



МИНИСТЕРСТВО
РАЗВИТИЯ КОНКУРЕНЦИИ И ЭКОНОМИКИ
УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

06 февраля 2014 г.

№ 32-р

Экз. № _____

г. Ульяновск

Об утверждении Методических рекомендаций по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований

В целях формирования единого подхода к организации и проведению профилактических мероприятий государственных органах исполнительной власти Ульяновской области, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия:

Утвердить прилагаемые Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований.

Министр

А.Х.Хакимов

УТВЕРЖДЕНЫ

распоряжением Министерства
развития конкуренции и
экономики Ульяновской области
от 06 февраля 2017 г. № 322

Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований

1. Общие положения

1.1. Настоящие Методические рекомендации по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований (далее – Методические рекомендации) разработаны с целью формирования единого подхода к организации и проведению профилактических мероприятий исполнительных органов государственной власти Ульяновской области, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия (далее – контрольно-надзорные органы), определению видов и форм профилактических мероприятий и системе мониторинга, оценки эффективности и результативности данных мероприятий.

Настоящие Методические рекомендации носят рекомендательный характер.

1.2. Методические рекомендации разработаны для контрольно-надзорных органов в соответствующих сферах деятельности в целях реализации положений:

Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

постановления Правительства Российской Федерации от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»;

основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утверждённых распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.05.2016 № 934-р.

1.3. Для целей настоящих Методических рекомендаций используются следующие основные понятия:

1) профилактическое мероприятие – мероприятие, проводимое контрольно-надзорным органом в целях предупреждения возможного нарушения подконтрольными субъектами и (или) неопределённым кругом лиц обязательных требований, направленное на снижение рисков причинения ущерба охраняемым

законом ценностям и отвечающее следующим признакам:

реализация самими контрольно-надзорными органами в отношении неопределённого круга лиц или в отношении конкретных подконтрольных субъектов (объектов);

отсутствие принуждения и рекомендательный характер для подконтрольных субъектов;

отсутствие неблагоприятных последствий (взыскание ущерба, выдача предписаний, привлечение к ответственности) для подконтрольных субъектов, в отношении которых они реализуются;

направленность на выявление конкретных причин и факторов несоблюдения обязательных требований;

отсутствие организационной связи с контрольно-надзорными мероприятиями;

2) обязательные требования – требования к деятельности хозяйствующих субъектов, используемым ими производственным объектам, к их персоналу, а также к производимой и (или) реализуемой хозяйствующими субъектами продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам), имеющие обязательный характер;

3) охраняемые законом ценности – жизнь и здоровье граждан, права, свободы и законные интересы граждан и организаций, их имущество, сохранность животных, растений, иных объектов окружающей среды, объектов, имеющих историческое, научное, культурное значение, поддержание общественной нравственности, обеспечение установленного порядка осуществления государственного управления и местного самоуправления, обеспечение обороны страны и безопасности государства, стабильности финансового сектора, единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности;

4) подконтрольная сфера – состояние охраняемых законом ценностей в соответствующей сфере регулирования;

5) подконтрольные объекты – здания, помещения, сооружения, установки (объекты защиты), территории, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, перевозимые ими грузы, объекты охраны окружающей среды и иные подобные объекты, используемые гражданами и организациями при осуществлении своей деятельности и (или) совершении действий;

6) подконтрольные субъекты – юридические лица, индивидуальные предприниматели, физические лица, не зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, но осуществляющие профессиональную приносящую доход деятельность в соответствии с федеральными законами на основании государственной регистрации, лицензии или в силу членства в саморегулируемой организации, в отношении которых федеральными законами предусмотрено осуществление государственного контроля (надзора), физические лица, обратившиеся в уполномоченный государственный орган с заявлением

о присвоении одного из вышеуказанных статусов, а также государственные органы и органы местного самоуправления при осуществлении ими вне рамок своих властных полномочий обычной хозяйственной деятельности (в части соблюдения обязательных требований, предъявляемых к организациям независимо от их ведомственной принадлежности).

4. Контрольно-надзорные органы, чья деятельность затрагивает вопросы государственной и иной охраняемой законом тайны, осуществляют профилактические мероприятия с учётом требований законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере регулирования.

2. Принципы проведения профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований

2.1 Контрольно-надзорному органу рекомендуется планировать и осуществлять профилактические мероприятия на основе соблюдения следующих базовых принципов:

представление информации об обязательных требованиях в простой, понятной, исчерпывающей форме: описание, пояснение, приведение примеров самих обязательных требований, указание нормативных правовых актов их содержащих и административных последствий за нарушение обязательных требований и др.;

доступность для подконтрольных субъектов сведений об организации и осуществлении профилактических мероприятий (в том числе за счёт использования информационно-коммуникационных технологий);

обеспечение включения подконтрольных субъектов посредством различных каналов и инструментов обратной связи в процесс взаимодействия с контрольно-надзорными органами по поводу предмета профилактических мероприятий, их качества и результативности;

включение в программу профилактических мероприятий максимальное число подконтрольных субъектов;

обязательное проведение профилактических мероприятий всеми контрольно-надзорными органами по всем видам контроля (надзора);

регулярный анализ и обновление программы профилактических мероприятий, использование актуальных достижений науки и технологий при их проведении;

выбор набора видов и форм профилактических мероприятий, учитывающий особенности подконтрольных субъектов (специфика вида деятельности, размер организации, наиболее удобный способ коммуникации и др.) и объектов;

обеспечение регулярности проведения профилактических мероприятий.

3. Виды и формы профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований

3.1. В целях профилактики нарушений обязательных требований контрольно-надзорным органам по всем видам контроля (надзора) рекомендуется применять следующие виды и формы профилактических мероприятий:

3.1.1. Размещение на официальном сайте перечней актов, содержащих обязательные требования, либо перечней самих требований, оценка соблюдения которых является предметом контроля (надзора).

3.1.2. Информирование подконтрольных субъектов по вопросам соблюдения обязательных требований посредством имеющихся доступных способов, включая следующие:

а) разработка руководств по соблюдению действующих обязательных требований, представляющих собой брошюры, схемы, инфографические материалы, содержащие основные требования в визуализированном виде с изложением текста требований в простом и понятном формате.

Такие руководства рекомендуется готовить по всем ключевым обязательным требованиям, нарушения которых наиболее часто встречаются в практике контрольно-надзорного органа.

Руководства рекомендуется:

размещать на официальном сайте контрольно-надзорного органа в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – сеть «Интернет»), сайтах его территориальных органов (при наличии) и специализированных тематических сайтах (при наличии), а также в помещениях территориальных органов;

распространять среди подконтрольных субъектов посредством специализированных отраслевых союзов, общественных объединений предпринимателей и общественных организаций, действующих в соответствующей сфере;

б) в случае изменения обязательных требований контрольно-надзорным органам рекомендуется готовить разъяснения о содержании новых нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, внесённых изменениях в действующие акты, сроках и порядке вступления их в силу, а также о необходимых организационных и технических мероприятиях, направленных на внедрение и обеспечение соблюдения подконтрольными субъектами обязательных требований.

Разъяснения рекомендуется разрабатывать в понятном для широкого круга подконтрольных субъектов формате и опубликовать в срок, не превышающий 2-х месяцев с даты принятия соответствующих изменений обязательных требований.

Обеспечение доступности разъяснений рекомендуется организовывать за счёт подготовки и размещения в сети «Интернет» сравнительных схем, наглядно демонстрирующих ключевые изменения, выступлений уполномоченных представителей контрольно-надзорного органа в средствах массовой информации с кратким обзором основных изменений, проведения семинаров для общественных объединений предпринимателей и представителей подконтрольных субъектов и др.;

в) проведение консультаций с подконтрольными субъектами по разъяснению обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах.

В зависимости от целевого охвата аудитории подконтрольных субъектов консультации рекомендуется проводить в следующих форматах: семинары, инструктажи, тематические конференции, заседания рабочих групп, «горячие линии» с подконтрольными субъектами, консультации в общественных приёмных и многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ), проводимые как в очном режиме, так и в онлайн формате, посредством использования современных информационно-телекоммуникационных технологий.

Указанные консультации рекомендуется проводить на регулярной основе не реже одного раза в квартал (в случае с консультациями посредством общественных приёмных и МФЦ – постоянно).

г) информирование неопределённого круга подконтрольных субъектов посредством средств массовой информации (печатные издания, телевидение, радио, социальные сети и др.) и социальной наружной рекламы о важности добросовестного соблюдения обязательных требований, с целью формирования и укрепления культуры безопасного поведения.

Данные мероприятия должны ставить своей целью доведение до подконтрольных субъектов простых информационных сообщений и ориентированы на виды контроля (надзора), затрагивающие наиболее широкий круг подконтрольных субъектов.

3.1.3. Обобщение практики осуществления в соответствующей сфере деятельности государственного контроля (надзора), в том числе с выделением наиболее часто встречающихся случаев нарушений обязательных требований, включая подготовку рекомендаций в отношении мер, которые должны приниматься подконтрольными субъектами в целях недопущения таких нарушений:

а) обобщение практики рекомендуется проводить контрольно-надзорным органом на регулярной основе в соответствии с утверждённым Порядком организации работы по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности, но не реже 1 раза в квартал;

б) по результатам обобщения практики контрольно-надзорным органам рекомендуется проводить классификацию причин возникновения типовых нарушений обязательных требований по следующим основаниям:

неясность или неоднозначность трактовки обязательного требования;

отсутствие информации в публичном доступе о наличии и содержании обязательного требования;

избыточность, дублирование, устаревание обязательного требования, высокий уровень издержек по соблюдению обязательного требования по сравнению с уровнем возможной ответственности, отсутствие прямой связи несоблюдения обязательного требования с риском причинения ущерба охраняемым законом ценностям.

На основе полученной классификации контрольно-надзорным органам рекомендуется инициировать процесс устранения проблемы избыточности, дублирования и (или) устаревания требований и (или) проводить корректировку соответствующей Программы профилактики нарушения обязательных требований;

в) на основе проведенных обобщения практики и классификации причин возникновения типовых нарушений контрольно-надзорным органам рекомендуется не реже 1 раза в квартал проводить публичные мероприятия для подконтрольных субъектов с обсуждением полученных результатов, с размещением их результатов в сети Интернет и механизмом «обратной связи»;

г) в рамках подготовительной работы по обобщению практики, контрольно-надзорным органам рекомендуется на ежеквартальной основе публиковать на своём официальном сайте в сети «Интернет» статистику количества проведенных контрольно-надзорных мероприятий, перечень наиболее часто встречающихся нарушений обязательных требований, общую сумму привлечения к административной ответственности с указанием основных правонарушений по видам.

3.1.4. Выдача предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

При условии, что иное не установлено федеральным законом, при наличии у контрольно-надзорного органа сведений о готовящихся нарушениях или о признаках нарушений обязательных требований, полученных в ходе реализации контрольно-надзорных мероприятий, осуществляемых без взаимодействия с подконтрольным субъектом, либо содержащихся в поступивших обращениях и заявлениях (за исключением обращений и заявлений, авторство которых не подтверждено), информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации в случаях, если отсутствуют подтвержденные данные о том, что нарушение обязательных требований причинило ущерб охраняемым законом ценностям, и если подконтрольный субъект не привлекался к ответственности за нарушение соответствующих требований, контрольно-надзорным органам рекомендуется объявлять предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований и предлагать подконтрольному субъекту принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований и предоставить уведомление об этом в установленный в таком предостережении срок.

3.1.5. Представленный перечень не является закрытым, при формировании Программы профилактики нарушения обязательных требований контрольно-надзорные органы вправе дополнять перечень другими видами профилактических мероприятий, включая:

а) разъяснительную работу относительно процедур контроля: подготовка в понятном формате и размещение в открытых источниках, а также предоставление и разъяснение подконтрольному субъекту до начала проведения мероприятия информации о порядке проведения контрольно-надзорных мероприятий, включая права и обязанности подконтрольного субъекта, права и обязанности контрольно-

надзорного органа, сроки проведения мероприятий, порядок обжалования и др.;

б) мероприятия, направленные на поощрение и стимулирование подконтрольных субъектов, добросовестно соблюдающих обязательные требования, включая выдвижение отдельных подконтрольных субъектов в общественные и экспертные органы при контрольно-надзорном органе; перевод добросовестных подконтрольных субъектов в более низкие категории риска (классы опасности); использование упрощённых процедур контроля (надзора) и др.;

в) создание интерактивных сервисов для добровольного подтверждения подконтрольным субъектом соблюдения предъявляемых к его деятельности обязательных требований в электронном виде («электронный инспектор», интерактивные инспекции);

г) другие мероприятия, в том числе с учётом отраслевой специфики контрольно-надзорного органа.

4. Порядок и организация работы по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований

4.1. Порядок проведения профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, рекомендуется устанавливать Программой профилактики нарушений обязательных требований (далее – Программа), которая утверждается актом контрольно-надзорного органа ежегодно, не позднее 01 марта и подлежит размещению на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет».

4.2. По решению руководителя контрольно-надзорного органа, может быть подготовлена единая Программа для контрольно-надзорного органа в целом, либо отдельные Программы по каждому виду государственного контроля (надзора), осуществляемому данным органом.

4.3. При разработке Программы рекомендуется учитывать достигнутые результаты профилактической работы за предыдущие периоды, результаты осуществления контрольно-надзорной функции в целом, цели, задачи и ключевые показатели эффективности и результативности по совершенствованию исполнения контрольной (надзорной) функции на следующий календарный год.

4.4. В Программу рекомендуется включать:

1) цели и задачи проведения профилактической работы в рамках соответствующего вида контроля (надзора) и (или) контрольно-надзорного органа в целом и на текущий год;

2) краткий анализ текущего состояния подконтрольной сферы, включая: описание видов и типов подконтрольных субъектов (объектов); описание ключевых наиболее значимых рисков: их распределение в зависимости от видов подконтрольных субъектов (объектов), территорий, видов экономической деятельности и др. и динамика их изменений за отчётный год;

описание текущих и ожидаемых тенденций, которые могут оказать

воздействие на состояние подконтрольной сферы;

статистические показатели состояния подконтрольной сферы; описание текущего уровня развития профилактических мероприятий;

3) целевые показатели результативности мероприятий Программы на текущий год с указанием методики определения показателей;

4) перечень уполномоченных лиц (с контактами), ответственных за организацию и проведение профилактических мероприятий в контрольно-надзорном органе;

5) ссылка на официальный сайт контрольно-надзорного органа в сети «Интернет», на котором должна содержаться информация о текущих результатах профилактической работы, готовящихся и состоявшихся профилактических мероприятиях, а также размещаться Программа;

6) план-график конкретных профилактических мероприятий, сгруппированных и детализированных в соответствии с настоящими Методическими рекомендациями.

4.5. В План-график профилактических мероприятий рекомендуется включать для каждого вида профилактических мероприятий:

краткое описание формы выбранного мероприятия;

периодичность проведения;

адресатов мероприятия (подконтрольные субъекты (по видам) и (или) объекты);

ожидаемые результаты проведённого мероприятия.

4.6. При подготовке плана-графика профилактических мероприятий контрольно-надзорным органам рекомендуется определять интенсивность профилактических мероприятий для конкретных подконтрольных субъектов (объектов) с учётом риск-ориентированного подхода, согласно которому, при прочих равных, чем выше уровень риска (класс опасности), присвоенный подконтрольному субъекту (объекту), тем более интенсивной и адресной должна быть профилактическая работа в его отношении со стороны контрольно-надзорного органа; в отношении подконтрольных субъектов (объектов) с низким уровнем риска (классом опасности) профилактические мероприятия могут полностью заменять собой плановые проверки.

4.7. Проект Программы рекомендуется предварительно обсудить на заседании общественного совета при контрольно-надзорном органе.

4.8. Контрольно-надзорным органам, ежегодно в срок до 01 марта года, следующего за годом утверждения Программы, рекомендуется готовить доклад об итогах профилактической работы за год.

4.9. В Доклад об итогах профилактической работы рекомендуется включать результаты мониторинга и оценки уровня развития Программы, эффективности и результативности профилактических мероприятий, проводимых в соответствии с рекомендациями, приведёнными в разделе 5 настоящих Методических рекомендаций.

4.10. Требования к ведению профилактической работы (порядок осуществления профилактических мероприятий в соответствии с Программой,

права и обязанности должностного лица в части проведения профилактической работы, персональная ответственность за ненадлежащее выполнение должностных обязанностей в части осуществления профилактической работы) рекомендуется закреплять в административных регламентах осуществления функций государственного контроля (надзора), а также в должностных регламентах должностных лиц контрольно-надзорных органов.

4.11. В контрольно-надзорном органе рекомендуется назначать ответственное лицо за организацию и проведение профилактических мероприятий.

5. Система мониторинга и оценки уровня развития Программы и эффективности и результативности профилактических мероприятий

5.1. Система мониторинга и оценки уровня развития Программы, эффективности и результативности профилактических мероприятий включает в себя:

самообследование уровня развития Программы, проводимого в соответствии с анкетой, являющейся составной частью настоящих Методических рекомендаций;

оценка достижения показателей эффективности и результативности профилактических мероприятий, определенных контрольно-надзорным органом в Программе на очередной календарный период.

5.2. Контрольно-надзорным органам рекомендуется проводить мониторинг и оценку ежегодно в срок до 01 февраля года, следующего за годом утверждения Программы.

5.3. Результаты самообследования уровня развития Программы подлежат размещению на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет».

5.4. Показатели эффективности и результативности профилактических мероприятий контрольно-надзорным органам рекомендуется определять самостоятельно с учётом консультаций с общественными советами и представителями иных общественных организаций и объединений подконтрольных субъектов.

Показатели эффективности и результативности профилактических мероприятий рекомендуется учитывать при определении ключевых показателей эффективности и результативности, рассчитываемых для каждого вида государственного контроля (надзора). Показатели эффективности и результативности профилактической работы могут характеризовать как профилактическую работу в целом, так и относиться к определённым профилактическим мероприятиям.

5.5. Основным механизмом оценки эффективности и результативности профилактических мероприятий является оценка удовлетворённости подконтрольных субъектов качеством мероприятий, которая может быть осуществлена посредством социологического исследования.

5.6. Контрольно-надзорные органы вправе проводить собственные социологические исследования представителей подконтрольных субъектов. В рамках исследования рекомендуется оценивать эффективность и результативность профилактических мероприятий по следующим ключевым направлениям:

информированность подконтрольных субъектов об обязательных требованиях, о принятых и готовящихся изменениях в системе обязательных требований, о порядке проведения проверок, правах подконтрольного субъекта в ходе проверки и др.;

понятность обязательных требований, обеспечивающая их однозначное толкование подконтрольными субъектами и контрольно-надзорным органом;

вовлечение подконтрольных субъектов в регулярное взаимодействие с контрольно-надзорным органом.

5.7. Наряду с результатами социологических исследований контрольно-надзорный орган может разработать систему количественных показателей. В частности, могут использоваться следующие возможные показатели:

Индикативные показатели:	количество проведённых профилактических мероприятий, ед.
	количество подконтрольных субъектов (объектов), в отношении которых проведены профилактические мероприятия, ед.
	доля субъектов (объектов), в отношении которых проведены профилактические мероприятия (показатель устанавливается в процентах от общего количества подконтрольных (поднадзорных) субъектов), %
	количество профилактических мероприятий, проведённых с привлечением экспертных организаций и экспертов, ед.
	стоимостная оценка (себестоимость) одного профилактического мероприятия, руб.
	средняя продолжительность одного профилактического мероприятия, часов/дней
Показатели качества:	сокращение количества контрольно-надзорных мероприятий при увеличении профилактических мероприятий при одновременном сохранении текущего (улучшении) состояния подконтрольной сферы, уровня защищённости охраняемых законом ценностей, %
	снижение количества однотипных и повторяющихся нарушений одним и тем же подконтрольным субъектом (на одном и том же объекте), %

Данный перечень является примерным, контрольно-надзорным органом могут быть разработаны иные показатели.

При определении конкретных количественных показателей контрольно-надзорному органу следует избегать выбора «манипулируемых» показателей, под которыми понимаются показатели, характеризующиеся неоднозначностью

исчислений, которые отсутствуют в открытом доступе на официальных сайтах контрольно-надзорных органов в сети «Интернет».

Методика расчёта показателей рекомендуется согласовывать с общественным советом при соответствующем контрольно-надзорном органе и включать в качестве составной части в Программу.
