

КАФЕДРА

«Государственное и муниципальное управление»

ДИСЦИПЛИНА:

Государственный и муниципальный контроль

Тема

Организационные основы осуществления контрольно-надзорной деятельности

Лекция

Методические основы осуществления контрольных мероприятий

**профессор кафедры ГМУ
доктор эконом. наук, Н.А. Завалько**

Рассматриваемые вопросы

- 1. Определение проверки и ее результативность**
- 2. Меры общего характера, направленные на повышение результативности и эффективности проверок**
- 3. Планирование проверок**
- 4. Подготовка к проведению проверки**
- 5. Принятие мер по повышению результативности и эффективности проверок при их проведении**
- 6. Подведение итогов проверки**
- 7. Обеспечение мер по повышению результативности и эффективности**

Определение проверки и ее результативность

- **проверкой** является совокупность проводимых органом государственного контроля (надзора), органом муниципального контроля в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя мероприятий по контролю для оценки соответствия осуществляемых ими деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых ими товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным требованиям, установленным федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (№ 294-ФЗ)

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПРОВЕРКИ

- Проверку следует считать **результативной**, если по ее итогам достигнута адекватная, то есть соответствующая действительности и полученная с соблюдением установленных законодательством Российской Федерации требований к организации и проведению проверки, оценка соответствия объектов контроля обязательным требованиям.
- По итогам оценки соответствия объектов контроля обязательным требованиям должны быть сделаны выводы о наличии или отсутствии нарушений обязательных требований. Указанные выводы равнозначны.
- Проверка, по итогам которой сделаны выводы о соблюдении хозяйствующим субъектом обязательных требований, также достигает своих результатов.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПРОВЕРКИ

- При выявлении в ходе проведения проверки нарушений органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля принимают меры по пресечению выявленных нарушений и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также применяют меры административной ответственности.
- Использование результатов проверки не сводится к привлечению хозяйствующих субъектов к административной и иной ответственности.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ПРОВЕРКИ

- Количество выявленных нарушений, случаев привлечения к ответственности и взыскания наложенных административных штрафов не должно рассматриваться как основной показатель результативности проведенных проверок.
- Наибольшую результативность показывают те проверки, **до окончания проведения которых все выявленные нарушения устраняются объектом надзора самостоятельно** (в инициативном порядке), без применения мер воздействия в рамках предоставленных контрольно-надзорному органу полномочий. Для результативности проверки в целях использования ее итогов решающее значение имеет строгое соблюдение установленного законодательством Российской Федерации порядка организации и проведения проверок

Эффективность проверки

- **Эффективность проверки** показывает соотношение достигнутых результатов проверки и задействованных при проведении проверки трудовых, материальных и финансовых ресурсов органа государственного контроля, органа муниципального контроля.

2. Меры общего характера, направленные на повышение результативности и эффективности проверок

2.1. Регламентация порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности, включая организацию и проведение проверок

Разработка административных регламентов

- В соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 4 Федерального закона № 294-ФЗ к числу полномочий федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), отнесена **разработка административных регламентов** осуществления федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности.
- Разработка и утверждение административных регламентов осуществляются в соответствии с Правилами разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций, утвержденными постановлением Правительством Российской Федерации от 16 мая 2011г. № 373.
- Полномочия по разработке соответствующих административных регламентов осуществления регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля закреплены в соответствующих положениях статей 5 и 6 Федерального закона № 294-ФЗ.

- Административные регламенты, содержащие полную последовательность административных процедур, осуществляемых должностными лицами контрольно-надзорных органов при организации и проведении проверок, **повышают определенность** деятельности контрольно-надзорных органов, **облегчают работу** должностных лиц, осуществляющих проверки.
- Активное участие контрольно-надзорных органов в разработке правовых актов, регулирующих осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, своевременная **актуализация законодательных актов, административных регламентов являются необходимым условием для проведения результативных и эффективных проверок.**

**2.2. Обеспечение системности обязательных требований,
соблюдение которых оценивается при осуществлении
контрольно-надзорной деятельности**

- Наличие полного и актуального перечня обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении проверок, **необходимо как должностному лицу контрольно-надзорного органа, так и хозяйствующему субъекту,** деятельность которого является объектом проверки
- перечни следует размещать **в открытом доступе** на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети "Интернет".

2.3. Использование информационных систем для учета объектов контроля

- Каждому контрольно-надзорному органу в целях осуществления контрольно-надзорной деятельности необходимо обладать базой данных (ведомственной информационной системой), содержащей информацию о подконтрольных субъектах предпринимательской деятельности. Порядок формирования базы данных может включать в себя получение данных из баз иных государственных органов, в том числе контрольно-надзорных органов, посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия.

Функции баз данных контрольно-надзорного органа

- База данных контрольно-надзорного органа должна выполнять как минимум две функции - **снабжать информацией** о конкретном юридическом лице, индивидуальном предпринимателе, а также позволять **классифицировать подконтрольные объекты** в зависимости от заданных параметров.

2.4. Обобщение практики контрольно-надзорной деятельности

- В целях единства проведения контрольно-надзорной деятельности каждому органу государственного контроля (надзора), органу муниципального контроля необходимо проводить регулярную работу по обобщению и анализу практики контрольно-надзорной деятельности.
- В ходе анализа практики контрольно-надзорной деятельности могут быть выработаны оптимальные подходы к решению возникающих на практике вопросов планирования, подготовки и проведения проверок.

3. Планирование проверок

3.1. Составление ежегодного плана проведения плановых проверок

- Проведение плановых проверок осуществляется на основе разрабатываемых органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с их полномочиями ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей
- При разработке ежегодных планов проведения плановых проверок органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля исходят из установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами требований

- Следует указать, что в соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 20 Федерального закона № 294-ФЗ нарушение требований части 2 статьи 9 (проведение проверки не чаще чем один раз в три года или иные сроки, установленные в соответствии с законодательством), части 3 статьи 9 (проведение плановых проверок на основе ежегодных планов проведения плановых проверок) является грубым нарушением требований Федерального закона № 294-ФЗ, что влечет за собой недействительность результатов проверки.
- Таким образом, соблюдение установленных требований необходимо для исключения безрезультативных (запланированных, но не проведенных) проверок.

3.2. Основания для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок

В соответствии с частью 8 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение трех лет со дня:

- государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- окончания проведения последней плановой проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- начала осуществления юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем предпринимательской деятельности в соответствии с представленным в уполномоченный Правительством Российской Федерации в соответствующей сфере федеральный орган исполнительной власти уведомлением о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в случае выполнения работ или предоставления услуг, требующих представления указанного уведомления.

Сокращенные сроки между плановыми проверками

- Сокращенные сроки между плановыми проверками (два и более раза в три года) в соответствии с частью 9 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ могут быть предусмотрены Правительством Российской Федерации в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих виды деятельности в сфере здравоохранения, образования и в социальной сфере, в сфере теплоснабжения, электроэнергетики, энергосбережения и повышения энергетической эффективности.
- Следует учитывать, что в настоящее время сокращенные сроки между плановыми проверками установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 944 только в отношении утвержденных указанным постановлением Правительства Российской Федерации перечней видов деятельности в сфере здравоохранения, образования и в социальной сфере, а перечни видов деятельности в сфере теплоснабжения, электроэнергетики, энергосбережения и повышения энергетической эффективности не утверждены.

3.3. Выбор объектов контроля для включения в ежегодный план проведения плановых проверок

- Если количество юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых имеются основания для проведения плановых проверок, **превышает возможности органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля**, контрольно-надзорные органы должны выбирать из общего числа юридических лиц, индивидуальных предпринимателей тех субъектов предпринимательской деятельности, в отношении которых может быть проведена плановая проверка.
- Ориентиры по отбору юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, проверки в отношении которых должны включаться в ежегодные планы проведения плановых проверок, приведены в подпункте "б" пункта 3 Правил подготовки ежегодных планов проведения плановых

- **Необходимо учитывать такие критерии**
- ✓ результаты проведенных за последние три года внеплановых проверок,
- ✓ состояние соблюдения обязательных требований
- ✓ потенциальный риск причинения вреда от осуществляемой юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельности.

Проведенные внеплановые проверки позволяют оценить соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, а также определить необходимость проведения плановой проверки в ближайшие возможные сроки. Результаты внеплановой проверки, свидетельствующие об отсутствии нарушений в деятельности субъекта предпринимательской деятельности, позволяют отложить проведение плановой проверки его деятельности на год и более.

- Выводы о состоянии соблюдения обязательных требований могут быть сделаны также на основе анализа случаев привлечения субъекта предпринимательской деятельности, его должностных лиц к административной ответственности за совершенные правонарушения. При этом, привлечение к административной ответственности возможно без предварительного проведения проверок в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

- Потенциальный риск причинения вреда, связанного с осуществляемой юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем деятельностью.

Сфера возможного причинения вреда, а также его масштаб зависят от деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя. В ежегодный план проведения плановых проверок должны включаться юридические лица, индивидуальные предприниматели, в деятельности которых нарушение обязательных требований может привести к причинению наибольшего вреда охраняемым законом ценностям.

3.4. "Надзорные каникулы".

При планировании плановых проверок на 2016 - 2018 годы следует учитывать, что в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" с 1 января 2016 г. по 31 декабря 2018 г.!!!! в России [продлили](#) надзорные каникулы для малого бизнеса. Плановые проверки не будут проводиться с 1 января 2019 года по 31 декабря 2020 года. в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных в соответствии с положениями статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. №209-ФЗ "О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации" к субъектам малого предпринимательства, плановые проверки не проводятся, за исключением случаев, предусмотренных статьей 261 Федерального закона № 294-ФЗ.

К указанным случаям относятся следующие случаи:

1. осуществление субъектами малого предпринимательства видов деятельности, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с частью 9 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ, а именно виды деятельности, перечисленные в постановлении Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 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";

2. вынесение в отношении субъектов малого предпринимательства вступившего в законную силу постановления о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения, определенного в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, или административного наказания в виде дисквалификации или административного приостановления деятельности либо принятие решения о приостановлении и (или) аннулировании лицензии, выданной в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", и с даты окончания проведения проверки, по результатам которой вынесено такое постановление либо принято такое решение, прошло менее трех лет;

3. осуществление в отношении субъектов малого предпринимательства отдельных видов контроля (надзора), перечень которых установлен частью 6 статьи 261 Федерального закона № 294-ФЗ.

3.5. Планирование совместных проверок

- Одним из вариантов возможной оптимизации контрольно-надзорной деятельности является организация и проведение совместных проверок. При совместной проверке несколько органов государственного контроля (надзора) или органов муниципального контроля проверяют деятельность одного субъекта предпринимательской деятельности.

Совместные проверки

- Федеральный закон № 294-ФЗ содержит указание на возможность проведения совместных проверок, однако их правовое регулирование недостаточно.
- Исключением являются федеральные законы от 29 декабря 2014 г. № 47Э-ФЗ "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" и от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ "О свободном порте Владивосток", которыми установлена обязательность совместных плановых проверок в установленных законодательством случаях, а также принятое в развитие Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2015 г. № 1132 "О совместных плановых проверках, проводимых в отношении резидентов территории опережающего социально-экономического развития органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля".

Совместные проверки

- Целесообразность проведения совместных проверок должна определяться контрольно-надзорными органами с учетом близости предметов контроля (надзора), возможности одновременной работы должностных лиц различных контрольно-надзорных органов на объекте контроля.
- При составлении ежегодного плана проведения плановых проверок орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля согласовывает планируемые проверки с другими заинтересованными контрольно-надзорными органами, если их осуществление намечается совместно с указанными органами. *(Порядок указанного согласования не установлен, поэтому такое согласование осуществляется по общим правилам межведомственного документооборота. При устойчивой практике проведения совместных проверок порядок взаимодействия по согласованию совместных проверок может быть закреплён официально.)*

3.6. Оформление, согласование и опубликование ежегодного плана проведения плановых

В соответствии с частью 4 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ в ежегодном плане проведения плановых проверок указываются:

- наименования юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), фамилии, имена, отчества индивидуальных предпринимателей, деятельность которых подлежит плановым проверкам, места нахождения юридических лиц (их филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) или места фактического осуществления деятельности индивидуальными предпринимателями;
- цель и основание проведения каждой плановой проверки;
- дата начала и сроки проведения каждой плановой проверки;
- наименование органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля, осуществляющего конкретную плановую проверку.

При проведении плановой проверки органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля совместно указываются **наименования всех участвующих в такой проверке органов.**

Форма, в соответствии с которой составляется ежегодный план проведения плановых проверок, установлена в приложении к Правилам составления ежегодных планов проведения плановых проверок.

Подготовленный проект ежегодного плана проведения плановых проверок подлежит направлению **до 1 сентября года**, предшествующего году проведения плановых проверок, в орган прокуратуры по месту нахождения юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых планируется проведение плановых проверок.

Ежегодные планы проведения плановых проверок, утвержденные территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют переданные полномочия Российской Федерации по осуществлению такого контроля (надзора), представляются указанными органами также в соответствующие федеральные органы исполнительной власти **до 1 ноября** года, предшествующего году проведения плановых проверок.

- Переданные в федеральный орган исполнительной власти утвержденные ежегодные планы проведения плановых проверок территориальных органов указанного федерального органа исполнительной власти включаются в ежегодный план, разрабатываемый этим федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление федерального государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, **до 31 декабря** года, предшествующего году проведения плановых проверок и размещаются федеральными органами исполнительной власти на своих официальных **сайтах в сети "Интернет"**.

Ежегодный план проведения плановых проверок органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля размещается на официальном сайте утвердившего его **контрольно-надзорного органа в сети "Интернет"**, ежегодный план проведения плановых проверок федерального органа исполнительной власти, включающий сведения из ежегодных планов проведения плановых проверок его территориальных органов, размещается на **официальном сайте федерального органа исполнительной власти в сети "Интернет"**, а ежегодный сводный план проведения плановых проверок размещается на **официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации в сети "Интернет"**.