



Высшая школа экономики  
www.vse.ru

# **МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**



**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 294-ФЗ  
«О ЗАЩИТЕ ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ...  
ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ...»**



**ИЗМЕНЕНИЯ БОЛЕЕ ЧЕМ  
В 150 СПЕЦИАЛЬНЫХ  
ЗАКОНОВ**



**ИЗМЕНЕНИЯ В 70 АКТОВ  
ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО ОТДЕЛЬНЫМ  
ВИДАМ КОНТРОЛЯ**



**СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ  
МОНИТОРИНГА КОНТРОЛЬНО-  
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**



**ПРЕИМУЩЕСТВА  
БИЗНЕСА:**

- ✓ Сокращение внеплановых проверок: в 2-3 раза
- ✓ Сокращение проверок: до 40 %

- ✓ сокращение времени фактической приостановки работы организации – с 4 до 1 недели в год
- ✓ сокращение косвенных потерь в связи с проверками – до 2 млн. руб. в год



ОБЩЕСТВО



## ОТСУТВИЕ РЕАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

4 %

доля подконтрольных субъектов, охваченных ежегодными проверками в среднем по ФОИВ

15-18 %

доля подконтрольных субъектов, охваченная ежегодными проверками у ФОИВ-лидеров (МЧС России, Роспотребнадзор и др.), т.е. проверка проводится в среднем раз в 5-6 лет



ГОСУДАРСТВО



## НЕКОНКУРЕНТОСПОСОБНОЕ СОДЕРЖАНИЕ И РИСК КОРРУПЦИИ

56,4 тыс. руб. в мес.



приходится бюджетного финансирования исполнения госфункций по контролю на 1 должность «контролера» в ФОИВ.



БИЗНЕС



## ВОЗМОЖНОСТЬ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ:

*Ателье по ремонту одежды, Костромская область, 3 работника, полуподвальное помещение, выручка 40 тыс. руб. в мес.: оштрафовано Росприроднадзором на 150 тыс. руб. по статье «несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства» за отсутствие учета хлопковой пыли, образующейся в результате ремонта одежды*

**ИЗДЕРЖКИ, СВЯЗАННЫЕ С КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫМИ МЕРОПРИЯТИЯМИ (ОЦЕНКА):**

НИУ ВШЭ (2011 г.): —————> **1,5 % ВВП**

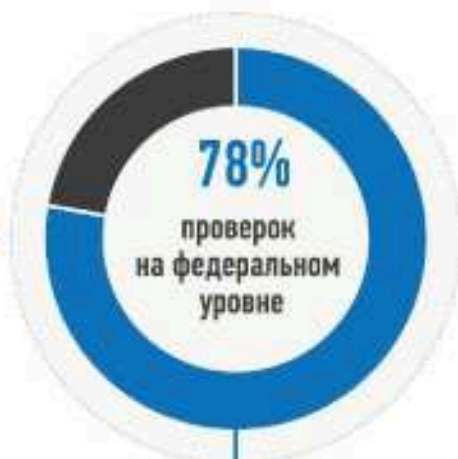
ОПОРА РОССИИ (2013 г.): —————> **7,5 % ВВП**

## ЦЕЛИ

- ✓ Обеспечение приемлемого уровня безопасности
- ✓ Повышение эффективности бюджетных расходов
- ✓ Сокращение расходов на приобретение товаров и услуг
  
- ✓ Обеспечение приемлемого уровня безопасности
- ✓ Сокращение коррупционных рисков и «эффективный контракт» с «контролером»
- ✓ Стимулирование экономического роста
  
- ✓ Соответствие издержек уровню опасности, их снижение
- ✓ Равные условия для всех хозяйствующих субъектов
- ✓ Актуальные, непротиворечивые и систематизированные обязательные требования

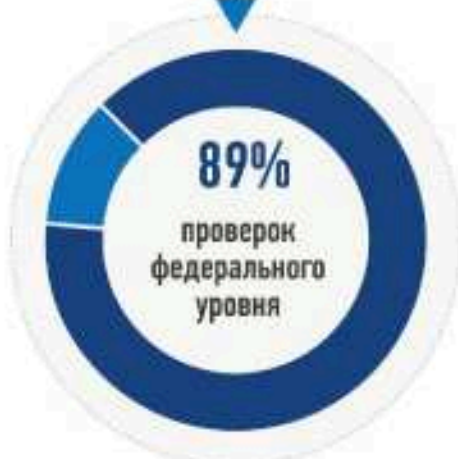


## ВСЕГО 2,6 МЛН ПРОВЕРОК



### 7 ведомств

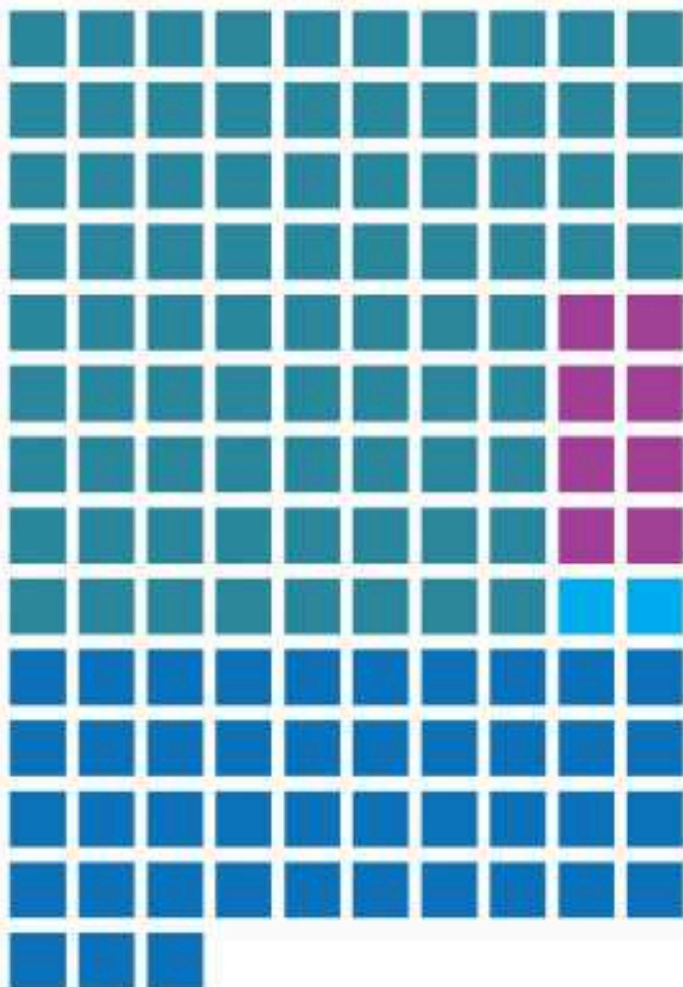
МЧС России,  
Роспотребнадзор,  
ФНС России,  
Ростехнадзор,  
Роструд,  
МВД России,  
Россельхознадзор



### 10 субъектов РФ

Респ. Башкортостан,  
Респ. Татарстан,  
г. Москва, г.  
Санкт-Петербург,  
Красноярский край,  
Московская,  
Челябинская,  
Кемеровская,  
Нижегородская  
и Самарская области

## 133 САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ ВИДА ГОСУДАРСТВЕННОГО (МУНИЦИПАЛЬНОГО) КОНТРОЛЯ, В Т.Ч:



**80** видов

госконтроля осуществляется только на федеральном уровне



**8** видов

госконтроля осуществляется только на региональном уровне



**2** вида

контроля осуществляется только на муниципальном уровне



**43** вида

контроля осуществляется одновременно органами различных уровней власти



**ОБЩИЙ ЮРИДИЧЕСКИ ЗНАЧИМЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ ВИДОВ КОНТРОЛЯ ОТСУТСТВУЕТ!**

## РЕСУРСНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ



**123** тыс. должностей  
«контролеров»  
в Российской Федерации,  
из них **ок. 99 тыс.** на уровне ФОИВ



**31 %**

сокращение по сравнению  
с 2011 г. должностей  
«контролеров»  
на федеральном уровне



**15%** сокращение  
по сравнению с 2011 г.  
количества проверок на федеральном  
уровне и на 10 % в целом по стране



**44 %**

рост затрат  
по сравнению с 2011 г.



**117** млрд. руб. (оценка)  
затраты  
на исполнение контрольно-надзорных  
функций, из них **около 67 млрд руб.**  
на уровне ФОИВ

## ПРИНЦИП

# КОНТРОЛЬ ОБЪЕКТА В ЗАВИСИМОСТИ ОТ **РИСКА** ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА, УЩЕРБА

(риска причинения вреда жизни и здоровью граждан, нанесения ущерба окружающей среде, объектам культурного наследия, имуществу, безопасности государства, возникновения техногенных катастроф)

**10%**

доля проверенных предпринимателей, у которых выявлены нарушения, связанные с непосредственной угрозой причинения вреда или случаями причинения вреда (2012, 2013 гг.)

ПРИМЕР

1

## БЕТОННЫЕ И ЖЕЛЕЗОБЕТОННЫЕ ПЛОТИНЫ



**I класс**  
при высоте более  
100 метров;



**II класс**  
при высоте  
от 60 до 100 метров;



**III класс**  
при высоте  
от 25 до 60 метров;



**IV класс**  
при высоте  
менее 25 метров;

ПРИМЕР

2

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ПОРТОВЫЙ КОНТРОЛЬ



**Судно высокого риска**  
более 50 баллов



**Судно стандартного риска**  
21-50 баллов



**Судно малого риска**  
не более 20 баллов



**БАЛЛЫ  
НАЧИСЛЯЮТСЯ  
ПО СЛЕДУЮЩИМ  
ПАРАМЕТРАМ:**

- 1) класс и тип судна (сухогрузное, пассажирское, грузопассажирское, наливное и т.д.);
- 2) возраст судна (от 6 до 15 лет - **10 баллов**; от 16 до 25 лет - **15 баллов**; от 26 до 30 лет - **20 баллов**; далее - 1 балл за каждый год)
- 3) количество нарушений обязательных требований, выявленных при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев (**1 нарушение - 1 балл**)
- 4) количество временных задержаний судна в течение предыдущих 12 месяцев (**1 задержание - 15 баллов**, более 2 - 60 баллов);
- 5) отсутствие данных о проверках судна (**40 баллов**).



## УПРАВЛЕНИЕ НЕ ФУНКЦИЯМИ, А ПОДКОНТРОЛЬНЫМИ ОБЪЕКТАМИ

### К КОМУ ПРИМЕНЯЕТСЯ



Объекты  
низкого риска



Объекты  
среднего риска



Объекты  
высокого риска

 <p><b>ЛИКВИДАЦИЯ КОНТРОЛЯ</b></p>			
 <p><b>УПРОЩЕНИЕ КОНТРОЛЯ</b> (Проверять - реже, проверки - короче, выездные проверки - заменить документарными, требования - упростить)</p>			
 <p><b>ЗАМЕЩЕНИЕ / ДОПОЛНЕНИЕ ИНЫМИ МЕХАНИЗМАМИ РЕГУЛИРОВАНИЯ</b> (развитие саморегулирования (СРО), страхование, развитие форм добровольного подтверждение соответствия)</p>			
 <p><b>ПОЛНАЯ ПЕРЕДАЧА ИЛИ ДЕЛЕГИРОВАНИЕ СУБЪЕКТАМ РФ</b></p>			
 <p><b>СОХРАНЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ</b></p>			

## 2000-е годы:

- ✓ пожарная безопасность,
- ✓ безопасность лекарственных средств,
- ✓ охрана труда, природопользование,
- ✓ безопасность продуктов питания,
- ✓ санитарно-эпидемиологическая безопасность,
- ✓ охрана труда и др. области

## 2009-2011 гг.

## ОТДЕЛЬНЫЕ ПРИМЕРЫ



**Великобритания, с 2008 г.** – обязательное внедрение для всех контрольных органов



**Канада 2013 г.** - безопасность продуктов питания, санитарно-эпидемиологическая безопасность



**США, 2013 г.** – Противопожарный департамент г.Нью-Йорка: автоматический отбор для проверки 50 тыс. зданий из 300 тыс.



**ЕС, 2000** - контроль выбросов промышленных предприятий

## БЕЛАРУСЬ, КАЗАХСТАН

**Распространяется на деятельность всех контрольных органов**



Указ Президента Республики Беларусь от 16 октября 2009 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь»



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



## РЕГУЛИРОВАНИЕ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

**РЕАЛИЗОВАНО  
(РОСТЕХНАДЗОР)**



**IV КЛАСС ОПАСНОСТИ**

Уведомительный порядок, нет плановых проверок



**III КЛАСС ОПАСНОСТИ**

Лицензирование эксплуатации, плановые проверки 1 раз в 3 года



**II КЛАСС ОПАСНОСТИ**

Лицензирование эксплуатации, плановые проверки 1 раз в год, разработка декларации пром. без., наличие горноспасательных команд



**I КЛАСС ОПАСНОСТИ**

Лицензирование эксплуатации, постоянный государственный надзор, разработка декларации пром. без., наличие горноспасательных команд

**2013 г.**

**ОБЩЕЕ КОЛИЧЕСТВО  
ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК**

**СНИЖЕНИЕ  
15%**

**КОЛИЧЕСТВО**

**"РЕЗУЛЬТАТИВНЫХ" ПРОВЕРОК**

**РОСТ  
15%**



## ОБРАЗОВАНИЕ

**ПРЕДЛОЖЕНИЕ**



**ВЕДУЩИЕ ВУЗЫ**

Самоконтроль



**СРЕДНИЕ ВУЗЫ**

Взаимоконтроль (СРО)



**СЛАБЫЕ ВУЗЫ**

Контроль СРО вузов результатов обучения



**ПРОБЛЕМНЫЕ ВУЗЫ**

Государственный контроль процесса обучения



## ПОЛНОМОЧИЯ УЛУЧШЕНИЯ ДЕЛОВОГО КЛИМАТА



## ТЕМ КТО В НЕМ ЗАИНТЕРЕСОВАН (ГУБЕРНАТОРЫ)

### КРИТЕРИИ ОТБОРА ОБЪЕКТОВ ДЛЯ ПЕРЕДАЧИ:

- ✓ Объект среднего или низкого уровня риска.
- ✓ Возможный негативный эффект от нарушений ограничен территорией субъекта РФ.



### УСЛОВИЯ ПЕРЕДАЧИ ОБЪЕКТОВ:

- ✓ Определены обязательные требования к подконтрольным субъектам и установлены общефедеральные стандарты.
- ✓ Определены критерии готовности субъектов РФ к "приему" полномочий, проработана процедура передачи, исключен "провал" в контроле при передаче.
- ✓ Определено финансовое обеспечение исполнения полномочий на региональном уровне, передача полномочий субъектам РФ, продемонстрировавшим финансовую, кадровую и методическую готовность исполнения полномочий.
- ✓ Проработана защита от неадекватного административного давления (усиление роли федеральных ведомств).
- ✓ Разработана система мониторинга исполнения переданных полномочий, показатели эффективности и определены полномочия федеральных органов по методическому обеспечению и контролю за исполнением переданных полномочий.

1



**Количество случаев** причинения вреда, ущерба в поднадзорной сфере

2



**Размер вреда, ущерба** в поднадзорной сфере в стоимостном выражении

3



**Экономическая эффективность** проведения проверок

4



**Доля проверок**, проведение которых было осуществлено при применении риск-ориентированного подхода

5



**Объем ресурсов**, выделенных на проведение профилактики и предоставление консультационной помощи

6



**Оценка работы** контрольного органа со стороны предпринимателей

7



**Оценка издержек** предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий

## ЧТО ДЕЛАЕМ?

### СИСТЕМНАЯ РАБОТА

- 1 Разработка общесистемных компонент, ок. 83 новелл регулирования (Комиссия по административной реформе), утверждение наиболее значимых решений: Правительство РФ, Президент РФ.
- 2 Привлечение к работе предпринимательского сообщества, экспертных и общественных организаций (Экспертный совет при Правительстве РФ).
- 3 Организация работы проектного офиса.
- 4 Создание системы мониторинга делового климата в сфере контроля-надзора и реализации реформы. Определение «стартовых» оценок показателей результативности.
- 5 Финансирование изменений: 300-400 млн. р. в год (разработка, мониторинг, премирование ведомств и субъектов РФ) в течение 3-4 лет.

### РАБОТА С ПИЛОТАМИ

- ✓ 5-7 контрольных ведомств
- ✓ 3-4 региона

**Работа «пилотных» ведомств:** раскрытие требований, регистрация случаев причинения вреда, детализация нарушений и наказаний, разработка критериев присвоения и изменения уровня риска



## 1



### РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ОБЪЕКТОВ ПО УРОВНЮ РИСКА

?

Каковы критерии риска в каждом виде надзора?

?

Нужно ли присвоить уровень риска один раз или можно менять уровень риска (например, при хорошей истории работы с контрольными органами)?

?

Как присвоить уровень риска всем подконтрольным лицам (их может быть много)?

?

Сколько должно быть уровней риска?



### Практика РФ

### ОТДЕЛЬНЫЕ ПРИМЕРЫ

- ✓ Техосмотр транспортных средств,
- ✓ ФНС,
- ✓ ФТС,
- ✓ портовый контроль,
- ✓ опасные производственные объекты,
- ✓ гидротехнические сооружения,
- ✓ отходы производства и потребления,
- ✓ гражданская оборона

## 2



### СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ТРЕБОВАНИЙ К БИЗНЕСУ

РАСКРЫТИЕ

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ

УСТРАНЕНИЕ  
ПРОТИВОРЕЧИЙ

АКТУАЛИЗАЦИЯ С ОРИЕНТАЦИЕЙ  
НА БЕЗОПАСНОСТЬ

В ПРАВОВОЙ  
СИСТЕМЕ ГАРАНТ



ок. 3,4 тыс.

неотмененных нормативных  
технических документов,  
изданных до 1 января 1990 г.

ПРИМЕР:

Санитарные и ветеринарные правила для молочных ферм колхозов, совхозов и подсобных хозяйств от 29 сентября 1986 г. не утверждались, опубликованы в Сборнике важнейших официальных материалов по санитарным и противозидемическим вопросам в 7-ми тт./под общ. ред. к.м.н. В.М. Подольского. Т.4. - М.: МП "Рарог", 1992.



ПРЕДЛОЖЕНИЯ

- ✓ Единый портал для раскрытия обязательных требований;
- ✓ Мораторий (с 2016 г.) на проверку актов СССР и РСФСР;
- ✓ Запрет проверки неопубликованных требований;
- ✓ Предельный срок действия для нормативно-технических документов;



## 3



### ЕДИНООБРАЗИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

## ок. 85

составов  
правонарушений

в КоАП сформулированы  
преимущественно  
или исключительно  
отсылочными нормами

**НУЖНО:**



исчерпывающий список  
нарушений



связь "грубости" нарушения  
и тяжести наказания

Микропредприятие лечебной помощи домашним животным (ветклиника), Московская область: при проверке выявлены **био-отходы весом 300 гр.**, что формально нарушает правила убой животных и заготовки продуктов животноводства, по нарушениям, квалифицированным Россельхознадзором, сумма штрафов составит **до 700 тыс. руб.** Данное наказание сравнимо с санкциями к крупному мясокомбинату, закопавшему в землю несколько тонн испорченного мяса.

## 4



### РЕГИСТРАЦИЯ СЛУЧАЕВ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА, УЩЕРБА

## 5



### ДЕТАЛЬНЫЙ РАСЧЕТ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИ ПЕРЕДАЧЕ ПОЛНОМОЧИЙ



необходимы официальные  
методические указания  
расчета стоимости  
исполнения полномочий