

УТВЕРЖДЕН
протоколом заседания
проектного комитета
от 27 января 2017 г. № 5

П А С П О Р Т
приоритетного проекта
"Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований"

1. Основные положения

Наименование направления	Реформа контрольной и надзорной деятельности		
Краткое наименование проекта	Профилактика	Срок начала и окончания проекта	27 января 2017 г. - 31 декабря 2020 г.
Куратор приоритетной программы	С.Э.Приходько, заместитель Председателя Правительства Российской Федерации - Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации		
Старшее должностное лицо (СДЛ)	М.А.Абызов, Министр Российской Федерации		
Функциональный заказчик	Проектный комитет		
Руководитель проекта	С.В.Шипов, заместитель Министра экономического развития Российской Федерации		
Исполнители и соисполнители мероприятий проекта	Минэкономразвития России, Минкомсвязь России, Минюст России, Минтруд России Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие контрольно-надзорные функции, - участники реализации приоритетной программы (утвержденные протоколом заседания президиума от 19 октября 2016 г. № 8):		

	<p>МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России</p> <p>Министерства, осуществляющие нормативно-правовое регулирование в сфере осуществления контрольно-надзорных функций участниками реализации приоритетной программы:</p> <p>Минприроды России, Минсельхоз России, Минобрнауки России, Минздрав России, Минпромторг России, Минтранс России, Минфин России, Минтруд России</p> <p>Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации</p> <p>Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов (АСИ)</p> <p>Общественные объединения предпринимателей (ОПОРА России, Деловая Россия, РСПП, ТПП РФ, отраслевые объединения)</p>
Разработчик паспорта проекта	Минэкономразвития России (С.В.Шипов)

2. Содержание приоритетного проекта

Цель проекта	<p>Переориентация контрольно-надзорной деятельности государства исключительно с задач выявления уже причиненного вреда и наказания виновных лиц на участие в поддержке и развитии бизнеса, сервисную модель взаимодействия, предупреждение нарушений обязательных требований, предотвращение причинения вреда, повышение информированности и компетентности подконтрольных субъектов, предполагающее в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> - опубликование по всем видам контроля (надзора) на регулярной основе результатов обобщения правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований начиная с 2017 года¹; - проведение публичных мероприятий по разъяснению содержания обязательных требований, с размещением их результатов в сети "Интернет" (начиная с 2017 года не реже 1 раза в квартал); - полное внедрение Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований (1-й уровень - к концу 2019 года, 2-й уровень - к концу 2020 года);
--------------	--

¹ Показатели доли видов контроля (надзора) рассчитываются от количества видов контроля (надзора) в соответствии с утвержденным Проектным комитетом перечнем (показатель, выраженный в процентном отношении от количества видов государственного контроля (надзора), округляется до целого числа согласно правилам округления).

Показатели проекта и их значения по годам	Показатель	Тип показателя	Базовое значение *	Период, год			
				2017	2018	2019	2020
	1. Доля видов контроля (надзора), по которым проведены ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов в центральном аппарате и территориальных органах с анализом правоприменительной практики, в том числе результатов проведенных контрольно-надзорных мероприятий, подготовленных руководств по соблюдению обязательных требований, с размещением результатов публичных мероприятий в сети Интернет и механизмом "обратной связи"	основной	0%	90%	100%	100%	100%
	2. Доля видов контроля (надзора), по которым опубликован годовой доклад по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению	второго уровня	0%	100%	100%	100%	100%
	3. Доля видов контроля (надзора), по которым опубликован годовой доклад с руководством по соблюдению обязательных требований, дающих разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов, необходимых для их реализации организационных, технических мероприятий	второго уровня	0%	100%	100%	100%	100%

	4. Доля видов контроля (надзора), по которым внедрен 1-й уровень Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований	основной	0%	15%	75%	100%	100%
	5. Доля видов контроля (надзора), по которым внедрен 2-й уровень Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований	аналитический	0%	0%	25%	75%	100%
Результаты проекта	<p>Этап I (2017 год): Минэкономразвития России</p> <p>- разработан и утвержден с учетом обобщения практики Стандарт комплексной профилактики² нарушений обязательных требований для федеральных и региональных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные функции (далее также - Стандарт комплексной профилактики), включая стандарт консультационной работы с электронными обращениями бизнеса, стандарт организации досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов, предусматривающий, в том числе, возможность осуществлять указанное обжалование в электронном виде с использованием функциональности "личного кабинета" поднадзорного субъекта в сети "Интернет".</p> <p>Контрольно-надзорными органами - участниками проекта</p> <p>- в отношении 15% видов контроля (надзора) обеспечено внедрение 1-го уровня Стандарта комплексной профилактики, в том числе внедрен механизм обучения (включая самообучение) подконтрольных субъектов, самостоятельного определения ими перечней предъявляемых к ним обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и/или опросных листов), в том числе с использованием "Личного кабинета" в сети "Интернет", проверочных листов, содержащих обязательные требования.</p>						

² Описание Стандарта представлено в разделе описание модели функционирования.

- Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") годовые доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению ("как делать нельзя").
- Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") годовые доклады с руководством по соблюдению обязательных требований, дающие разъяснения, какое поведение является правомерным, а также разъяснения новых требований нормативных правовых актов, необходимых для их реализации организационных, технических мероприятий ("как делать нужно (можно)").
- Проведены ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов в центральном аппарате и территориальных органах с анализом правоприменительной практики, в том числе результатов проведенных контрольно-надзорных мероприятий, подготовленных руководств по соблюдению обязательных требований, с размещением результатов публичных мероприятий в сети Интернет и механизмом "обратной связи".

Этап II (2018 год):

Контрольно-надзорными органами - участниками проекта

- проведена оценка эффективности и востребованности профилактических мероприятий для подконтрольных субъектов, профилактические мероприятия дифференцированы по категориям и типам подконтрольных субъектов, внедрены инструменты самопроверки (по 75% видам контроля (надзора) внедрен 1-й уровень Стандарта комплексной профилактики)

Этап III (2019 - 2020 годы):

- внедрены в полном объеме механизмы обучения (включая самообучение) подконтрольных субъектов, в том числе с использованием "Личного кабинета" в сети "Интернет";
- внедрены в полном объеме механизмы самостоятельного определения подконтрольным субъектом перечней предъявляемых к нему обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и (или) опросных листов), в том числе с использованием "Личного кабинета" в сети "Интернет".
- внедрен в полном объеме по всем видам контроля (надзора) Стандарт комплексной профилактики.

Описание модели функционирования результатов проекта	<p>Комплексное реформирование сферы контрольно-надзорной деятельности невозможно без изменения систем мотивации контрольно-надзорных органов, работу которых необходимо оценивать не по числу найденных нарушений и наложенных штрафов, а по уровню безопасности общественных отношений, их защищенности в контролируемой сфере деятельности. В связи с этим одной из задач является реализация комплекса мер по налаживанию системной профилактической работы, ориентированной на соблюдение поднадзорными субъектами предъявляемых требований, а не только на наказание за нарушение таких требований.</p> <p>В рамках проекта предусматривается формирование системы профилактики контрольно-надзорных органов, направленных на предупреждение нарушения обязательных требований, что позволит снизить издержки как контрольно-надзорных органов, так и подконтрольных субъектов на проведение в более сложных процессуальных формах проверок поступающей информации о нарушении обязательных требований. Реализация профилактических мероприятий станет важной предпосылкой для актуализации обязательных требований и применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности. Одним из инструментов профилактической деятельности контрольно-надзорных органов станет обобщение практики контрольно-надзорной деятельности в целях выявления проблем правоприменения. В ходе обобщения правоприменительной практики будет сформирован перечень наиболее частых нарушений со стороны субъектов контроля.</p> <p>Посредством утверждения Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований будет осуществлена организация профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований по наиболее частым нарушениям со стороны субъектов контроля по отдельным видам деятельности.</p> <p>Организация профилактических мероприятий в органах контроля (надзора) будет построена на основании Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований, включающего в себя 2 уровня подобной профилактики.</p> <p>Достижение 1-го уровня Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований предполагает:</p> <ul style="list-style-type: none">- оценку эффективности и востребованности профилактических мероприятий;- элементы дифференциации инструментов профилактики;- организацию консультационной работы с электронными обращениями;
--	--

- организацию досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов, в том числе в электронном виде с использованием "личного кабинета" подконтрольного субъекта в сети "Интернет";
- внедрение механизмов самостоятельного определения подконтрольным субъектом перечней предъявляемых к нему обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и/или опросных листов), в том числе с использованием "Личного кабинета" в сети "Интернет", проверочных листов, содержащих обязательные требования.

Достижение 2-го уровня Стандарта комплексной профилактики нарушений обязательных требований дополнительно предполагает:

- изменение на постоянной основе нормативного регулирования и управленческой практики по результатам профилактических мероприятий;
- комплексную информатизацию профилактических мероприятий;
- сопоставление с лучшими практиками, в том числе зарубежными;
- создание полноценной системы обучения подконтрольных лиц, в том числе с использованием "on-line" курсов и иных подобных инструментов.

В целях профилактики возможных нарушений в соответствующей сфере будет организовано проведение обучающих мероприятий (включая самообучение) для подконтрольных субъектов, в том числе с использованием информационных технологий в сети Интернет через "Личный кабинет" поднадзорного субъекта, самостоятельной оценки подконтрольным субъектом соблюдения предъявляемых к нему обязательных требований ("Электронное самодекларирование").

По итогам проведения профилактических мероприятий будут сформированы перечни частых нарушений и, начиная с 2017 года, обеспечено размещение разъяснений по ним на сайте контрольно-надзорного органа. Предусмотрено внедрение контрольно-надзорными органами механизма оценки бизнесом качества реализации программ профилактики органами контроля в целях их оперативного реагирования на проблемные точки в соответствующих отраслях и оценки результатов внедрения контрольно-надзорными органами механизма профилактики нарушений субъектами предпринимательской деятельности посредством "обратной связи" от бизнеса при внедрении комплексной профилактики нарушений при помощи "Личного кабинета" проверяемого субъекта в сети Интернет.

<p>Система профилактики позволяет хозяйствующим субъектам, не являющимся злостными нарушителями требований законодательства, осознанно выбирать модель правомерного поведения, получать информацию об актуальных обязательных требованиях, их интерпретации со стороны контрольно-надзорных органов, планируемых и принимаемых изменениях обязательных требований.</p> <p>Происходит изменение образа контрольно-надзорного органа. Перед ним стоят задачи не только реагировать по факту совершения правонарушения, привлекать виновных лиц к установленной законом ответственности, но и активно способствовать правомерному поведению в подконтрольной сфере, предупреждать и предотвращать нарушения обязательных требований, причинение вреда охраняемым ценностям.</p>
--

* Базовое значение показателя на отчетную дату.

3. Этапы и контрольные точки

№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа / контрольная точка результата / контрольная точка показателя)	Срок
	Паспорт проекта утвержден		27 января 2017 г.
	Подготовлен сводный план проекта		17 февраля 2017 г.
Этап I (2017 год):			
1.	Опубликованы в разрезе видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению ("как делать нельзя")	контрольная точка показателя	30 апреля 2017 г.
2.	Опубликованы в разрезе видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов, необходимых для их реализации организационных, технических мероприятий ("как делать нужно (можно)")	контрольная точка показателя	30 апреля 2017 г.

№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа / контрольная точка результата / контрольная точка показателя)	Срок
3.	Разработан и утвержден с учетом обобщения практики Стандарт комплексной профилактики, включая стандарт консультационной работы с электронными обращениями бизнеса, стандарт организации досудебного обжалования решений контрольно-надзорных органов, предусматривающий, в том числе, возможность осуществлять указанное обжалование в электронном виде с использованием функциональности "личного кабинета" поднадзорного субъекта в сети "Интернет"	контрольная точка результата	31 августа 2017 г.
4.	В отношении не менее 15% видов контроля (надзора) обеспечено внедрение 1-го уровня Стандарта комплексной профилактики, в том числе внедрен механизм обучения (включая самообучение) подконтрольных субъектов, самостоятельного определения ими перечней предъявляемых к ним обязательных требований (самообследование на основе заполнения анкет и/или опросных листов), в том числе с использованием "Личного кабинета" в сети "Интернет", проверочных листов, содержащих обязательные требования	контрольная точка результата	30 ноября 2017 г.
5.	Проведены ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов в центральном аппарате и территориальных органах с анализом правоприменительной практики, подготовленных руководств по соблюдению обязательных требований, с размещением результатов публичных мероприятий в сети Интернет и механизмом "обратной связи"	контрольная точка показателя	31 декабря 2017 г.

№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа / контрольная точка результата / контрольная точка показателя)	Срок
Этап II (2018 год):			
6.	Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению ("как делать нельзя")	контрольная точка показателя	30 апреля 2018 г.
7.	Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов, необходимых для их реализации организационных, технических мероприятий ("как делать нужно (можно)")	контрольная точка показателя	30 апреля 2018 г.
8.	Проведены ежеквартальные публичные мероприятия для подконтрольных субъектов в центральном аппарате и территориальных органах с анализом правоприменительной практики, подготовленных руководств по соблюдению обязательных требований, с размещением их результатов в сети Интернет	контрольная точка результата	31 октября 2018 г.
9.	По 25% видов контроля (надзора) внедрен 2-й уровень Стандарта комплексной профилактики, предполагающий дополнительно:	контрольная точка показателя	30 ноября 2018 г.

№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа / контрольная точка результата / контрольная точка показателя)	Срок
	<ul style="list-style-type: none"> - изменение на постоянной основе нормативного регулирования и управленческой практики по результатам профилактических мероприятий; - комплексную информатизацию профилактических мероприятий; - сопоставление с лучшими практиками, в том числе зарубежными; - создание полноценной системы обучения подконтрольных лиц, в том числе с использованием "on-line" курсов и иных подобных инструментов 		
10.	Внедрен 1-й уровень Стандарта комплексной профилактики по 75% видов контроля (надзора)	контрольная точка показателя	31 декабря 2018 г.
	Этап III (2019 - 2020 годы):		
11.	Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады по правоприменительной практике, статистике типовых и массовых нарушений обязательных требований с возможными мероприятиями по их устранению ("как делать нельзя")	контрольная точка показателя	30 апреля 2019 г.
12.	Опубликованы для всех видов контроля (надзора) (размещены на официальном сайте в сети "Интернет") доклады с руководством по соблюдению обязательных требований, дающим разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов, необходимых для их реализации организационных, технических мероприятий ("как делать нужно (можно)")	контрольная точка показателя	30 апреля 2019 г.

№ п/п	Наименование	Тип (завершение этапа / контрольная точка результата / контрольная точка показателя)	Срок
13.	По всем видам контроля (надзора) внедрен 1-й уровень Стандарта комплексной профилактики	контрольная точка показателя	30 ноября 2019 г.
14.	По 75% видов контроля (надзора) внедрен 2-й уровень Стандарта комплексной профилактики	контрольная точка показателя	30 ноября 2019 г.
15.	По всем видам контроля (надзора) внедрен 2-й уровень Стандарта комплексной профилактики	контрольная точка результата	30 ноября 2020 г.
16.	Завершение проекта	контрольная точка показателя	31 декабря 2020 г.

4. Бюджет приоритетного проекта

Дополнительное финансирование не предусмотрено.

5. Ключевые риски и возможности

№ п/п	Наименование риска/возможности	Мероприятия по предупреждению риска / реализации возможности
1.	Подход органов государственного контроля (надзора) к проведению профилактической работы как несвойственной (неосновной) функции или функции, противоречащей иным функциям (задачам) ведомства (например, увеличению общей суммы наложенных административных штрафов и иных взысканий) и, как следствие, формальное отношение к проведению профилактических мероприятий	Четкая увязка с другими проектами программы (в частности, с точки зрения обучения и верной мотивации персонала; изменения показателей эффективности и результативности ведомства и т.д.); Регулярный мониторинг хода исполнения проекта с принятым по его итогам мер как стимулирующего характера, так и мер ответственности.
2.	Контролирующие деятельность органов исполнительной власти, а также подконтрольных им лиц органы и организации (в частности, органы прокуратуры) могут давать иное толкование содержания обязательных требований, что в значительной мере обесценивает работу органа контроля (надзора) по разъяснению положений законодательства	Предусмотреть возможность участия соответствующих контролирующих органов в разъяснении обязательных требований, проведении публичных мероприятий; Законодательное закрепление возможности органам власти давать официальные разъяснения обязательных требований (с последующим закреплением в положениях о них).

№ п/п	Наименование риска/возможности	Мероприятия по предупреждению риска / реализации возможности
3.	Отсутствие легальной возможности у органов государственного контроля (надзора) и (или) у органов, осуществляющих нормативное регулирование в соответствующих сферах государственного контроля (надзора), давать официальные разъяснения обязательных требований и, как следствие, обесценивание руководств по соблюдению обязательных требований как одного из элементов профилактической работы	
4.	Недостаток бюджетного финансирования для проведения работ по комплексной профилактике обязательных требований, что не дает возможности реализовать ряд положений Стандарта комплексной профилактики, в частности, по информатизации взаимодействия с подконтрольными субъектами	Проработка вопроса о внебюджетных источниках финансирования профилактических мероприятий; Проработка вопроса о расширении возможностей для расходования средств на проект по иным кодам бюджетной классификации

6. Описание приоритетного проекта

Связь с государственными программами Российской Федерации	<p>Государственная программа "Экономическое развитие и инновационная экономика", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316</p> <p>Государственная программа "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности", утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328</p>
Взаимосвязь с другими проектами и программами	<p>Взаимосвязан с другими проектами данной программы, прежде всего:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (в частности, по вопросу выявления наиболее типичных и массовых нарушений, профилирования подконтрольных лиц с точки зрения дифференциации подходов при профилактической работе); 2) внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (в частности, по вопросу построения правильной мотивации персонала); 3) систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований (в частности, по вопросу разработки и принятия проверочных листов); 4) внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов (в частности, по вопросу обучения персонала); 5) автоматизация контрольно-надзорной деятельности (в частности, по вопросу автоматизации системы управления рисками); б) повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях (в частности, по вопросу координации деятельности органов власти, в том числе в целях избегания "перетекания" рисков в иные сферы, в том числе подведомственные органам иных уровней публичной власти);

	7) автоматизация контрольно-надзорной деятельности (в частности, по вопросу исключения сугубо индивидуального подхода к разъяснению обязательных требований, обусловленного возможным коррупционным поведением).
Формальные основания для инициации	Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года План мероприятий ("дорожная карта") по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016 - 2017 годы (распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р) Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 октября 2016 г. № 8
Дополнительная информация	Отсутствует