заключение на проект административного регламента Министерство экономического

развития Российской Федерации представляет в срок не более 20 дней, а при повторном согласовании — в срок не более пяти дней.

Федеральные органы исполнительной власти не вправе устанавливать в административных регламентах полномочия федеральных органов исполни-тельной власти, не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, а также ограничения в части реализации прав и свобод граждан, прав и законных интересов коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность и условия введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрены Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Требования к административным регламентам:

Наименование административного регламента определяется федеральным органом исполнительной власти, ответственным за его утверждение, с учетом формулировки, соответствующей редакции положения нормативного правового акта, которым предусмотрена такая государственная функция (государственная услуга). В административный регламент включаются следующие разделы:

а) общие положения;

б) требования к порядку исполнения государственной функции (предоставления государственной услуги);

в) административные процедуры;

г) порядок и формы контроля над исполнением государственной функции (предоставлением государственной услуги);

д) порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

В Территориальном Управлении Роспотребнадзора по Иркутской области Административных регламентов не слишком много, некоторые из них представлены в таблице 2.5

Таблица 2.5

Административные регламенты по Иркутской области.

Наименование регламента	Круг заявителей
Административный регламент предоставления Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) государственной услуги по приему и учету уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг согласно перечню, предусмотренному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N 584 (далее соответственно - государственная услуга, Административный регламент), регулирует отношения, возникающие в связи с предоставлением Роспотребнадзором государственной услуги.	Заявителями на получение государственной услуги являются индивидуальные предприниматели или юридические лица либо их уполномоченные представители, осуществляющие отдельные виды предпринимательской деятельности, за исключением юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством, обратившиеся в Роспотребнадзор или территориальные органы Роспотребнадзора с запросом о предоставлении государственной услуги, выраженным в устной, письменной или электронной форме (далее - заявитель).
Административный регламент исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров (далее - Административный регламент) устанавливает сроки и последовательность административных процедур и административных действий, осуществляемых должностными лицами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия	Заявителями на получение государственной услуги являются юридические и физические лица, осуществляющие изготовление на территории Таможенного союза, ввоз на таможенную территорию Таможенного союза и обращение на таможенной территории Таможенного союза продукции, включенной в Единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. N 299 (далее - Единый перечень), а также в случаях, предусмотренных техническими регламентами Таможенного союза.3. Должностными лицами Роспотребнадзора, обладающими полномочиями исполнять государственную функцию (далее - должностные лица

человека (далее - Роспотребнадзор) при осуществлении государственного контроля за выполнением требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров.	Роспотребнадзора), являются: 1) руководитель Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и его заместители; 2) начальники управлений Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и их заместители; 3) начальники отделов в управлении Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека и их заместители;
Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготовляемых на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза (далее - Административный регламент), определяет стандарт и порядок предоставления государственной услуги в Роспотребнадзоре (далее - государственная услуга).	Заявителями на получение государственной услуги являются юридические и физические лица, осуществляющие изготовление на территории Таможенного союза, ввоз на таможенную территорию Таможенного союза и обращение на таможенной территории Таможенного союза продукции, включенной в Единый перечень товаров, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору (контролю) на таможенной границе и таможенной территории Таможенного союза, утвержденный Решением Комиссии Таможенного союза от 28 мая 2010 г. N 299 (далее - Единый перечень), а также в случаях, предусмотренных техническими регламентами Таможенного союза.
Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах (далее - Административный регламент), определяет порядок и стандарт предоставления государственной услуги по лицензированию деятельности в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за	1) юридические лица или индивидуальные предприниматели, имеющие намерение осуществлять или осуществляющие деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах (далее соответственно - соискатель лицензии, лицензиат); 2) физические лица или юридические лица, имеющие намерение получить сведения о конкретной лицензии на деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-

исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах (далее - государственная услуга) Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (далее - Роспотребнадзор) и ее территориальными органами - управлениями Роспотребнадзора по субъектам Российской Федерации и по железнодорожному транспорту.	модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемой в замкнутых системах (далее соответственно - лицензия, лицензируемая деятельность) в виде выписки из реестра лицензий.
Административный регламент Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по предоставлению государственной услуги по выдаче на основании результатов санитарно-эпидемиологических экспертиз, расследований, обследований, исследований, испытаний и иных видов оценок, оформленных в установленном порядке, санитарно-эпидемиологических заключений (далее соответственно - Регламент, государственная услуга, санитарно-эпидемиологическое заключение, Роспотребнадзор) определяет сроки и последовательность административных процедур (действий) Роспотребнадзора и его территориальных органов, осуществляемых в рамках предоставления государственной услуги, а также устанавливает порядок взаимодействия между Роспотребнадзором и иными федеральными органами исполнительной власти при предоставлении государственной услуги.	Заявителем на получение государственной услуги (далее - заявитель) является юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), указанное в заявлении о выдаче санитарно-эпидемиологического заключения и информация о котором указывается в строке "Заявитель"санитарно-эпидемиологического заключения на производство (виды деятельности, работы, услуги), или указываемое в качестве организации-разработчика в санитарно-эпидемиологическом заключении на проектную документацию.

Структура административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти.

Основываясь на предложенном подходе к пониманию административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти, можно выделить в ее структуре следующие основные направления (Таблица 2.6)

Таблица 2.6

Основные направления регламентации деятельности исполнительной власти.

1.Издание административно-процессу-	К административно-процессуальным федеральным

альных законов.	законам можно отнести, федеральные законы: «Об исполнительном производстве», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля», «О лицензировании отдельных видов деятельности.
2.Издание административно-процессуальных нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.	постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг», постановление Правительства РФ от 24 октября 2014г. № 1097 «О допуске к управлению транспортными средствами» (вместе с «Правилами проведения экзаменов на право управления транспортными средствами и выдачи водительских удостоверений»)

В настоящее время правовую основу административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти составляют нормативные правовые акты, устанавливающие:

– общий порядок организации деятельности органов исполнительной власти по реализации административных полномочий;

– порядок взаимодействия структурных подразделений с должностными лицами органов исполнительной власти;

– общий порядок взаимодействия органов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, а также учреждениями и организациями при исполнении административно-публичных функций, возложенных на органы исполнительной власти.

На основании сформулированного определения можно выделить следующие группы базовых актов административного законодательства, регламентирующих деятельность органов исполнительной власти (Таблица 2.7).

Таблица 2.7

Базовые акты административного законодательства, регламентирующие деятельность органов исполнительной власти

1. нормативные правовые акты, регламентирующие общий порядок организации деятельности органов исполнительной власти по реализации административных полномочий:	– ФКЗ «О Правительстве РФ»; – ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов субъектов РФ»; – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления»;
2. Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия подразделений с должностными лицами органов исполнительной власти:	– ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; – ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; – Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»; – Указ Президента РФ «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»; – Постановление Правительства РФ «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти»; – Постановление Правительства РФ «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти»;
3. Нормативные правовые акты, регламентирующие порядок взаимодействия органов исполнительной власти с физическими и юридическими лицами, иными государственными органами, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями при исполнении административно-публичных функций:	– Постановление Правительства РФ «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»; – Приказы федеральных министерств об утверждении административных регламентов исполнения отдельных административно-публичных функций, в частности функций по контролю и надзору, и функций по оказанию государственных услуг, и др.

При достигнутом уровне административно-процессуальной регламентации в РФ отсутствует федеральный закон, определяющий основные направления административно-процедурной регламентации деятельности органов исполнительной власти. Как следствие, вырабатываемые законодательные и подзаконные административные процедуры не систематизированы, имеют разнообразную структуру и зачастую регламентированы фрагментарно.

К настоящему времени в большей степени сформировался массив административных процедур, закрепленных в многочисленных административных регламентах органов исполнительной власти. Указанные регламенты, по сути, определяют административно-процедурный порядок внутренней организации современных органов исполнительной власти, а также порядок взаимодействия данных органов с гражданами, организациями, иными органами публичной власти и их должностными лицами. В связи с этим логично сделать акцент исследования административно-процедурной регламентации на административных регламентах органов исполнительной власти.

Глава 3 Пути совершенствования регламентации деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

3.1 Проблемы регламентации деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области

Проблемы Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области и пути их решения представлены ниже.

1) проблемы, возникающие из непоследовательного соблюдения разработчиками установленных требований к структуре и содержанию административных регламентов;

2) проблемы, связанные с противоречием административных регламентов, действующему законодательству;

3) проблемы, связанные с недостатками правового регулирования порядка разработки административных регламентов;

4) проблемы, вытекающие из неурегулированности некоторых важных аспектов разработки и утверждения административных регламентов.

Проблемы первой группы, как правило, вызваны несоблюдением требований к структуре и содержанию административных регламентов, а также требований к регламентации отдельных административных процедур.

Требования к административным регламентам устанавливаются в таких нормативных правовых актах, как:

1) Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" (далее - Федеральный закон №210-ФЗ);

2) Постановление Правительства Российской Федерации от 16.05.2011 № 373 "О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг" в части административных регламентов федеральных органов

исполнительной власти и внебюджетных фондов (далее - Постановление Правительства Российской Федерации № 373);

3) правила разработки и утверждения административных регламентов, принимаемые государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части административных регламентов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Невыполнение установленных требований зачастую выражается в следующем:

– административные регламенты часто механически дублируют положения других нормативных актов, регламентирующих те же административные процедуры, а также не содержат логически структурированного последовательного описания административных процедур, вследствие чего не обеспечивается их упорядочение и конкретизация;

– административные регламенты зачастую не содержат оптимизационных положений, исключающих избыточные документы, процедуры и устанавливающих сокращенные сроки, и закрепляют лишь текущее положение вещей;

– в некоторых административных регламентах отсутствуют положения о межведомственном взаимодействии при предоставлении государственных и муниципальных услуг, и иные инструменты повышения качества государственных (муниципальных) услуг, предусмотренные Федеральным законом № 210-ФЗ;

– закрепление порядка обжалования действий (бездействия) должностных лиц, порядка информирования заявителей и заинтересованных лиц, предмета контрольно-надзорных проверок и некоторых других важных положений административных регламентов зачастую носит лишь формальный характер;

– в административных регламентах отражается устаревшая информация или информация, не соответствующая действительности. Это замечание, прежде всего, касается перечня нормативных правовых актов, сведений об органе, исполняющем государственную функцию, предоставляющем государственную услугу.

Указанные проблемы резко снижают эффективность применения административных регламентов, превращая их в документ, лишенный правового смысла. Решение этих проблем зависит от обеспечения качества разработки проектов административных регламентов и полностью находится под ответственностью разработчиков.

Вторая группа проблем связана с противоречием административных регламентов действующему законодательству. Следует напомнить, что административный регламент является подзаконным нормативным правовым актом и находится на нижнем уровне иерархии нормативных правовых актов, устанавливающих требования к административным процедурам. Таким образом, административный регламент должен соответствовать всем вышестоящим нормативным правовым актам. Тем не менее иногда в административных регламентах можно обнаружить противоречия с актами более высокой юридической силы. Наиболее распространенными нарушениями такого рода являются: несоответствие требований к составу документов, необходимых для предоставления государственной (муниципальной) услуги, противоречия с главой 2.1 Федерального закона № 210-ФЗ в части закрепления порядка и сроков рассмотрения жалоб заявителей и т.д.

Третья группа проблем обусловлена требованиями к разработке и применению административных регламентов, которые, будучи закрепленными в действующем законодательстве, не в полной мере соответствуют сущности и назначению административного регламента.

Так, в действующем законодательстве закреплено следующее правило: осуществление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных государственных полномочий Российской Федерации, переданных им на основании федерального закона с предоставлением субвенций из федерального бюджета, происходит в порядке, установленном регламентом, утвержденным соответствующим федеральным органом исполнительной власти, если иное не установлено федеральным законом (аналогичное правило действует и при осуществлении государственных полномочий органами местного самоуправления). Данное требование

содержится в Правилах, установленных Постановлением Правительства Российской Федерации № 373-ФЗ, порядках разработки утверждения административных регламентов субъектов Российской Федерации, а также в отраслевых федеральных законах. Некоторыми федеральными законами установлено, что до утверждения соответствующих административных регламентов высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вправе утвердить соответствующие административные регламенты.

Представляется, что требования к разработке административных регламентов по делегированным полномочиям фактически лишают административный регламент того смысла, который содержится в его идее. Регламентация административных процедур при таком подходе носит схематичный характер, что не может обеспечить должной детализации административных действий.

В качестве одного из вариантов решения проблемы можно предложить законодательное закрепление следующего правила: межуровневое делегирование полномочий осуществляется вместе с правом разработки соответствующего административного регламента. При этом для обеспечения унификации содержания таких регламентов соответствующий федеральный орган исполнительной власти должен быть наделен правом утверждения типового административного регламента по переданному полномочию, который будет служить рекомендацией для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Еще одной проблемой, относящейся к третьей группе, является требование Постановления Правительства Российской Федерации № 373 о закреплении в административных регламентах исполнения государственных функций сведений о размере платы за услуги организации (организаций), участвующей (участвующих) в исполнении государственной контрольно-надзорной функции, взимаемой с лица, в отношении которого проводятся мероприятия по контролю (надзору). Данная норма прямо противоречит Федеральному закону № 294-ФЗ. Следует также обратить внимание на то, что органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

руководствуясь положениями Постановления Правительства Российской Федерации № 373 в качестве рекомендаций, устанавливают такую норму в своих правилах разработки и утверждения административных регламентов. На мой взгляд, данное положение должно быть исключено как из Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации № 373, так и соответствующих правил, утвержденных на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Контрольная деятельность осуществляется безвозмездно и нормы региональных и муниципальных порядков разработки и утверждения административных регламентов, устанавливающие возможность взимания платы при осуществлении государственного или муниципального контроля, неправомерны.

В четвертую группу входят проблемы, вытекающие из отсутствия нормативных требований к некоторым аспектам разработки и утверждения административных регламентов. Эти проблемы зачастую не решены не только в действующем законодательстве, но и до конца не осмыслены на теоретическом уровне.

Одной из важнейших проблем такого рода является решение вопроса, связанного с определением границ предмета регулирования административных регламентов. По общему правилу один административный регламент должен регулировать исполнение (предоставление) одной государственной (муниципальной) функции (услуги). На практике возникают сложности с выделением государственных (муниципальных) функций (услуг) для целей их регламентации. Во многом эти сложности вызваны нерешенностью некоторых важных теоретических вопросов.

Первый вопрос касается разграничения понятий "государственная (муниципальная) функция" и "государственная (муниципальная) услуга". Несмотря на развитие законодательства о государственных (муниципальных) услугах, до сих пор нет четких критериев разграничения категорий "государственная функция", "государственная услуга для целей разработки административных регламентов", что связано в первую очередь с очень широкой трактовкой понятия государственной (муниципальной) услуги в Федеральном законе № 210-ФЗ (любое действие органа власти, осуществляющееся по заявлению гражданина либо организации). Дополнительную

неопределенность вносит выделение разрешительной функции (выдача лицензий и различного рода разрешений) в качестве самостоятельной категории, отличной от государственной услуги. Разрешительные функции неразрывно связаны с исполнением контрольно-надзорных функций, но с точки зрения административных процедур полностью подпадают под действие Федерального закона № 210-ФЗ. На практике административные регламенты исполнения разрешительных функций принимаются в форме административных регламентов предоставления государственных (муниципальных) услуг. Исходя из требований действующего законодательства и методологической целесообразности, такой подход представляется оптимальным.

Второй вопрос связан с разграничением групп и последовательностей административных процедур для целей их регламентации. На практике часто возникает вопрос, что именно считать отдельной государственной (муниципальной) услугой, а что можно рассматривать в качестве административной процедуры, входящей в состав такой услуги и каковы критерии выделения этих процедур в рамках административных регламентов.

Так, государственная услуга по лицензированию включает административные процедуры, представляющие собой последовательность взаимосвязанных действий: прием лицензирующим органом заявления и документов, необходимых для получения лицензии, принятие решения о предоставлении лицензии или об отказе в предоставлении лицензии, выдача лицензии соискателю и т.д. Однако в рамках лицензирования можно выделить и процедуры иного рода: первичная выдача лицензии, предоставление дубликата и копии лицензии, переоформление лицензии и т.д.

Последний тип административных процедур иногда называют подуслугами, акцентируя внимание на том, что в силу обособленности, такие процедуры имеют все признаки отдельной государственной услуги: включают самостоятельную последовательность действий от приема заявления до выдачи итогового документа, имеют отдельный набор документов, необходимых для выдачи итогового документа, отдельные сроки исполнения и т.д. Тем не менее данные административные действия

являются составной частью услуги по лицензированию и подлежат включению в один административный регламент.

Таким образом, административный регламент должен включать последовательность административных действий, регламентированных в разрезе подуслуг и отдельных административных процедур.

Вопросы разработки таких "многоуровневых" административных регламентов должны найти свое решение в правилах разработки и утверждения административных регламентов.

С проблемой определения предмета административного регламента связан вопрос определения полноты регламентации. Административные регламенты часто имеют две крайности: с одной стороны, страдают отсутствием полноты регулирования, что влечет за собой появление "пустых" административных регламентов, с другой - содержат положения, выходящие за рамки регламентного регулирования.

Полнота регламентации административных процедур обеспечивается последовательным исполнением обязательных требований к структуре и содержанию административных регламентов. Наиболее распространенным недостатком, обусловливающим наличие "пустых" административных регламентов, является нарушение требований к описанию последовательности административных действий в рамках каждой административной процедуры, п. 20 Правил разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и п. 17 Правил разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 16.05.2011 N 373.

Таким образом, анализ применения административных регламентов позволяет выделить проблемы, нерешенность которых снижает эффективность административных регламентов как основного правового инструмента регулирования административных процедур предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных контрольно-надзорных функций (функций муниципального контроля).

Решение указанных проблем должно быть осуществлено на федеральном уровне посредством детализации отдельных требований к административным регламентам.

Важным условием гармоничного развития института административных регламентов является закрепление единого статуса административного регламента предоставления государственных услуг и административного регламента исполнения государственных функций, установление комплекса требований к этим видам регламентов и определение места административных регламентов в системе нормативных правовых актов Российской Федерации.

3.2. Рекомендации по совершенствованию регламентации деятельности Территориального управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Иркутской области в условиях внедрения риск-ориентированного подхода к осуществлению надзорной деятельности

В целях исполнения поручений Президента Российской Федерации по снижению административной нагрузки на бизнес, в деятельность Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека внедряется система риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной деятельности.

Риск - ориентированный подход предусматривает единый порядок классификации субъектов и объектов надзора с учетом критериев причинения вреда здоровью граждан (класс опасности) для определения периодичности плановых проверок, соблюдения требований законодательства Российской Федерации в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей.

Отнесение субъекта к конкретному классу опасности является основанием для установления периодичности плановых проверок, объемов и содержания надзорных мероприятий с учетом результатов предыдущих контрольно-надзрных мероприятий, включая результаты лабораторных исследований.

С учетом риск - ориентированного подхода, а также новых требований Федерального закона от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и

индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», устанавливающих обязательное применение риск -ориентированного подхода при организации государственного контроля (надзора) и ограничения проведения плановых проверок субъектов малого предпринимательства в 2016-2018 гг. Управлением Роспотребнадзора по Иркутской области сформирован план проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и на 2017 год. В плане отмечается значительное уменьшение количества проверок в отношении субъектов микро и малого бизнеса. Общее количество запланированных плановых проверок хозяйствующих субъектов на 2017 год уменьшилось на 25% по сравнению с 2016г.

Для включения в план плановых проверок на 2017 год приоритетность отдана субъектам надзора высокой гигиенической значимости, с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований, оценки вероятности нарушений обязательных требований санитарно-эпидемиологического законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей.

Использование риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности позволит обоснованно снизить периодичность плановых проверок, избыточное административное давление, сконцентрировать усилия на направления деятельности и объектах государственного контроля (надзора), характеризующихся повышенными рисками, оптимально использовать материальные, финансовые, трудовые и иные ресурсы.

Отнесение субъекта надзора к определенному классу опасности является основанием для установления периодичности плановых надзорных мероприятий. Максимально допустимая частота плановых проверок определяется нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Рекомендуемая периодичность проведения плановых проверок объектов надзора в соответствии с их классами опасности приведена в таблице 3.1.

Таблица 3.1

Рекомендуемая периодичность проведения плановых проверок объектов надзора в соответствии с их классами опасности

Классы опасности			
I (Чрезвычайно высоко опасные объекты)	II (Высоко опасные объекты.)	III (Средне опасные объекты.)	IV (Мало опасные объекты.)
Постоянный надзор	Не чаще, чем 1 раз в течение года.	Не чаще, чем 1 раз в 3 года	Плановые проверки не проводятся.

Классификация видов деятельности в рамках одного хозяйствующего субъекта является основанием для формирования содержания и объема надзорных мероприятий при комплексных проверках соблюдения санитарного законодательства.

1. Периодичность проведения плановых проверок субъектов надзора, относимых к 1-2 классу опасности, относительно классификации может быть изменена следующим образом:

– если в результате проверок на объекте надзора за последние три года относительная частота нарушений санитарного законодательства меньше среднероссийского показателя, рассчитанного за тот же период, то период между плановыми проверками увеличивается на один год относительно существующего;

– если в результате проверок на объекте надзора за последние три года относительная частота нарушений санитарного законодательства больше среднероссийского показателя, рассчитанного за тот же период, то период между плановыми проверками уменьшается до нормативного;

– увеличение периода между плановыми проверками может выполняться не более 2-х раз, т.е. максимальный период может отличаться от нормативного не более чем на 2 года.

2. Субъекты надзора, относимые к четвертому классу опасности, могут быть освобождены от плановых проверок при одновременном соблюдении условий:

– отсутствия нарушений санитарного законодательства в ходе последней плановой проверки;

– отсутствия обоснованных жалоб на деятельность объекта от населения, других юридических лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Наличие заключения органов санитарно-эпидемиологического аудита о соответствии субъекта всем санитарным требованиям и нормам может являться основанием для уточнения периодичности плановых проверок субъекта.

Информирование о рисках и путях их устранения

1. Система информирования представителей субъектов надзора о рисках и путях их устранения включает в себя:

– информирование подконтрольных субъектов надзора (контроля) о возможных рисках и дифференцированных правилах контроля;

– информирование общества о результатах применения риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора).

2. В целях информирования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей об отнесении субъектов (объектов) надзора к группам риска необходимо в реестре проведения плановых проверок предусмотреть графу отнесения к группам риска.

3. Допускается возможность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей подконтрольных субъектов (объектов) надзора в инициативном порядке представлять в территориальные органы Роспотребнадзора материалы, подтверждающие их соответствие динамическим критериям показателей той или иной группе риска.

Результаты проведения проверок, включая динамические показатели оценки риска: количество нарушений санитарного законодательства, выявленных за последние 12 месяцев; меры административного воздействия в виде штрафа, примененных за последние 12 месяцев; при согласии хозяйствующего субъекта - показатели

ведения производственного контроля на объектах надзора должны размещаться на официальных сайтах территориальных органов Роспотребнадзора.

Оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности

Из основных принципов распределения государственных функций между различными видами федеральных органов исполнительной власти (министерства, службы, агентства), сформулированных в Указе Президента Российской Федерации от 09.03.2004 № 314: реализация контрольно-надзорных функций возлагается на федеральные службы, не осуществляющие функции по выработке государственного регулирования в сфере своей деятельности.

Однако анализ фактического распределения функций между различными видами федеральных органов исполнительной власти свидетельствует о том, что данный принцип не всегда соблюдается на практике. Распределение численности федеральных государственных гражданских служащих по видам функций также выявило несоответствие принципам Указа: так, среди федеральных государственных гражданских служащих, занятых исполнением основных (необеспечивающих) функций, контрольно-надзорные функции исполняют 76,9% служащих федеральных агентств, 46,8% служащих федеральных служб и 34,6% служащих федеральных министерств. Таким образом, с предположениями об инвариантном характере системы показателей контрольно-надзорной деятельности по отношению к цели и, соответственно, с отсутствием необходимости целеполагания в данной сфере нельзя согласиться как минимум потому, что данный вид государственных функций осуществляется как федеральными службами, так и федеральными министерствами и агентствами, не говоря уже о том, что некоторые федеральные службы наделены правом государственного регулирования в сфере своей деятельности.

Функциональный подход к оценке результативности и эффективности в значительной степени нашел свое отражение в рамках реализации Федерального закона № 294-ФЗ, в соответствии с которым был введен унифицированный перечень показателей эффективности, обязательных для использования контрольно-надзорными органами всех уровней при подготовке ежегодных докладов об осуществлении

государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В состав перечня включены показатели, отражающие масштаб контрольно-надзорной деятельности (например, количество проверок и долю подконтрольных (поднадзорных) субъектов, в отношении которых проведены проверки), показатели, характеризующие непосредственные результаты проведения контрольных мероприятий (доля проверок, в результате которых выявлены нарушения; доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с невыполнением предписаний), а также показатели, отражающие соблюдение требований законодательства при проведении проверок (доля проверок, результаты которых были отменены, а также доля проверок, проведенных с нарушениями, по результатам которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора) применены меры дисциплинарного, административного наказания). В состав показателей, характеризующих контрольно-надзорную деятельность, включен и показатель, отражающий число случаев причинения вреда жизни, здоровью человека, окружающей среде, памятникам культурного наследия и т.д., выявленных по результатам проверок, а также данные о кадровом потенциале и финансовых ресурсах, выделяемых на осуществление контрольно-надзорных функций.

Для обеспечения регулярного сбора данных по этим показателям были введены формы статистического наблюдения, при этом субъектами статистического учета были определены сами контрольно-надзорные органы. Реализация принципа самооценки в отсутствие (во многих случаях) объективной возможности внешней проверки корректности представляемых данных поставила под сомнение корректность статистических данных об осуществлении контрольно-надзорной деятельности, что неоднократно отмечалось по итогам оценки ежегодных докладов органов государственного контроля (надзора).

Не менее проблематична и оценка динамики случаев причинения вреда окружающей среде.

Безусловно, само по себе наличие негативного воздействия не обязательно означает нарушение природоохранного законодательства, однако в данном случае

резкое снижение выявленных случаев причинения вреда явно не коррелирует с изменением уровня воздействия на окружающую среду. Таким образом, возникает проблема интерпретации динамики показателей причинения вреда: снижение таких случаев может свидетельствовать как об улучшении состояния в подконтрольной (поднадзорной) сфере, так и о снижении эффекта от контрольных мероприятий (уровня выявления нарушений). Поиски того, что использование в сфере контрольно-надзорной деятельности количественных показателей приводит к подмене понятия «работы на результат» понятием «работы на показатель», оцениваются настолько высоко, что отдельные исследователи предлагают вообще отказаться от использования количественных критериев оценки эффективности деятельности надзорных структур и использовать исключительно оценку по конечному результату – уровню защищенности общества от неблагоприятных последствий процессов жизнедеятельности человека (наличие столь широкого круга «оговорок» и проблем указывает на необходимость существенной корректировки применения действующего, «функционального» подхода к оценке результатов контрольно-надзорной деятельности, равно как и учета рисков, связанных с программно-целевым подходом, опирающимся на декомпозицию целей, задач и показателей «сверху вниз».

Одной из ключевых проблем практики оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности является анализ реализации соответствующих функций «в отрыве» от процесса государственного управления в целом. Между тем осуществление контроля и надзора является этапом общего управленческого цикла, направленного на достижение целей государственной политики в той или иной сфере.

Исходя из общего цикла государственного управления (рисунок 2.5), первым этапом является выявление проблемы, связанной, в том числе, с риском причинения вреда (ущерба) законным правам и интересам граждан и юридических лиц.

Для решения проблемы формируются цели государственной политики

(реализующего ее государственного регулирования), связанные со снижением выявленных рисков, и формулируется ожидаемый результат, отражающий ту степень

минимизации риска, которую предполагается достичь путем реализации мер государственной политики.

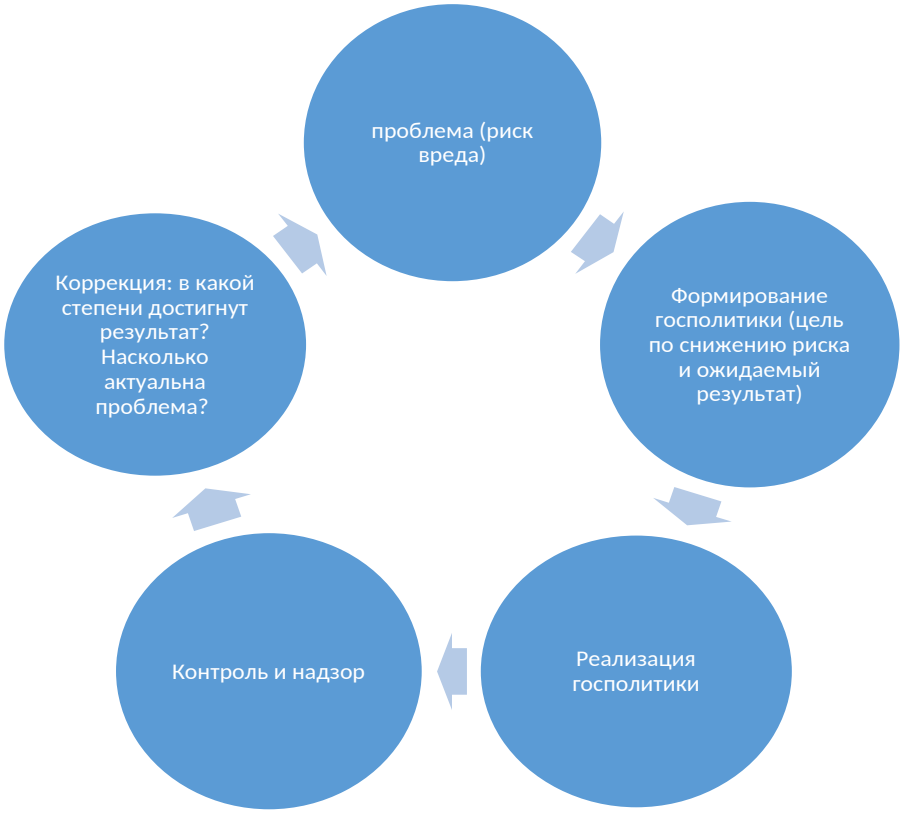

Рисунок 3.1-Контроль и надзор как этап цикла государственного управления.

Данный алгоритм, в частности, предусмотрен в процедуре оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, но спектр мер государственной политики не ограничивается принятием нормативных правовых актов и введением мер государственного регулирования – государство может воздействовать на решение проблемы и иными мерами, например, предоставляя субсидии или реализуя те или иные инвестиционные проекты.

После принятия мер государственной политики наступает их практическая реализация, а следующим управленческим этапом является этап контроля и надзора. В связи с этим конечным результатом контрольно-надзорной деятельности является степень достижения цели государственной политики в конкретной сфере, т.е.

достижение либо недостижение тех результатов, которые закладывались на этапе введения мер государственного регулирования, обуславливающих, в том числе, осуществление контрольно-надзорной деятельности в принципе либо на этапах оценки промежуточных результатов реализации мер государственной политики в рассматриваемой сфере.

Таким образом, роль этапа контроля и надзора не только в том, чтобы проверить, в какой степени реализуются ранее принятые меры (в том числе введенные обязательные требования), но и оценить, сохраняется ли та проблема, на которую были направлены данные меры и достигнут ли изначально запланированный результат государственной политики.

Результативность контрольно-надзорной деятельности зависит от качества регулирования (как в части регулирования процедур контроля (надзора), так и в части спектра требований, являющихся предметом контроля(надзора)), при этом низкая результативность контрольно-надзорной деятельности должна являться основанием корректировки государственной политики.

В действующем законодательстве цели осуществления государственного контроля (надзора) не определены. Разрабатываемым в настоящее время проектом федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» предусматривается, что «основной целью органов, осуществляющих государственный и муниципальный контроль (надзор), является предотвращение вреда охраняемым законом ценностям посредством обеспечения соблюдения гражданами и организациями обязательных требований». Представленная в такой формулировке цель является недостижимой, поскольку полностью предотвратить вред охраняемым законом ценностям не представляется возможным; возможно снизить риски (вероятность) причинения такого вреда и минимизировать его масштаб.

Возникают проблемы и с определением «охраняемых законом ценностей». В редакции законопроекта к таким ценностям отнесены «жизнь и здоровье граждан, нравственность, исполнение всеми гражданами и организациями обязанностей

по уплате налогов, сборов, таможенных и иных обязательных платежей, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав и законных интересов граждан и организаций, имущества, установленного порядка осуществления государственной власти и местного самоуправления, обороноспособность страны, безопасность и экономические интересы государства, стабильность финансового сектора».

Однако не все перечисленные ценности действительно ими являются. Например, исполнение обязанности по уплате налогов и сборов не может быть «охраняемой законом ценностью» – это обязанность, а ценность в данном случае – законные интересы государства (если точнее, то соответствующего публично-правового образования или организации – государственного внебюджетного фонда). В этом случае учитываются не только налоги, но и бюджетные средства как таковые (они включают, в частности, и неналоговые доходы, ценность которых не меньше). Не вполне обосновано выделение в качестве «отдельных» охраняемых законом ценностей экономических интересов государства и стабильности финансового сектора (данные ценности также имеют отношение к защите законных прав и имущества граждан, организаций, публично-правовых образований). В каких-то случаях экономические интересы государства могут прямо противоречить законным экономическим интересам хозяйствующих субъектов и граждан.

В этой связи под охраняемыми законом ценностями предлагается понимать жизнь и здоровье граждан, нравственность, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, прав, законных интересов и имущества граждан, организаций и публично-правовых образований, установленного порядка осуществления государственной власти и местного самоуправления, обороноспособность страны и национальную безопасность.

Достижение цели по минимизации вреда «охраняемым ценностям» осуществляется в условиях необходимости достижения баланса интересов: разумного

сочетания ограничительной политики, направленной на минимизацию вреда «охраняемым ценностям», с одной стороны, и снижения административных барьеров – с другой. Еще одним объективным ограничением при осуществлении контрольно-надзорной деятельности являются финансовые ресурсы, направляемые на осуществление государственного контроля (надзора) (рисунок 3.2).



Рисунок 3.2-Цели и ограничения осуществления контрольно-надзорной деятельности.

При этом оценка цели контрольно-надзорной деятельности обеспечивается показателями результативности (и позволяет ответить на вопрос, в какой степени минимизирован вред, где имеется в виду как вероятность его причинения, так и масштаб вреда, а также то, в какой степени причиненный вред возмещен), а оценка ограничений связана с оценкой приемлемости расходов по осуществлению контрольно-надзорной деятельности для государства и хозяйствующих субъектов и для граждан.

Формирование системы показателей результативности контрольно-надзорной деятельности предполагает выделение результатов нескольких уровней (конечного общественно значимого результата государственного и муниципального контроля (далее – ГМК), вклада определенного вида ГМК в достижение общественно значимого результата, а также непосредственного результата осуществления ГМК) и

определение соответствующих им показателей результативности (иерархия и примеры таких результатов и показателей результативности приведены в таблице 3.2).

Использование иерархической системы результатов и показателей результативности (а значит, и целевых значений их достижения) в определенной степени позволяет соотносить оценку непосредственно результативности осуществления того или иного вида контрольно-надзорной деятельности и степени достижения цели государственной политики в целом, поскольку осуществление государственного контроля зачастую не является единственным (и не всегда является оптимальным и даже целесообразным) способом снижения тех или иных рисков причинения вреда «охраняемым ценностям».

С учетом значительного числа контрольно-надзорных функций (а в упомянутом законопроекте «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» только на федеральном уровне выделяется более 150 видов государственного контроля (надзора)) на первом этапе формирования системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности необходима ревизия (в том числе укрупнение) видов ГМК, а также ревизия обязательных требований, являющихся предметом контрольно-надзорной деятельности. При этом ключевыми критериями целесообразности сохранения того или иного вида государственного контроля (надзора) должно являться наличие особо охраняемой ценности, риск причинения вреда которой позволяет минимизировать соответствующий вид ГМК, а также наличие очевидной связи между осуществлением ГМК и минимизацией таких рисков.

Таблица 3.2

Общее определение системы параметров (характеристик) результативности для государственного/муниципального контроля/надзора (его видов)

№	Уровень результата	Содержание результата	Показатели результативности	Пример показателя результативности	Целевые значения
1	Конечный	Минимизация	Показатели	Смертность	Значения пока-

	общественно значимый результат ГМК	вреда охраняемым ценностям (повышение качества (безопасности) продукции, защиты законных интересов граждан, организаций и государства)	измерения уровня нанесенного вреда в контролируемых сферах деятельности	на производстве (число случаев); производственный травматизм (число случаев); заболеваемость профессиональными заболеваниями (число случаев)	зателей результативности, ориентированных на поддержание и/или снижение уровня вреда
2	Вклад вида ГМК в конечный общественно значимый результат	Вклад вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям	Показатели оценки вклада вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям	Показатели смертности, травматизма и заболеваемости по причине нарушения требований в сфере производственной безопасности	Значения показателей результативности, ориентированных на поддержание и/или повышение вклада вида ГМК в минимизацию вреда охраняемым ценностям
3	Непосредственный результат ГМК	Соблюдение обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей	Показатели соблюдения обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей	Показатели смертности, травматизма и заболеваемости по причине нарушения требований в сфере производственной безопасности в хозяйствующих субъектах, проверенных в течение последних трех лет. Информированность работодателей о требованиях в сфере охраны труда	Значения показателей результативности, ориентированных на поддержание и/или улучшение соблюдения обязательных требований, обеспечивающих защиту охраняемых ценностей

Так, по данным статистики, в 2015 г. на федеральном уровне лишь 3,3% внеплановых проверок были проведены по фактам нарушений, связанных с риском причинения вреда, 0,7% – по фактам причинения вреда.

Следует отметить, что столь низкая связь контрольно-надзорной деятельности с фактическим состоянием «охраняемых ценностей» свидетельствует о том, что даже введение риск-ориентированных методов отбора подконтрольных субъектов для проведения проверок может не привести к качественному росту результативности контрольно-надзорной деятельности, поскольку отдельные виды контрольно-надзорной деятельности и обязательные требования в принципе не имеют отношения к минимизации вреда, причиняемого «охраняемым ценностям». В этой связи при проведении ревизии осуществляемых видов контрольно-надзорной деятельности целесообразно рассмотрение возможности минимизации рисков охраняемым ценностям с использованием иных инструментов (в том числе страхования, саморегулирования и т.д.). При этом сохранение вида ГМК должно исходить из недостаточности данных мер для достижения целей государственной политики в той или иной сфере. Необходимо вернуться к принципу «презумпции избыточности» в отношении контрольно-надзорных функций, принятому еще на первоначальном этапе административной реформы в 2002–2003 гг., но так до конца и не реализованному.

Достижение цели контрольно-надзорной деятельности по минимизации рисков причинения вреда не может оцениваться исключительно на основе динамики случаев причинения вреда: для достижения данной цели в равной степени важны усилия по предупреждению нарушений, предотвращению ущерба и его минимизации (возмещению вреда). В этой связи система показателей результативности контрольно-надзорной деятельно.

Вопросы государственного и муниципального управления должны включать в себя оценку уровня информированности подконтрольных (поднадзорных) субъектов об обязательных требованиях и степень их добровольного соблюдения. В российской практике отсутствуют статистические источники и регулярные социологические исследования, отражающие информированность хозяйствующих субъектов о законодательно закрепленных обязанностях в тех или иных сферах. Результаты за-

исполняют законодательно установленные обязанности из-за незнания о их наличии.

Своевременное устранение выявленных нарушений, влекущих за собой угрозу причинения вреда «охраняемым ценностям», может быть оценено с использованием показателей предотвращенного вреда (ущерба).

Методики расчета такого ущерба разработаны в отдельных сферах государственного контроля и могут быть разработаны в отношении и иных сфер; при этом важно обеспечивать привязку оценки ущерба к нарушению конкретных обязательных требований, установленных законодательством.

При оценке случаев причинения вреда ключевым условием являются организация независимого учета таких случаев и ориентация не только на случаи, выявленные в рамках проверок, но и на состояние подконтрольной сферы в целом.

Наконец, еще одним важнейшим аспектом результативности контрольно-надзорной деятельности является ее влияние на собственно защиту законных прав и имущества граждан, хозяйствующих субъектов и государства. Такая оценка, с одной стороны, требует учета не только частоты случаев, но и масштаба причиненного вреда (например, вред, нанесенный окружающей среде, может быть связан с загрязнением сотен гектаров земель, а может – с незаконной рубкой одного дерева, что несопоставимо по последствиям). С другой стороны, не менее важен вопрос о том, в какой степени нанесенный ущерб возмещен пострадавшей стороне, поскольку без возмещения ущерба невозможно говорить о том, что та или иная ценность является охраняемой. В данном контексте необходимо особо отметить, что показатель доли взысканных штрафов от общего объема наложенных штрафов (по итогам 2014 г. этот показатель составляет 20%) не является исчерпывающей характеристикой степени возмещения вреда, особенно в тех случаях, когда вред был причинен законным интересам и (или) имуществу граждан либо хозяйствующих субъектов, поскольку уплата (либо неуплата) штрафных санкций не гарантирует восстановления нарушенных прав либо компенсации ущерба, причиненного имуществу.

При планировании результативности контрольно-надзорной деятельности представляется целесообразным устанавливать не только целевые, но и пороговые значения показателей, отражающие максимально приемлемый уровень риска в подконтрольной сфере. Это позволит на этапе проведения оценки корректно сопоставлять фактические значения показателей как с целевыми, так и с минимально допустимыми, снизит риски искажения отчетных данных.

При проведении оценки результативности и эффективности важно обеспечивать реализацию принципа приоритета результативности над эффективностью, предполагающего, что если оценка по показателям результативности отрицательная (например, фактический объем причиненного вреда выше максимального порогового значения), то контрольно-надзорная деятельность по определению не может быть признана эффективной. Это позволит избежать подхода, при котором не достижение результатов (неприемлемый уровень риска в подконтрольной сфере) «компенсируется» дополнительной экономией расходов бюджета или хозяйствующих субъектов.

Поскольку в подавляющем большинстве случаев контрольно-надзорная деятельность федеральных органов исполнительной власти осуществляется в рамках реализации государственных программ, представляется логичным включить показатели результативности укрупненных видов ГМК в государственные программы и интегрировать систему оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в процедуры оценки государственных программ.

В целом, предлагаемый подход к формированию системы оценки результативности и эффективности, а также контрольно-надзорной деятельности и контрольно-надзорных органов позволяет избежать рисков и недостатков, выявленных при практическом применении как программно-целевого, так и функционального подхода к оценке контрольно-надзорной деятельности.

С одной стороны, предлагаемая система показателей результативности сбалансирована с точки зрения учета различных интересов, возможности оценки как степени достижения конечных результатов контрольно-надзорной деятельности, так и ее соответствия объективным ограничениям и интересам бизнеса и государства. С

другой стороны, при оценке результативности предлагается учитывать, как многоуровневый характер результатов (конечные общественно значимые результаты, непосредственные результаты, вклад непосредственных результатов в достижение конечных), так и охват всех значимых (с точки зрения достижения цели минимизации рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям) аспектов результативности. При этом и непосредственные результаты не должны смешиваться с показателями деятельности (процессными показателями) контрольно-надзорных органов. Важной особенностью предлагаемого решения – особенно в свете необходимости оптимизации бюджетных расходов – является учет влияния контрольно-надзорной деятельности на издержки как государства, так и бизнеса.

В то же время следует отметить, что реализация данной схемы потребует определенных усилий – организационных и финансовых, – связанных с организацией сбора независимых данных о частоте и масштабе причинения вреда по тем укрупненным видам контрольно-надзорной деятельности, по которым такие данные в настоящее время отсутствуют.

Корректное применение предлагаемой системы показателей результативности предполагает, что являющийся предметом оценки вид (укрупненный) контрольно-надзорной деятельности является достаточно «массовым» (например, бессмысленно развивать столь сложную схему оценки для видов государственного контроля (надзора), по которым проводится лишь несколько проверок в год). В этой связи при формировании требований к оценке результативности и эффективности государственного контроля (надзора) важно использовать принцип целесообразности, предполагающий необходимость проведения комплексной оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, прежде всего в отношении наиболее массовых и наиболее проблемных ее видов.

При этом массовость контрольно-надзорной деятельности может быть определена на основе данных о числе проверок, а степень значимости – исходя из оценок хозяйствующих субъектов.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности не могут оцениваться на основе одного отдельно взятого показателя. Только системный подход к оценке всех уровней результата и соответствующих аспектов результативности и эффективности государственного и муниципального контроля позволит оценить влияние его осуществления на достижение целей государственной политики в соответствующей сфере деятельности, а, следовательно, и сориентировать деятельность контрольно-надзорных органов на минимизацию причиненного вреда законным интересам и имуществу граждан, хозяйствующих субъектов и публично-правовых образований.

Заключение

Подводя краткие итоги выпускной квалификационной работы, можно следующим образом сформулировать её основные идеи.

Под должностным (служебным) регламентом государственного служащего понимается основной нормативный акт, регулирующий деятельность государственного служащего, в котором содержатся требования, предъявляемые к государственному служащему, замещающему соответствующую должность государственной службы, его должностные (служебные) права, обязанности и ответственность в зависимости от функциональных особенностей данной должности государственной службы и сферы ведения государственного органа. Положения регламента являются также основой для проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы, осуществления оценки (аттестации) деятельности государственных служащих.

Эффективность работы аппарата управления в целом и каждого из его подразделений в отдельности во многом зависит от того, насколько четко определены, согласованы, сбалансированы все составные части, звенья и элементы управляющей системы. Достичь этого на государственной службе помогают квалифицированно разработанные должностные регламенты всех категорий гражданских служащих.

Практическое применение в системе государственного управления широкого круга актов локального правотворчества требует соблюдения их системной согласованности. Акты должны соответствовать действующему в России законодательству, быть согласованными между собой и с другими организационно-распорядительными документами. В целях обеспечения этого требования принципиально важно соблюдать несколько основополагающих условий.

Во-первых, целесообразно следовать принципу последовательности при разработке нормативно-правовых актов, согласно которому всегда надо двигаться от более общих (первичных) положений к детерминированным (вторичным) нормам, то есть от более общих к конкретным актам.

Сначала составляются положения о структурных звеньях управления (подразделениях органа власти), затем на их основе — модели должностей или положения о

должностях. И только потом надо браться за разработку должностных регламентов, которые используются на государственной гражданской службе, и должностных инструкций, применяемых на муниципальной службе.

Во-вторых, в целях достижения единообразного подхода к составлению подобного рода документов, а также для обеспечения необходимой содержательности и хорошей сопоставимости проектируемых норм все виды организационно-правовых актов, как-то: статуарные, процедурные, регламентированные и другие должны разрабатываться на основе единых методических установок. Реализация этого требования сопряжена с известными трудностями по одной простой причине. До настоящего времени на гражданской службе отсутствуют достаточно подробные, четкие и понятные, легко применимые и качественно выполненные методические рекомендации по разработке локальных нормативно-правовых актов. В силу чего субъекты кадровой работы на местах вынуждены самостоятельно отрабатывать структуру и содержание таких документов, что не всегда обеспечивает требуемую полноту и качество содержащихся в них норм. Особенно это проявилось при разработке должностных регламентов гражданских служащих. Законодательно переход на должностные регламенты осуществлен с 01.02.2005. Однако зачастую имеющиеся разработки практически мало отличаются от действовавших ранее должностных инструкций.

В-третьих, эффективное применение документов, устанавливающих функции управления, профессиональные обязанности, служебные права и ответственность звеньев управления и должностных лиц, возможно при исполнении еще одного немаловажного требования — отработанности процедур подготовки проектов нормативно-правовых актов и надлежащего утверждения этих актов.

Вместе с тем, хотелось бы заметить, что для России неприемлемо механическое копирование даже таких эффективных институтов, как административные и должностные регламенты, на «неподготовленную почву». Нельзя забывать, что административная реформа в нашей стране еще далека от завершения. Таким образом, представляется, что разработка административных регламентов органов государственной власти должна осуществляться наряду с развитием законодательных

требований к организации и деятельности органов исполнительной власти. Достижение реального эффекта от создания типовых должностных регламентов государственных служащих во многом обусловлено итогами анализа действующих государственных функций, их глубокой ревизии и рационального распределения в рамках системы органов исполнительной власти.

Список нормативно-правовых актов и литературы

1.Закон Российской Федерации от 07.02.1992 № 2300-1 "О защите прав потребителей".

2.Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения".

3.Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

4.Постановление Правительства Российской Федерации от 23.11.2009 № 944 "Об утверждении перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью".

5.Постановление Правительства РФ от 30.06.2010 № 489 "Об утверждении Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

6.Постановление Госстандарта России от 06.11.2001 N 454-ст "О принятии и введении в действие ОКВЭД".

7.Приказ Роспотребнадзора от 10.10.2008 № 368 «Об утверждении методических рекомендаций «Примерные нормативы деятельности органов и организаций Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в условиях бюджетирования, ориентированного на результат».

8.Приказ Роспотребнадзора от 16.07.2012 № 764 "Об утверждении Административного регламента исполнения Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека государственной функции по проведению проверок деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров".

9.Алехин А.П.Государственные служащие – М.: Эксмо, 2012 15. Алиев Т. Аттестация как одно из направлений совершенствования профессионализма муниципальных служащих // Власть 2014 - № 3.

10.Анисимов С.А. Государственная служба: вопросы истории, теории и практики правового обеспечения интересов граждан Российской Федерации. - М., 2017

11.Атаманчук Г.В. Теория государственного управления – М., 2013.

12.Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 1 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2016.

13.Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 2 / И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2014.

14.Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. – М., 2015 С. 5

15.Борщук Е.Л., Гзирян В.С., Веркошанцев Д.С. 2016,

16.Бродская Э.Г. Управление компетенциями диверсифицированных организаций: автореферат на соискание ученой степени к.э.н. – М., 2014.

17.Василенко А.И. Опыт правового регулирования повышения эффективности государственной службы королевства Нидерландов // Современное право. 2014. № 3. С. 128-133.

18.Годнев Е.В. Чего мы ждем от системы менеджмента качества в органах местного самоуправления? // Стандарты и качество. 2016. № 11.С. 34-37

19.Горшков А.С., Кудрявцев В.Г., Михеева Е.Е., Прасолова В.В. О результатах применения методики определения численности персонала исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2014. № 4. С. 5-20.

20.Горшков А.С., Бирюкова Г.М., Чжен Ж., Чжао Ш. Государственный служащий: профессиональная и психологическая компетентность // Управленческое консультирование. Актуальные проблемы государственного и муниципального управления. 2015. № 4. С. 5-9.

21.Государственная гражданская служба: Учебник. / Под ред. В.Г. Игнатова. М.: ИКЦ «Март», 2015.

22.Граждан В.Д. Государственная гражданская служба – М.: Кнорус, 2015.

23.Давыдов В.Д. Методы оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего // Управленческое консультирование 2017 - № 2. - С. 22

24.Иванова Е.Ю. Государственная кадровая политика: сущность и актуальные проблемы // Социально-экономические явления и процессы. 2015. № 1-2. С. 92-95

25.Коваленко С.В., Киричек А.И., Сазонова Л.А.2018

26.Качелин А. Принципы государственной службы: от Петра I до нашего времени // Экономист 2014. - № 2. С. 11

27.Кибанов А.Я., Мамед-Заде Г.А. Управление персоналом. Регламентация труда.с

28.Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия/ Е.М. Ковешников – М.: Норма, 2014. – 272с.

29.Коновалов А.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика / А.В. Коновалов – М.: РАГС, 2016. – 115с.

30.Красноглазов А.Ю. Регламентация деятельности органов исполнительной власти как средство повышения эффективности и результативности // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. 2016. № 1-2. С. 91-97.

31.Крылова Е.Г. Развитие системы государственной службы Российской Федерации. – М.: Изд-во РАГС, 2016.

32.Лукьянчикова Л.В.Конституционно правовое регулирование государственной гражданской службы // Автореферат на соискание ученой степени к.ю.н. – М., 2017

33.Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2016. N 11. С. 3 - 8.

34.Маскаева И.И. Административные и должностные регламенты как элемент административной реформы // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2016. № 9. С. 91-97.

35.Махов Е.Н. Оценка персонала государственной службы: аттестация, квалификационный экзамен: учебное пособие. М.: Моск. городск. ун-т управления Правительства Москвы, 2017.

36.Мельников В. П. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. - М., 2015.

37.Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации: автореферат на соискание ученой степени к.ю.н. - М , 2016

38.Николаев А. Г., Васильев Ф. П. Правовые основы кадровой политики в органах внутренних дел России //Право и государство. -2017. - № 5. - С. 54 – 58

39.Нечипоренко В.С. Теория и организация государственной службы: Курс лекций / В.С. Нечипоренко – М.: РАГС, 2016. – 330с.

40.Общий и специальный менеджмент: Учебник/ Об щ.ред.А.Л.Гапоненко, А.-П.Панкрухин.- М. : Изд-во РАГС, 2015.

41.Огородников В.И. Административный и должностной регламент организации управления в территориальном органе ФСИН России // Прикладная юридическая психология. 2015. № 3. С. 142-157.

42.Основы государственной службы и кадровой политики. / Под ред. В.В. Черепанова, В.П. Иванова. М.: Юнити-Дана, 2014

43.Стахов А.И.2017

44.Старилов Ю.Н. Служебное право – М.: Норма, 2016. С. 207

45.Управление персоналом: Учебник/ Общ. ред. А.И. Турчинова. М.: Изд-во РАГС, 2017.

46.Фонарев А. Р Психология личностного становления профессионала – М., 2014

47.Хаманева Н.Ю. Исполнительная власть в России. История и современность, проблемы и перспективы развития / Институт государства и права РАН. М.: РАН, 2016.

48.Цирин А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. № 2 (146). С. 11-17.

49.Черепанов В.В. Государственная кадровая политика и кадровая деятельность в системе гражданской службы. - М.: Финакадемия, 2015. Ч. 1.

50.Чиркин В.Е. Публичное управление. М., 2014.

51.Юрьева О. Кластеры профессиональной компетенции: модели максимальной эффективности государственных служащих // Власть 2017 - № 9. С. 68-70

52.http://www.rospotrebnadzor.ru

53.http://38.rospotrebnadzor.ru