



МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Минэкономразвития России

**Концепция федерального закона
«Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в
Российской Федерации»**



- 1 Определение **понятий контроля и надзора**, разграничение с разрешительной деятельностью
- 2 Исчерпывающий **перечень видов контроля и надзора**
- 3 Исчерпывающий **перечень форм и методов** контроля и надзора
- 4 Полномочия органов контроля и надзора
- 5 Предмет и объекты контроля и надзора
- 6 **Разграничение полномочий** органов власти различного уровня по осуществлению контроля и надзора в соответствующих сферах
- 7 Определение принципов организации и осуществления контроля и надзора
- 8 Установление **требований к взаимодействию органов** контроля и надзора и координации контрольно-надзорной деятельности
- 9 Соотношение с **негосударственными формами** контроля и надзора
- 10 Система **управления рисками**
- 11 **Оценка эффективности** и результативности контроля и надзора
- 12 Обеспечение прав подконтрольных субъектов
- 13 Обеспечение прозрачности контрольно-надзорной деятельности



1. Общие принципы организации и осуществления контроля и надзора в Российской Федерации

2. Отраслевое законодательство - только **процедурные** особенности, отражающие отраслевую специфику. Перечень случаев определяется базовым законом

3. Не распространяется на:

правосудие, ОРД, дознание, пр.следствие, парламентский контроль, прокурорский надзор (кроме вопросов проведения проверок по требованию прокурора), внешний аудит и финансовый контроль, иные виды контроля органов власти друг за другом, проведение расследований аварий, чрезвычайных ситуаций, административных расследований



- 4 Особенности организации и осуществления отдельных видов государственного и муниципального контроля и надзора могут устанавливаться в случаях, указанных базовым законом.
- 5 Не допускается осуществление государственного и муниципального контроля и надзора, если он не предусмотрен перечнем
- 6 Граждане включены в круг субъектов, на которых будет распространяться проектируемый закон (для включения в сферу действия ветеринарного контроля (надзора) за ЛПХ, контроля (надзора) за хранением оружия, надзора за безопасностью дорожного движения и т.д.).
- 7 Распространяется на налоговый, таможенный и банковский контроль, а также на прочие виды контроля и надзора, выведенные из-под действия 294-ФЗ.
- 9 Федеральный закон регулирует не только порядок осуществления проверок, но и прочих форм контрольно-надзорных мероприятий, таких как сбор отчетности, досмотр, осмотр, дистанционные мероприятия и т.д.



Вариант 1 (статус-кво). КОНТРОЛЬ = НАДЗОР, это синонимы

Вариант 2 (советская модель). Контроль – внутри системы государственных органов и организаций (внутренний контроль). Надзор – в отношении неподчиненных субъектов.

Вариант 3 (прокурорская модель). Надзор – только у прокуратуры, остальные органы осуществляют контроль. Вторая версия модели предполагает ограничения контрольных органов в полномочиях по привлечению к административной ответственности.

Вариант 4 (собираетельная модель). КОНТРОЛЬ = ОЦЕНКА ГОСУДАРСТВОМ

Контроль – это разрешительная, лицензионная и учетная деятельность, надзор, экспертиза и статистика. Надзор – одна из форм контроля. Контроля как отдельной функции не существует, понятие контроль используется как собираетельное.

Вариант 5 (казахская модель). Контроль – в сферах, которые не требуют оперативного реагирования на нарушения. Только в рамках контроля возможно административное производство (или только в рамках надзора). Надзор допускает принятие только мер оперативного реагирования для предотвращения наступления или распространения общественно опасных последствий.

Предлагаемый вариант 6 (регуляторная модель). Контроль – это подфункция по выявлению и пресечению нарушений требований законодательства в рамках реализации более общей функции по обеспечению особого порядка государственного регулирования отдельных сфер. Реализуется во взаимосвязи с разрешительной и лицензионной деятельностью, сбором регулярной отчетности, раскрытием информации и прочими инструментами государственного регулирования. Надзор – самостоятельная функция по выявлению и пресечению нарушений требований законодательства. Таким образом, контроль и надзор имеют один и тот же предмет осуществления (обеспечение законности). Но при этом контроль и надзор различаются по режимам регулирования, предусматривающим различия в формах проведения мероприятий, объеме прав и обязанностей подконтрольных (поднадзорных) субъектов и контрольно-надзорных органов, а также наборе мер реагирования на нарушения.



Государственный надзор

- выявление и пресечение нарушений обязательных требований, могут применяться меры административного принуждения.

Государственный контроль

- деятельность соответственно уполномоченных органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, иных уполномоченных органов и организаций, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований в целях обеспечения законности, безопасности и **иных целей особого порядка правового регулирования в соответствующих сферах деятельности**, по результатам которой могут применяться меры административного принуждения и **иные правоограничительные меры**.

2. Под особым порядком правового регулирования в соответствующих сферах деятельности понимается порядок деятельности, предусматривающий для ее осуществления получение разрешения органов государственной власти или органов местного самоуправления, а также иные средства и методы воздействия на участников данной деятельности для достижения установленных целей.



Государственный контроль

4. Правоограничительные меры, применяемые к физическим и юридическим лицам по результатам государственного и муниципального контроля, устанавливаются федеральными законами о видах государственного и муниципального контроля и могут включать в себя:

- 1) запрет перемещения через государственную или таможенную границу;
- 2) задержание, изъятие, уничтожение, возврат, отзыв товаров или продукции;
- 3) отмена (аннулирование, прекращение), приостановление, сокращение области действия разрешительного документа;
- 4) отмена (аннулирование), приостановление государственной регистрации;
- 5) включение или исключение из реестра и т.п.

5. Охватывает всех лиц, на которых обязательные требования распространяют свое действие, за одинаковый период времени, в том числе посредством сбора отчетности, предоставления сведений, ведения реестров, получения данных технических средств мониторинга, обязательного раскрытия информации



Предварительный
контроль

Текущий
контроль

Последующий
надзор

Отличительные черты:

- отсутствие вмешательства в текущую деятельность поднадзорного объекта (нет регулярной отчетности и необходимости юридически значимого документооборота)
- осуществляется в целях обеспечения безопасности и законности
- взаимодействовать с поднадзорными и запрашивать у них информацию можно только в рамках проверок
- проведение выборочных проверок
- предполагает только административную ответственность

Предварительный
контроль

Текущий
контроль

Последующий
контроль

Отличительные черты:

- осуществляется в комплексе с прочими инструментами государственного регулирования данной сферы (лицензирование, аккредитация, банковское регулирование и т.д.)
- осуществляется также в иных целях особого порядка регулирования (например, у налогового контроля есть еще и фискальные цели, а у банковского контроля есть цели по стабилизации и развитию финансового сектора).
- охватывает своим действием всех подконтрольных субъектов
- предполагает регулярные формы контроля (сбор отчетности, ведение реестров разрешительной документации, раскрытие информации перед контрольными органами и третьими лицами)
- предполагает административную ответственность и дополнительный набор санкций (лишение разрешений и лицензий, доначисление налогов и т.д.)



	Государственный контроль	Государственный надзор
По формам осуществления:		
1. Проверка	✓	✓
2. Мониторинг	✓	✓
3. Ведение реестров разрешительной документации	✓	✗
4. Сбор регулярной отчетности	✓	✗
По характеру воздействия на подконтрольных субъектов:		
5. Административные санкции (штрафы, предупреждения, приостановление деятельности через суд)	✓	✓
6. Более широкий спектр инструментов воздействия на подконтрольных субъектов, в том числе отмена разрешений, аннулирование лицензий, лишение аккредитации, запрет (разрешение) совершения сделок, доначисление налогов и сборов, задержание партий товара и др.	✓	✗
По организации системы управления рисками:		
7. Профиль и индикаторы риска присваиваются контрольным соотношениям и типовым ситуациям	✓	✗
8. Профиль и индикаторы риска присваивается только подконтрольным субъектам и объектам	✗	✓
9. Периодичность проверок всегда определяется категорией риска	✗	✓
10. Профиль риска всегда открытый	✗	✓
По целям достижения:		
11. Обеспечение законности и безопасности	✓	✓
12. Соблюдение особого порядка регулирования сферы и достижение целевых показателей ее функционирования	✓	✗

2 Критерии разграничения ведомственного и государственного контроля



	(Над)ведомственный контроль	Государственный контроль	Государственный надзор
Отношения подчиненности объекта (подчиненные/независимые)			
По предмету осуществления:			
Законность			
Целесообразность			
Эффективность			
По целям осуществления:			
Безопасность			
Корректировка управленческого воздействия на объект управления (повышение эффективности)			
Достижение целевых показателей, характеризующих состояние законности и безопасности в сфере			
Достижение целевых показателей, характеризующих состояние регулируемой деятельности			
Наличие дисциплинарной ответственности			
По стадиям воздействия и возможности вмешательства в деятельность:			
Предварительный контроль			
Текущий контроль			
Последующий контроль (надзор)			



3 Переход на управление рисками

Поручение Президента РФ от 04.01.2015 № Пр-13

Представить проект федерального закона о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации, основанный на применении методологии управления рисками

Рекомендации ОЭСР

Best practice principles for improving regulatory enforcement and inspections

Зарубежный опыт

Европейский союз | Великобритания | Соединенные Штаты Америки | ...

Опыт стран – членов ЕАЭС

Указ Президента Республики Беларусь от 26.07.2012 № 332 «О некоторых мерах по совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»

Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV «О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан»

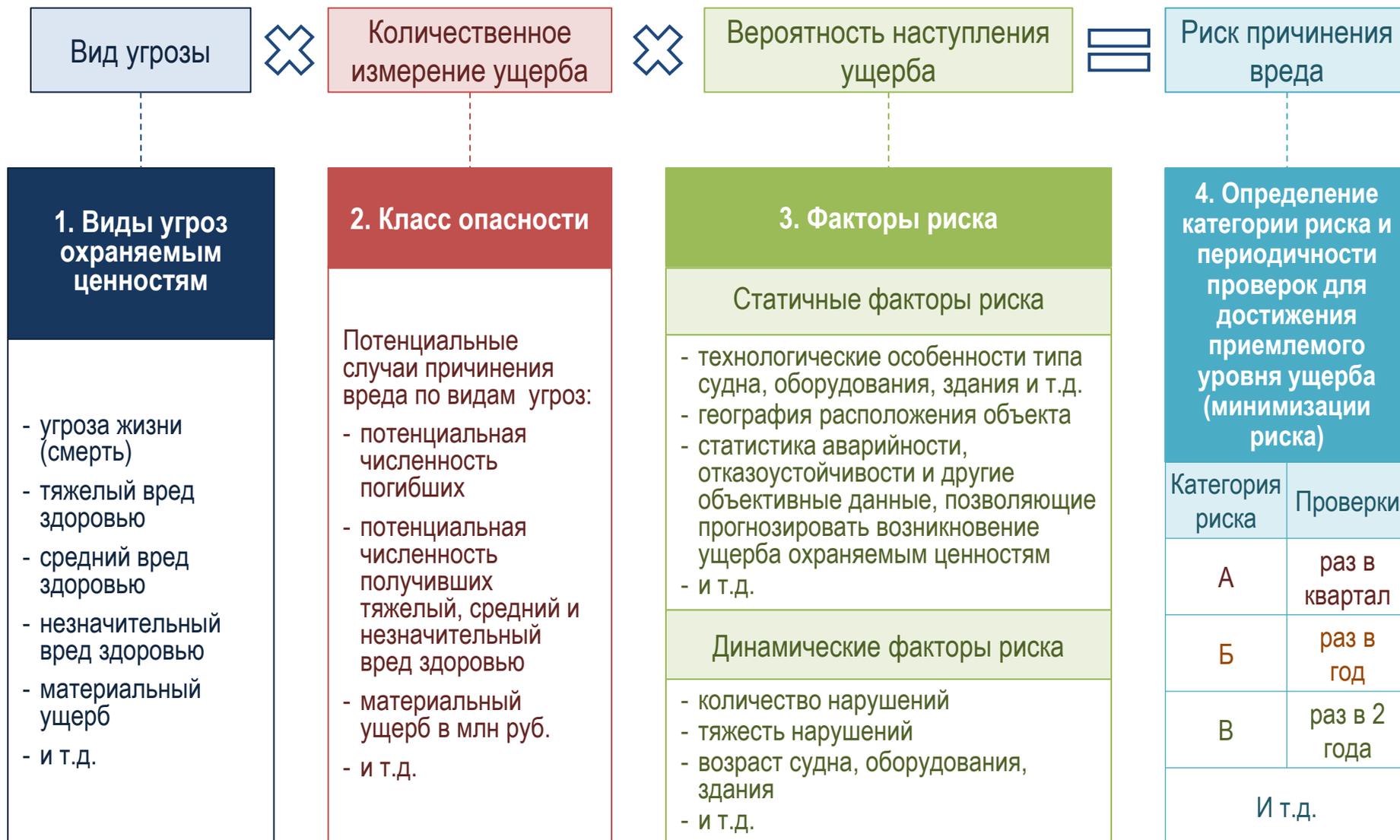
Опыт России

Государственный портовый контроль

Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности

Таможенный контроль

...





Модели
управления
рисками
и
учет
отраслевой
специфики

- Определяются 3-5 типовых моделей управления рисками
- Унификация форм и процедур – только в отсутствие отраслевых ФЗ
- Порядок организации плановых и внеплановых проверок соответствует требованиям внедрения рискованной модели и мировой практике (предполагает исключение общих процедурных ограничений)

Процедура
оценки рисков
и определение
периодичности
проверок

- Научно обоснованная оценка рисков и определение периодичности проверок (количественные метрики и формализованные процедуры оценки, внешняя экспертиза)
- Интеграция статистики о рисках и причиненном ущербе в оценку эффективности органов контроля и процесс принятия управленческих решений в данной сфере
- Определение периодичности проверок исходя из необходимости обеспечения приемлемого уровня риска в подконтрольной сфере (отказ от единой периодичности проверок для всех отраслей и переход на отраслевые шкалы периодичности проверок, соответствующей реальному уровню рисков в данной сфере)

156 человек погибло при пожаре
в «Хромой лошади»



75 человек погибло при аварии на Саяно-Шушенской ГЭС



50 человек при крушении самолета
авиакомпания «Татарстан»



22 человека погибло в аварии в метро



122 человека погибло при крушении «Булгарии»



>100 смертей в год от пищевых
отравлений и миллионы
незарегистрированных пищевых
отравлений



15 погибших от употребления
контрафактного алкоголя в
Забайкальском крае и **15 000–50 000**
общая смертность в год от
отравлений алкоголем



? Увеличение смертности от
сердечно-сосудистых
и проч. заболеваний
под воздействием смога в 2010 г.





Performance indicators for this strategic objective

Indicators	Actual 12/13	Target 13/14	Target 14/15	Target 15/16
Primary fires – fatalities (headline target)	55	54	53	52
Primary fires - injuries (excluding precautionary checks)	775	765	761	757
Arson incidents (all deliberate fires)	4,216	6,168	6,045	5,924
Dwelling fires – all (headline target)	6,417	6,472	6,427	6,390
All outdoor rubbish fires (NEW headline target)	5,856	7,255	6,747	6,275
Fires in care homes / sheltered housing (NEW headline target)	540	535	519	503
		490	466	442

Количество погибших при пожарах

Количество пострадавших при пожарах

Stretch targets in red

Service measures (no target) for this strategic objective

Service Measures	Actual 12/13
All fires attended	20,329
All primary fires (NEW – was LI 1i)	11,487
All smaller (secondary) fires attended	8,842
Road vehicle fires – accidental (NEW)	1,086
Road vehicle fires – deliberate/unknown motive	903
Grass/open land fires – accidental (NEW)	1,733
Grass/open land fires – deliberate/unknown motive	807
Rubbish fires – accidental (NEW)	4,809
Rubbish fires – deliberate/unknown motive	1,543
Fatal fires	45
Fatalities in fires (Inc. fire not cause of death)	55
Deaths arising from fires in dwellings	40
Injuries arising from fires in dwellings	659
Dwelling fires with no smoke alarm fitted	42%

Количество пожаров

London Safety Plan (LSP5)



Существующая система оценки

- Ориентация на формальные показатели (количество проверок, наложенных штрафов, выполнение плана проверок)
- Низкая практическая полезность использования данных показателей

Показатели эффективности

1. выполнение плана проведения проверок;
2. доля проверок, результаты которых признаны недействительными;
3. доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок);
4. отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах) и т.д.



- Ориентация на формальные показатели и слабое отражение общественной значимости контроля
- Отсутствие методики интерпретации показателей (должны снижаться или увеличиваться?)
- Отсутствие увязки показателей (что означает недостижение 3 показателей из 7?)
- Не учтена специфика видов контроля и т.д.

Новая система оценки

- Ориентация на общественно-значимые результаты контроля и надзора
- Интеграция показателей эффективности в отчетность и планы деятельности ведомств

Показатели результативности

Общественно значимые результаты, связанные с минимизацией причинения вреда:

1. Число погибших при пожарах;
2. Число пострадавших при пожарах;
3. Материальный ущерб от пожаров и т.д.

Показатели эффективности

Величина предотвращенного ущерба охраняемым ценностям в расчете на количество проверок и единицу использованных материальных, финансовых и трудовых ресурсов

→ Экономичность	Используемые ресурсы / Потенциальный объем ресурсов
→ Избыточность	Понесенные издержки бизнеса / Потенциальные издержки бизнеса



Переориентация на предотвращение грубых нарушений и объекты повышенного риска



Оценка внешнего влияния на результативность контроля и надзора государственного регулирования сферы (жесткости обязательных требований, выбора формы регулирования и т.д.)

- Число сотрудников
- Здания
- Оборудование
- Финансы и т.д.

- Количество проверок
- Количество профилактических мероприятий и т.д.

- Предотвращенный ущерб
- Выявленные грубые нарушения, представляющие угрозу причинения вреда, и т.д.

- Число погибших при пожарах
- Количество пожаров
- и т.д.

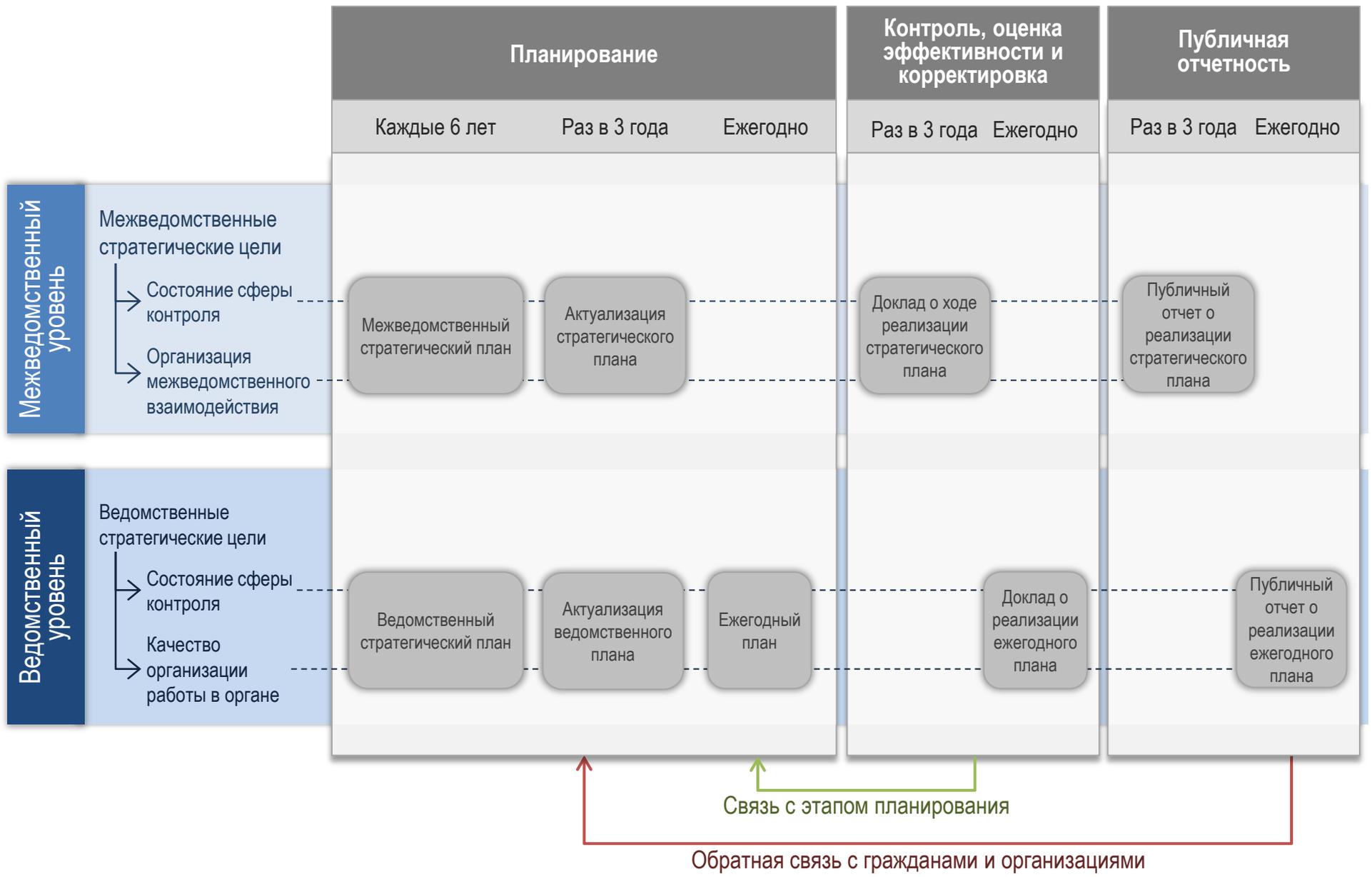


Экономичность

Эффективность

Результативность

Продуктивность





Участники	Год						
	0	1	2	3	4	5	6
Президент РФ	✓						
	Согласование основных стратегических приоритетов контрольно-надзорной деятельности						
						✓	
	Начало подготовки основных стратегических приоритетов контрольно-надзорной деятельности на очередной период						
Правительство РФ	✓						
	Основные стратегические приоритеты контрольно-надзорной деятельности в РФ на 6 лет						
				✓			✓
	Доклад о ходе реализации и актуализация стратегических приоритетов						
ФОИВ	✓						
	Ведомственный стратегический план на 6 лет						
		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Доклад о ходе реализации стратегического плана и годовой план работ						
Субъекты РФ	✓						
	Стратегический план субъекта РФ на 6 лет						
		✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Доклад о ходе реализации стратегического плана и годовой план работ						



Гарантии прав предпринимателей

Переход основных положений 294-ФЗ в базовый ФЗ Глава 9. Защита прав граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей

Преимущества нового ФЗ

- Снижение избыточного давления на добросовестный бизнес за счет переориентации на объекты повышенного риска
- Отмена плановых проверок для объектов низкого риска
- Дифференцированная периодичность проверок и возможность перехода на более низкие категории риска при отсутствии нарушений
- Распространение закона на все виды контроля (таможенный контроль, налоговый контроль и т.д.)
- Распространение гарантий прав предпринимателей на такие формы контроля как сбор регулярной отчетности, раскрытие информации, досмотр, осмотр и т.д.

Создание и развитие реестра проверок

- Реестр проверок:
 - уведомление органов прокуратуры и Уполномоченных по правам предпринимателей о начале проверки
 - возможность прокурорского реагирования
- Признание недействительными результатов проверок, которые нарушают периодичность проведения проверок или другие процедурные требования (проверки не внесены в реестр)
- Признание недействительными результатов внеплановых проверок, которые проводились без угрозы причинения вреда
- Введение показателей в системе эффективности, которые дестимулируют проведение необоснованных проверок
- Регламентированный и автоматизированный порядок выбора объектов для включения в годовой план проверок



Контактная информация:

voenkovanp@economy.gov.ru

8 (495) 650 87 00 доб. 09603