МИНИСТЕРСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(Минэкономразвития России)

ДОКЛАД

Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)

Москва, 2018 г.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 3
1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2017 ГОДУ 6
1.1. Реализация основных направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации 6
1.1.1. Реализация «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы 6
1.1.2. Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и ее реализация. 12
1.1.3. Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» 30
1.1.4. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в соответствии с задачами, поставленными поручениями Президента Российской Федерации 32
1.2. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2017 году 33
1.2.1. Системные изменения 33
1.2.2. Отраслевые изменения 40
1.3. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях по вопросам государственного контроля (надзора) 50
1.4. Реализация положений законодательных актов в решениях Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации 52
1.5. Развитие автоматизации контрольно-надзорной деятельности 58
1.6. Проблемные вопросы совершенствования контрольно-надзорной деятельности 59
2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2017 ГОДУ 62
2.1. Общие данные по проверкам 62
2.3. Плановые и внеплановые проверки 71
3. ФИНАНСОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ 78
3.1. Кадровое обеспечение 78
3.2. Финансовое обеспечение 83
4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ 89
4.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) показателей, характеризующих масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих административно-властных полномочий, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей 89
4.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора), которая заключается в достижении органами, осуществляющими эти функции, значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей 100
5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2017 ГОДУ 136

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2017 году» (далее – Доклад) является седьмым ежегодным докладом Минэкономразвития России по данной тематике и подготовлен во исполнение части 5 статьи 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

В соответствии с частью 5 статьи 7 Федерального закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля осуществляют подготовку докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля и представляют такие доклады в Минэкономразвития России. Частью 7 статьи 7 Федерального закона № 294-ФЗ предусмотрено, что доклады органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля представляются в Минэкономразвития России посредством государственной автоматизированной системы «Управление» (ГАС «Управление»).

Правилами подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 (далее – постановление № 215), установлен срок представления докладов – до 15 марта 2017 года.

Вместе с тем отдельными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установленные Правительством Российской Федерации требования к срокам

и порядку представления докладов были нарушены. При этом количество федеральных органов исполнительной власти, нарушивших срок представления докладов за 2017 год, по сравнению с 2017 годом возросло в 2 раза (представили с нарушением сроков доклад за 2016 год – 5 ведомств, за 2017 год – 11 ведомств).

Ситуация с представлением докладов субъектами Российской Федерации в целом не изменилась. К субъектам Российской Федерации, не представившим доклады за 2017 год об осуществлении регионального контроля и муниципального контроля, как и в прошлом году, относятся республики Дагестан, Тыва, Карачаево-Черкессия, а также Республика Калмыкия.

Сведения о федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нарушивших установленные постановлением № 215 требования к срокам представления докладов, представлены в Таблице 1 и Таблице 2.

Таблица 1

Федеральные органы исполнительной власти, нарушившие установленные Правительством Российской Федерации требования к срокам представления докладов

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти	Дата фактического представления доклада
1.	Россельхознадзор	16 марта 2018 г.
2.	Росреестр	16 марта 2018 г.
3.	ФАС России	20 марта 2018 г.
4.	ФСТЭК России	20 марта 2018 г.
5.	МВД России	21 марта 2018 г.
6.	Росаккредитация	26 марта 2018 г.
7.	Росстандарт	27 марта 2018 г.
8.	Росрыболовство	27 марта 2018 г.
9.	Роспотребнадзор	28 марта 2018 г.
10.	Роструд	16 апреля 2018 г.
11.	Росприроднадзор	24 апреля 2018 г.

Таблица 2

Субъекты Российской Федерации нарушившие установленные Правительством Российской Федерации требования к порядку и срокам представления докладов

<table>
<tr><th rowspan="2">№ п/п</th><th rowspan="2">Вид нарушения</th><th colspan="4">Наименование субъекта Российской Федерации</th></tr>
<tr><th colspan="2">Сводный доклад об осуществлении на территории субъекта Российской Федерации регионального государственного контроля (надзора)</th><th colspan="2">Сводный доклад об осуществлении на территории субъекта Российской Федерации муниципального контроля</th></tr>
<tr><td rowspan="2">1.</td><td rowspan="2">Непредставление доклада</td><td colspan="2">1. г.ф.з. Санкт-Петербург
2. г.ф.з. Севастополь</td><td colspan="2">1. Республика Алтай</td></tr>
<tr><td colspan="4">1. Карачаево-Черкесская Республика
2. Республика Калмыкия
3. Республика Дагестан
4. Республика Тыва</td></tr>
<tr><td rowspan="13">2.</td><td rowspan="13">Нарушение срока представления доклада</td><td colspan="2">Дата фактического представления доклада</td><td colspan="2">Дата фактического представления доклада</td></tr>
<tr><td>1. Воронежская область</td><td>16 марта 2018 г.</td><td>1.Белгородская область</td><td>18 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td>2. Кировская область</td><td>19 марта 2018 г.</td><td>2.Брянская область</td><td>26 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td>3. Республика Ингушетия</td><td>4 апреля 2018 г.</td><td>3.Воронежская область</td><td>20 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td>4. Чукотский автономный округ</td><td>20 марта 2018 г.</td><td>4.Кировская область</td><td>19 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>5. Новгородская область</td><td>16 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>6. Приморкий край</td><td>19 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>7. Республика Башкортостан</td><td>19 марта 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>8. Республика Ингушетия</td><td>10 апреля 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>9. Ульяновская область</td><td>10 апреля 2018 г.</td></tr>
<tr><td></td><td></td><td>10. Чукотский автономный округ</td><td>27 марта 2018 г.</td></tr>
</table>

При подготовке доклада использованы материалы доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2017», подготовленного Российским союзом промышленников и предпринимателей и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» при участии Минэкономразвития России.

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2017 ГОДУ

1.1. Реализация основных направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

В 2017 году работа в области реформирования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялась по нескольким основным направлениям.

1.1.1. Реализация «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы

В 2017 году завершилась реализация комплекса первоочередных мероприятий реформы системы государственного контроля (надзора), муниципального контроля на краткосрочный период в соответствии с планом мероприятий («дорожной картой») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2016 г. № 559-р (далее – Дорожная карта).

В соответствии с Дорожной картой были разработаны и апробированы:

- риск-ориентированная модель организации и проведения плановых проверок в отдельных видах федерального государственного контроля (надзора) (пожарный, санитарно-эпидемиологический, в области связи), основанная на классификации подконтрольных субъектов по степени риска причинения в результате их деятельности вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, что привело к сокращению общего количества плановых проверок за счет проверок, проводимых

ранее в отношении подконтрольных субъектов, не представляющих высоких рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям;

- ведомственные системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Осуществлен комплекс организационных мероприятий, позволяющих приступить к масштабной работе по систематизации и актуализации обязательных требований, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю.

Разработаны и внедрены организационные и методические документы, обеспечивающие комплекс системных действий по проведению в рамках контрольно-надзорной деятельности работы по профилактике нарушений обязательных требований, профилактике причинения вреда охраняемым законом ценностям в качестве приоритетного направления контрольно-надзорной деятельности.

Системный характер приобрела деятельность по обоснованию и организационному обеспечению создания единого информационного пространства в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, автоматизации контрольной деятельности, повышению открытости и доступности сведений о контрольно-надзорной деятельности и ее результатах.

В рамках реализации Дорожной карты проведено законодательное закрепление новых механизмов и новых подходов к проведению контрольно-надзорной деятельности:

а) установлены правовые основания для использования при проведении плановых проверок проверочных листов (списков контрольных вопросов) как основанных на обязательных требованиях перечней вопросов, ответы на которые позволяют сделать вывод о наличии или отсутствии нарушений;

б) обеспечено подзаконное регулирование использования межведомственного электронного взаимодействия в контрольно-надзорной деятельности. Правительством Российской Федерации установлен перечень сведений, которые не могут быть истребованы у проверяемых лиц (распоряжение Правительства

Российской Федерации от 19 апреля 2016 г. № 724-р). В нем фигурирует 40 ведомств – владельцев информационных ресурсов, 188 наименования сведений;

в) установлены правовые основания применения риск-ориентированного подхода при внеплановых проверках путем использования индикаторов риска нарушения обязательных требований;

г) мероприятия по профилактике нарушения обязательных требований включены в состав контрольно-надзорной деятельности, создана правовая основа их реализации. Профилактика нарушения обязательных требований выведена на одно из первых мест при осуществлении контрольно-надзорной деятельности, стала одним из основных и обязательных элементов государственного контроля (надзора);

д) введен институт предварительной проверки жалобы гражданина, организации на основании которой проводится проверка, что позволяет отсеивать недостоверные жалобы, проведение проверок по которым ведет к неоправданному усилению административной нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности;

е) установлено требование об обязательной идентификации личности заявителя в единой системе идентификации и аутентификации при направлении обращения, жалобы в контрольно-надзорный орган с целью исключения проведения проверок по анонимным и подложным жалобам;

ж) изменено правовое регулирование оснований для проведения внеплановых проверок по жалобам граждан и организаций в целях принятия решения о проведении проверки в соответствии с мотивированным представлением должностного лица контрольно-надзорного органа. Поступающие в контрольно-надзорный орган обращения и заявления граждан, иная информация о фактах угрозы причинения вреда или фактах причинения вреда перестали быть безусловным основанием для проведения внеплановой проверки. Новые положения законодательства о государственного контроле (надзоре), муниципальном контроле обязывают должностных лиц контрольно-надзорного органа оценить полученную информацию, провести ее анализ доступными средствами и только с учетом

проведенной работы вносить руководителю контрольно-надзорного органа мотивированное представление о проведении внеплановой проверки;

и) уточнены основания для проведения внеплановой проверки по фактам нарушения прав потребителей, установлено, что потребитель, права которого нарушены, должен предварительно обратиться за удовлетворением своих требований (защитой (восстановлением) нарушенных прав потребителя) к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю в рамках предусмотренных законодательством о защите прав потребителей возможностей. Данный подход позволяет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю принять меры по восстановлению нарушенных прав потребителя без проведения контрольно-надзорного мероприятия и его возможных последствий в виде привлечения к административной ответственности. При невыполнении условия о предварительном обращении к юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю внеплановая проверка в связи с нарушением прав потребителей проведена быть не может.

к) законодательно закреплена обязанность разработки по каждому виду контроля (надзора) положения о виде федерального государственного контроля (надзора), порядка организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора), порядка организации и осуществления муниципального контроля, а также административного регламента осуществления соответствующего вида государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

л) введено правовое регулирование мероприятий по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, регламентированы общие требования к порядку их проведения;

м) введен институт предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, заключающийся в предупреждении подконтрольного субъекта об имеющемся или возможном нарушении обязательных требований. Применение предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований позволяет юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю

принять меры по обеспечению соблюдения обязательных требований без проведения контрольно-надзорного мероприятия и его возможных последствий в виде привлечения к административной ответственности.

По итогам реализации мероприятий Дорожной карты рядом федеральных органов исполнительной власти, реализующих контрольно-надзорные полномочия, были установлены показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, направленные на снижение негативных социальных или экономических эффектов, общественно опасных последствий, возникающих в результате нарушения обязательных требований подконтрольными субъектами, а также на достижение оптимального использования ресурсов государства, расходуемых на осуществление контроля, и минимизацию административной нагрузки на деятельность подконтрольных субъектов.

Также по итогам реализации мероприятий Дорожной карты были разработаны методические документы по осуществлению контрольно-надзорной деятельности: методические рекомендации по повышению результативности и эффективности проверок, методические рекомендации по составлению перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, методические рекомендации по обобщению и анализу правоприменительной практики контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, в результате реализации Дорожной карты проведена системная работа по реформированию системы контрольно-надзорной деятельности, в систему государственного контроля (надзора) заложены новые механизмы осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Результаты проводимой работы проявятся после их повсеместного применения органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля.

Параллельно с реализацией Дорожной карты была начата работа по реформированию системы контрольно-надзорной деятельности в рамках проектной деятельности, а именно при реализации приоритетной программы по основному направлению стратегического развития Российской Федерации

«Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – приоритетная программа).

Паспорт приоритетной программы был утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 г. № 12.

Реформа контрольно-надзорной деятельности при реализации приоритетной программы осуществлялась в рамках 8 самостоятельных приоритетных проектов:

1. «Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности»;
2. «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»;
3. «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований»;
4. «Систематизация, актуализация и пересмотр обязательных требований»;
5. «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности»;
6. «Внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов»;
7. «Внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности»;
8. «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях».

Ко времени подготовки настоящего доклада с учетом решений, принятых на заседании проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (далее – проектный комитет) (протокол заседания проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3), участниками реализации приоритетной программы являются 15 федеральных органов исполнительной власти (МВД России, МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России, Росалкогольрегулирование, ФМБА России, Росрыболовство),

осуществляющих более 80 видов государственного контроля (надзора), в рамках которых осуществляется более 85 % проводимых контрольно-надзорных мероприятий.

Таким образом, приоритетной программой охвачен большой массив осуществляемой контрольно-надзорной деятельности, приоритетная программа содержит в себе целый комплекс мероприятий, направленных на совершенствование системы государственного контроля (надзора).

В условиях одновременной реализации Дорожной карты и приоритетных проектов в рамках приоритетной программы были приняты меры по синхронизации работы.

В соответствии с решениями подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы результаты проделанной работы в рамках исполнения мероприятий Дорожной карты ввиду их значимости и равнонаправленности рекомендовано учитывать при реализации соответствующих приоритетных проектов приоритетной программы («Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности», «Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности», «Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований», «Систематизация, актуализация и пересмотр обязательных требований», «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности»).

1.1.2. Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и ее реализация

Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» является одним из приоритетов стратегического направления развития Российской Федерации на период с 2017 по 2025 годы.

В 2017 году осуществлялись мероприятия, предусмотренные I этапом реализации приоритетной программы в рамках следующих основных направлений:

- внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении отдельных видов контрольно-надзорной деятельности.
- создание системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;
- внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;
- систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований;
- внедрение эффективных механизмов кадровой политики в деятельности контрольно-надзорных органов;
- внедрение системы предупреждения, мониторинга и профилактики коррупционных проявлений в контрольно-надзорной деятельности;
- создание и внедрение комплексной модели информационного обеспечения и систем автоматизации контрольно-надзорной деятельности;
- повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

Как уже отмечалось ранее, в составе приоритетной программы выделено 8 одноименных приоритетных проектов.

В 2017 году в рамках реализации I этапа федеральными органами исполнительной власти – участниками реализации приоритетной программы (МВД России, МЧС России, ФАС России, ФНС России, Россельхознадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Роструд, Ростехнадзор, ФТС России) были разработаны и утверждены ведомственные проекты реализации приоритетной программы, учитывающие специфику осуществляемых ими конкретных видов государственного контроля (надзора).

На заседании 13 декабря 2017 г. президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам

одобрил интеграцию в приоритетную программу дополнительно четырех ведомств: ФМБА России, Росавиации, Росрыболовства и Росалкогольрегулирования.

Ключевыми результатами реализации мероприятий приоритетной программы являются:

1) снижение административной нагрузки, связанной с проведением проверок и других мероприятий по контролю в отношении большинства хозяйствующих субъектов, не представляющих большой опасности причинения вреда, и повышение эффективности системы контрольно-надзорной деятельности государства по защите охраняемых законом ценностей за счет внедрения начиная с 2017 года риск-ориентированной модели контрольной деятельности;

2) переориентация контрольно-надзорной деятельности с преимущественно административной модели функционирования на профилактическую модель, предусматривающую первоочередное решение задач предупреждения и предотвращения нарушений обязательных требований посредством их открытости и доступности, повышения специальных знаний и правовой грамотности лиц, ответственных за их соблюдение, внедрения предупредительных процедур, распространения лучших практик по соблюдению обязательных требований и снижению или устранению потенциального риска причинения вредя охраняемых законом ценностей;

3) усовершенствование ведомственных систем нормативного регулирования обязательных требований, их систематизация на основе инвентаризации, исключения избыточных, дублирующих, устаревших и неисполнимых обязательных требований, применение общего принципа «введение нового требования возможно только при условии отмены не менее двух устаревших»;

4) информатизация и автоматизация контрольно-надзорной деятельности, обеспечение доступности для заинтересованных лиц информации и сведений о контрольно-надзорной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, ее результатах, эффективности и результативности.

Минэкономразвития России является ответственным за реализацию четырех из восьми приоритетных проектов:

«Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности»;

«Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»;

«Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований»;

«Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях».

Итоги реализации приоритетного проекта «***Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности»*** в 2017 году следующие.

Разработана и протоколом проектного комитета от 31.03.2017 № 19 (3) утверждена Базовая модель определения критериев и категорий риска (далее – Базовая модель), определяющая основные подходы и требования к разработке риск-ориентированной модели организации и осуществления вида государственного контроля (надзора).

В рамках приоритетной программы внедрение риск-ориентированного подхода на 2017 год предусматривалось для 46 видов государственного контроля (надзора), осуществляемых 12 федеральными органами исполнительной власти (далее – ведомства): МЧС России, МВД России, ФАС России, Россельхознадзор, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, ФТС России, Роспотребнадзор, ФНС России, Ростехнадзор, Роструд, и 7 видов государственного контроля (надзора), осуществляемых на региональном уровне. Дополнительно работы по внедрению риск-ориентированного подхода велись в отношении еще 4 видов государственного контроля (надзора), осуществляемых 4 ведомствами: Росреестр, Росаккредитация, Росстандарт, ФМБА России.

По состоянию на 31 мая 2018 г. по 29 видам государственного контроля (надзора) приняты нормативные правовые акты о внедрении риск-ориентированного подхода, устанавливающие категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним подконтрольных объектов:

1) федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Федеральный закон от 04.03.2013 № 22-ФЗ);

2) федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (Федеральный закон от 03.07.2016 № 255-ФЗ);

3) федеральный государственный надзор в области связи (постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806);

4) федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806);

5) федеральный государственный пожарный надзор (постановление Правительства РФ от 17.08.2016 № 806);

6) федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (постановление Правительства РФ от 16.02.2017 № 197);

7) государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности (постановление Правительства РФ от 05.07.2017 № 801);

8) государственный контроль за обращением медицинских изделий (постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 868);

9) федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 864);

10) государственный надзор в области гражданской обороны (постановление Правительства РФ от 22.07.2017 № 864);

11) государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

12) государственный земельный надзор, осуществляемый Росприроднадзором (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

13) государственный надзор в области обращения с отходами (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

14) государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

15) государственный надзор в области использования и охраны водных объектов (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

16) государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ (постановление Правительства РФ от 27.07.2017 № 886);

17) федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (постановление Правительства РФ от 31.07.2017 № 907);

18) государственный земельный надзор, осуществляемый Росреестром (постановление Правительства РФ от 07.08.2017 № 943);

19) государственный земельный надзор, осуществляемый Россельхознадзором (постановление Правительства РФ от 08.09.2017 № 1084);

20) федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения (постановление Правительства РФ от 23.10.2017 № 1286);

21) региональный государственный строительный надзор (постановление Правительства РФ от 25.10.2017 № 1294);

22) региональный государственный экологический надзор (постановление Правительства РФ от 22.11.2017 № 1410),

23) федеральный государственный метрологический надзор (постановление Правительства РФ от 26.12.2017 № 1643);

24) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции (постановление Правительства РФ от 27.12.2017 № 1668);

25) государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа (постановление Правительства РФ от 01.02.2018 № 93);

26) федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 172);

27) федеральный государственный транспортный надзор, в том числе в отношении отдельных видов транспорта (постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 173);

28) федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением транспортной безопасности (постановление Правительства РФ от 17.02.2018 № 173);

29) федеральный государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 01.03.2018 № 213).

В отношении таможенного контроля (приказы ФТС России от 27.08.2015 № 1740, от 08.04.2016 № 706, от 11.04.2016 № 731, № 732 и № 733) и налогового контроля (приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@) исходя из специфики их осуществления критерии отнесения объектов контроля к определенной категории риска в соответствии с Базовой моделью не установлены, однако иные элементы риск-ориентированного подхода внедрены с учетом отраслевых особенностей.

Таким образом, по состоянию на середину II квартала 2018 г. нормативные правовые акты, устанавливающие риск-ориентированный подход при организации и осуществлении плановых проверок, приняты в отношении 31 вида контроля (надзора), из них 7 принято до 2017 года, 19 – в 2017 году, 5 – в 2018 году.

С учетом фактических сроков принятия нормативных правовых актов ежегодные планы проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2018 год были сформированы на основании риск-ориентированного подхода в отношении 19 видов контроля (надзора).

Основания для применения риск-ориентированного подхода в рамках внеплановых форм контроля (индикаторы риска нарушения обязательных требований) утверждены только в отношении федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц (приказ Минэкономразвития России от 28.08.2017 № 437 (зарегистрирован в Минюсте России 15.03.2018 № 50366).

Анализ представленных ведомствами сведений относительно достигнутого прогресса по внедрению риск-ориентированного подхода по итогам 2017 года позволил составить как общую картину, так и оценить результаты в разрезе отдельных видов контроля (надзора).

Внедрение риск-ориентированного подхода в 2017 г. стало масштабным и реализовано в отношении практически всех массовых и социально значимых видов контроля.

Вместе с тем разработанные и утвержденные риск-ориентированные модели нуждаются в дальнейшем совершенствовании с учетом практики их применения. Содержащиеся в моделях критерии отнесения объектов государственного контроля (надзора) к категориям риска не подтверждены сведениями о фактически причиненном охраняемым законом ценностям ущербе или комплексной качественной оценкой (расчетом) модели потенциального ущерба.

В подавляющем большинстве видов контроля показатели «динамической модели» не учитывают грубость нарушения обязательных требований и особенности индивидуального поведения поднадзорных субъектов (позитивное индивидуальное поведение, не связанное с наличием нарушений).

В этой связи сложно выделить явных лидеров внедрения системы управления рисками, однако имеются отдельные удачные примеры:

а) в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности и федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств (Росздравнадзор) критерии риска были разработаны на основе качественного системного экспертного подхода;

б) Росприроднадзором обеспечена разработка категорий и критериев риска для регионального экологического надзора и синхронизация с критериями для федерального государственного экологического надзора;

в) отдельные показатели «динамических моделей» по нескольким видам контроля учитывают грубость нарушения обязательных требований и добросовестное индивидуальное поведение, не связанное с наличием нарушений (например, наличие внутренних подразделений пожарной охраны

и противопожарной профилактики, проведение пожарного аудита объекта защиты (независимой оценки пожарного риска) в рамках федерального государственного пожарного надзора (МЧС России); наличие смертельного случая на производстве в рамках федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства (Роструд);

г) наиболее успешное формирование перечней объектов государственного контроля (надзора), которым присвоены категории риска, отмечено в рамках государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности и государственного контроля за обращением медицинских изделий (Росздравнадзор), а также санитарно-эпидемиологического надзора (ФМБА России). Для данных видов контроля (надзора) перечни объектов государственного контроля (надзора) распределены по категориям риска в соответствии с требованиями законодательства и обеспечена сопоставимость с представленными ведомствами данными.

В целом работа контрольно-надзорных органов по систематизации и контролю достоверности данных, содержащихся в перечнях объектов государственного контроля (надзора), которым присвоены категории риска, в планах проверок, в результатах контрольной (надзорной) деятельности, на системной основе не налажена.

В рамках реализации приоритетного проекта ***«Внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований»*** проведена следующая работа.

Подготовлен и одобрен на заседании проектного комитета Стандарт комплексной профилактики нарушений обязательных требований, представляющий собой методический и обучающий инструментарий по реализации контрольно-надзорными органами комплекса профилактических мер (протокол от 20 декабря 2017 г. № 78 (14).

По итогам внедрения положений Стандарта комплексной профилактики, его апробации, сбора и анализа обратной связи от контрольно-надзорных органов подготовлена доработанная версия документа с учетом развития законодательства,

которая одобрена на заседании проектного комитета (протокол № 2 от 27 марта 2018 года).

В доработанной версии документа было уточнено название – Стандарт комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям (далее – Стандарт), что подчеркнуло смещение ориентира профилактики с нарушения обязательных требований на профилактику рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Стандарт задает акцент в деятельности контролеров на просвещение подконтрольных субъектов и стимулирование их добросовестного поведения. В то же время ориентирование на профилактику рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям в наибольшей степени отражает цели и наглядно отражает связь основных направлений реформирования контрольной и надзорной деятельности: системы управления рисками, системы оценки результативности и эффективности и профилактической деятельности контрольно-надзорных органов.

Стандарт включает методические и обучающие материалы по организации профилактической работы, а также предложения и примеры по созданию инфраструктурных и кадровых возможностей.

Таким образом, подготовлена методическая база по организации и введению контрольно-надзорными органами полноценной профилактической работы: разработаны подробные обучающие материалы, подготовлен сборник лучших практик с иллюстративным материалом, с подробными комментариями и пошаговыми разъяснениями.

С 1 января 2017 г. контрольно-надзорные органы реализуют свою профилактическую деятельность на основе программ профилактик, разрабатываемых на основе Методических рекомендаций по подготовке и проведению профилактических мероприятий, направленных на предупреждение нарушений обязательных требований, которые разработаны Минэкономразвития России в рамках реализации Дорожной карты, которые также включены в Стандарт как организационно-методический документ. Программы профилактики разрабатываются на текущий год и на последующие три года, размещаются

в открытом доступе на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Мониторинг наличия ведомственных программ профилактики в открытых источниках, включая сайты контрольно-надзорных органов, показывает, что по состоянию на 25 апреля 2018 г. ведомственные программы профилактики разработаны 25 федеральными органами исполнительной власти (из них 15 ведомств разместили программы на своем официальном сайте), осуществляющими контрольные и надзорные функции.

В качестве вспомогательного материала по организации профилактической работы контрольно-надзорными органами используется инструментарий, описанный в Стандарте.

В целом проведенный анализ содержания ведомственных программ профилактики федеральных органов исполнительной власти – участников реализации приоритетной программы позволяет сделать вывод о том, что органам сложно одномоментно переключиться с «палочной» системы организации и анализа подконтрольной среды на планирование превентивной деятельности, адресно направленной на предотвращение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Из ключевых проблемных моментов при разработке ведомственных программ профилактики можно выделить следующие:

1. у контрольно-надзорных органов нет понимания, с помощью каких инструментов можно последовательно и эффективно достигать целей профилактической работы и улучшать состояние подконтрольной среды. Для этого требуется детальный анализ предыдущего опыта работы с подконтрольными субъектами, результатов проверок и причин установленных нарушений. Профилактические мероприятия должны быть не просто взяты как примеры из Стандарта, а разработаны ведомством на основе аналитических данных: выводов по итогам деятельности ведомства за прошлые годы, результатов анализа обратной связи, полученной от подконтрольных субъектов/объектов, и консультационной

работы с экспертным сообществом, включающим представителей бизнеса и общественности;

2. в разделах о текущем состоянии подконтрольной среды преимущественного большинства органов контроля (надзора) в качестве результатов профилактических мероприятий указаны основные итоги проверочных мероприятий, которые являются так называемым «палочными» подходом при оценке деятельности контрольно-надзорного органа и противоречат целеполаганию и переориентации деятельности на минимизацию причинения вреда охраняемым законом ценностям;

3. не осуществляется дифференциация подконтрольных субъектов, в том числе по категориям риска (классам опасности), тем самым не сформулирована адресность профилактических мероприятий;

4. информирование, как инструмент профилактической работы с подконтрольными субъектами присутствует в ведомственных программах профилактики скорей как результат выполнения закрепленного законодательно требования, а не как действенный инструмент профилактики. Так, ведомственные программы профилактики содержат информацию о различных способах информирования, но не подразумевают анализ его результатов. Например, если обратить внимание на процесс информирования через официальные сайты органов контроля и надзора, то можно заметить, что разделы по профилактике большинства ведомств находятся на стадии формирования и в этих разделах только частично представлены материалы по профилактике и публичным мероприятиям (отсутствуют анонсы мероприятий, видеоматериалы и т.д.).

5. разделы большинства ведомственных программ профилактики представляют собой самостоятельные структурные единицы и идеологически оторваны друг от друга. Профилактические мероприятия не связаны с причинами причиненного ущерба или хотя бы причинами нарушений подконтрольными субъектами обязательных требований, а формируются исходя из формальных требований законодательства.

В 2017 году контрольно-надзорными органами были проведены публичные мероприятия в целях обзора правоприменительной практики, донесения информации до подконтрольных субъектов о наиболее часто встречающихся нарушениях, налаживания механизма обратной связи. В указанных мероприятиях приняли участие более 200 000 предпринимателей (по данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации).

Проведение подобных мероприятий рассматривается как необходимый и неотъемлемый инструмент профилактической деятельности, который не должен стать избыточным с течением времени.

Целью приоритетного проекта ***«Внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности»*** является ориентация деятельности контрольно-надзорных органов на достижение общественно значимых результатов, направленных на сокращение причиненного ущерба, за счет внедрения соответствующей лучшим международным практикам системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

В рамках реализации указанного приоритетного проекта была подготовлена Базовая модель определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (далее – Базовая модель). На основании Базовой модели федеральными органами исполнительной власти – участниками реализации проекта ведется работа по утверждению перечней и значений показателей, определению механизмов контроля за достижением показателей; утверждению показателей для центрального аппарата федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, обеспечению публичности и доступности показателей.

К настоящему времени приказы об утверждении показателей издали ФТС России, ФАС России, ФНС России, Роструд, Росздравнадзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ространснадзор, МЧС России и Роспотребнадзор.

Минэкономразвития России осуществляется анализ представленных утвержденных приказов (вместе с установленными показателями).

По итогам выполнения проекта, предполагающего формулирование и утверждение перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности для отдельных видов федерального государственного контроля (надзора), осуществляемого федеральными органами исполнительной власти, будут сформулированы предложения в том числе по внедрению механизма сбора достоверных данных, необходимых для расчета показателей результативности и эффективности, с использованием информационных систем, что предполагает изменение существующих статистических форм в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и переориентирование отчетности соответствующих органов.

Реализация приоритетного проекта ***«Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях»*** в рамках реформы контрольной и надзорной деятельности в 2017 году была синхронизирована с внедрением целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р.

Мониторинг внедрения субъектами Российской Федерации целевой модели и приоритетного проекта осуществлялся с использованием информационной системы Region-ID (далее – система Region-ID), разработанной АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

По данным, представленным АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» в системе Region-ID, по итогам 2017 года целевая модель была внедрена в субъектах Российской Федерации на 86%.

В соответствии с подготовленным к состоявшемуся 27 декабря 2017 г. заседанию Государственного совета Российской Федерации докладом «Инвестиционная привлекательность регионов – основа экономического развития Российской Федерации» (далее – доклад) абсолютным лидером по внедрению целевой модели среди федеральных округов являются Уральский и Приволжский

федеральные округа, с достижением 84% и 82% показателей соответственно. Остальные 6 федеральных округов достигли показатели целевой модели на 60% и более (76% – Южный и Северо-Кавказский, 75% – Северо-Западный, 71% – Дальневосточный, 70% – Центральный и 68% – Сибирский федеральный округ).

Среди регионов можно выделить 48 регионов-лидеров, которые выполнили 75% и более процентов показателей: Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Владимирская область, Вологодская область, Еврейская автономная область, Калининградская область, Калужская область, Камчатский край, Кировская область, Краснодарский край, Курганская область, Магаданская область, Москва, Московская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермский край, Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Крым, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Ростовская область, Санкт-Петербург, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Ставропольский край, Тамбовская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Челябинская область, Чувашская Республика, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Только 6 субъектов Российской Федерации достигли от 25% до 50% показателей модели – Брянская область, Забайкальский край, Красноярский край, Приморский край, Чукотский автономный округ и Ярославская область.

Один из показателей целевой модели нуждается в поддержке достижения на федеральном уровне: доля видов регионального государственного контроля (надзора), по которым осуществлена автоматизация контрольно-надзорной деятельности по указанным направлениям. Уровень достижения данного показателя на ноябрь 2017 года составляет 35%.

Максимальную динамику регионы продемонстрировали по следующим показателям:

- доля видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых обеспечено размещение на официальных сайтах государственных органов в сети «Интернет» перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного контроля (надзора), а также текстов соответствующих нормативных правовых актов;

- наличие порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации;

- доля видов регионального государственного контроля (надзора), по которым с использованием информационных решений (ресурсов) обобщаются данные:

о подконтрольных субъектах, в отношении которых осуществляется 7 приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора);

о распределении объектов по категориям риска (классам опасности);

о результатах проверок, случаях привлечения к административной ответственности.

Наиболее проблемными на данном этапе внедрения целевой модели представляются показатели, выполнение которых региональными органами исполнительной власти возможно исключительно только после выполнения по ним своей первоначальной части федеральными органами исполнительной власти.

Так, показатель «Доля видов регионального государственного контроля в числе 7 приоритетных, по которым план проверок составлен на основании риск-ориентированного подхода» может быть достигнут в полном объеме только после достижения показателя «Доля видов регионального государственного контроля в числе 7 приоритетных, по которым утверждены критерии отнесения подконтрольных субъектов к категории риска». В целях обеспечения своевременного и корректного достижения соответствующего показателя письмами Минэкономразвития России были направлены методические рекомендации

по особенностям применения риск-ориентированного подхода при осуществлении регионального контроля (надзора).

Реализация показателя «Наличие порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» требует предварительной проработки со стороны субъекта Российской Федерации, в том числе в части формирования показателей оценки результативности и эффективности по каждому виду регионального контроля (надзора). На текущий момент в целях методологической поддержки при реализации показателя Минэкономразвития России была доработана базовая модель по оценке результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Требуемая для достижения показателей «Доля видов регионального государственного контроля, по которым осуществлена информатизация КНД по указанным направлениям» и «Количество приоритетных видов регионального государственного контроля по которым с использованием информационных технологий обобщаются данные» автоматизация контрольно-надзорной деятельности требует дополнительной подготовки, а также значительных временных и финансовых ресурсов. Реализация этих показателей требует выделения дополнительных бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации и (или) из федерального бюджета (в части расширения возможностей внедрения типового облачного информационного ресурса, подготовленного Минкомсвязью России).

Значительные затруднения вызывает и показатель размещения в сети «Интернет» необходимых нормативных правовых актов и других сведений, несмотря на то, что реализация показателя не требует принятия дополнительных нормативных правовых актов или использования дополнительных информационных ресурсов. Требуется повышение ответственности субъектов Российской Федерации при реализации показателя и размещению любой информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и четкое понимание субъектами Российской Федерации задач, которые перед ними ставятся на федеральном уровне.

В соответствии с пунктом 5 раздела 3 паспорта приоритетного проекта во всех субъектах Российской Федерации разработаны и утверждены «дорожные карты» по реализации целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации».

В настоящее время Минкомсвязью России обеспечено функционирование типового облачного информационного ресурса по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, можно заключить, что точки паспорта приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» на 2017 год исполнены.

В целях обеспечения реализации субъектами Российской Федерации мероприятий целевой модели и приоритетной программы Минэкономразвития России в 2017 году на системной основе проводилась работа по методическому сопровождению реализации приоритетной программы на уровне органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в период с 16 по 18 февраля 2017 г. в г. Светлогорск Калининградской области Минэкономразвития России совместно с Правительством Калининградской области проведена конференция «Реформа государственного управления: региональный аспект», в которой приняли участие представители федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, экспертного и бизнес сообщества.

22 июня 2017 г. был проведен семинар с участием субъектов Российской Федерации, представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, экспертов по вопросам внедрения целевой модели и достижения ее показателей.

21 – 22 сентября 2017 г., а также 21 – 22 февраля 2018 г. в санатории «Вороново» состоялись организованные Минэкономразвития России совместно с Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации конференции по реализации приоритетной программы, в которых приняли участие представители высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации,

Аппарата Правительства Российской Федерации, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, бизнес-сообщества, эксперты, Министр Российской Федерации Абызов М.А.

На последней конференции, прошедшей 21 – 22 февраля 2018 г., были подведены итоги реализации целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», итоги внедрения типового облачного решения по осуществлению контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации, представлены проектируемые результаты приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» на 2018 и последующие годы до 2025 года по основным направлениям реформы контрольной и надзорной деятельности, а также представлен опыт субъектов Российской Федерации по реализации мероприятий приоритетного проекта.

В настоящее время готовится новая редакция паспорта приоритетного проекта на 2018 год, а также новая редакция целевой модели на 2018 год.

1.1.3. Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

В 2017 году Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, общественными объединениями, представляющими интересы бизнеса (Российский союз промышленников и предпринимателей, Общероссийская общественная организация «Деловая России», Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России», Торгово-промышленная палата Российской Федерации), научными и экспертными организациями была продолжена работа по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект).

Законопроектом предусматривается законодательное закрепление перечисленных основных направлений реформирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, его совершенствования и повышения эффективности в системе государственного управления в целом, определение основных понятий, принципов, структуры, видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, осуществляемых на федеральном, региональном и местном уровнях, внедрение управления рисками при осуществлении контрольно-надзорных полномочий, гарантий прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

По итогам проведения дополнительных согласительных совещаний с федеральными органами исполнительной власти, имеющими принципиальные замечания по законопроекту, заключающиеся в выведении из-под сферы регулирования законопроекта отдельных видов государственного контроля (надзора), удалось прийти к взаимоприемлемым решениям и урегулировать разногласия. 31 мая 2017 года законопроект внесен в Правительство Российской Федерации.

19 октября 2017 г. в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации состоялись парламентские слушания, посвященные законопроекту, которые показали необходимость и актуальность принятия законопроекта.

Законопроект 5 декабря 2017 г. был внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (№ 332053-7).

21 февраля 2018 г. законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении.

Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти подготовлен и представлен в Правительство Российской Федерации проект поправок Правительства Российской Федерации к законопроекту. Доработанные в Правительстве Российской Федерации поправки

4 мая 2018 г. представлены Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Законопроект с учетом представленных поправок к нему рассматривается в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в целях дальнейшей его подготовки к рассмотрению во втором чтении.

Ряд положений указанного законопроекта реализуется в течение 2016–2017 годов в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон № 294-ФЗ. Это позволило запустить механизм реформирования контрольно-надзорной деятельности и апробировать его основные положения в практике осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

1.1.4. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в соответствии с задачами, поставленными поручениями Президента Российской Федерации

На дальнейшее сокращение масштабов контрольной деятельности и снижение административного давления на бизнес при одновременном повышении уровня защищенности охраняемых законом ценностей направлен ряд данных в 2017 году поручений Президента Российской Федерации.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 15 августа 2017 г. № Пр-1611 осуществлена подготовка проекта федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих:

- ограничение количества внеплановых проверок, проводимых каждым органом контроля (надзора) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей ежегодно (не более 30 процентов от количества плановых проверок, предусмотренных ежегодным планом проведения плановых проверок каждого органа контроля (надзора)), за исключением внеплановых проверок, инициированных в связи с причинением вреда (или возникновением такой угрозы) жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде,

объектам культурного наследия, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- сокращение срока проведения внеплановой проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя до 10 рабочих дней;

- ограничение предмета внеплановой проверки только фактами, послужившими основанием для её проведения.

Важное значение имеет работа, проведенная в 2017 году в смежной области - по анализу системы разрешительных функций государства. По итогам работы во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 января 2017 г. № Пр-31 подготовлен проект федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». Законопроект направлен на урегулирование отношений, возникающих между физическими и юридическими лицами и исполнительными органами государственной власти при предоставлении последними различных видов разрешений на осуществление хозяйствующими субъектами отдельных видов деятельности, совершение ими иных юридически значимых действий, подтверждения (признания) правового статуса и гражданских прав.

Законопроект проходит широкое общественное обсуждение и дорабатывается с учетом поступающих замечаний и предложений.

1.2. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2017 году

1.2.1. Системные изменения

В 2017 году было принято 5 федеральных законов, вносящих изменения в базовый Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ внесены:

1) Федеральным законом от 22 февраля 2017 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в главу 5 Федерального закона «О персональных данных» и статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

2) Федеральным законом от 1 мая 2017 г. № 96-ФЗ «О внесении изменений в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «Об аудиторской деятельности»;

3) Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 193-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»;

4) Федеральным законом от 30 октября 2017 г. № 308-ФЗ «О внесении изменения в статью 27 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

5) Федеральным законом от 27 ноября 2017 г. № 332-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Внесенные изменения заключаются в следующем.

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых не применяются положения Федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок (часть 3.1 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ), дополнен государственным контролем в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Установлено, что положения Федерального закона № 294-ФЗ, устанавливающие порядок организации и проведения проверок, не будут применяться при осуществлении не только государственного контроля и надзора в финансово-бюджетный сфере, но также и при осуществлении муниципального финансового контроля.

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры (часть 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ), был дополнен внешним контролем качества работы аудиторских организаций, определенных в соответствии с Федеральным законом от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности», который осуществляется федеральным органом исполнительной власти (пункт 39).

Введена отсрочка до 1 июля 2022 года на применение запрета проведения контрольно-надзорными органами проверок исполнения работодателями отдельных актов органов исполнительной власти СССР и РСФСР в сфере труда. Требование о запрете проведения таких проверок начиная с 1 июля 2017 г. было предусмотрено статьей 15 Федерального закона № 294-ФЗ, однако в связи с отсутствием необходимого регулирования в нормативных правовых актах Российской Федерации было принято решение о необходимости введения отсрочки

В целях реализации изменений внесенных в Федеральный закон № 294-ФЗ в 2016 году (Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации») в 2017 году Правительством Российской Федерации утверждены:

- Правила составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения (постановление Правительства Российской Федерации от 10.02.2017 № 166);

- Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» (постановление Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177);

- Правила ведения перечня видов федерального государственного контроля (надзора) и федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на их осуществление» (постановление Правительства Российской Федерации от 24.03.2017 № 331).

В целях реализации положений Федерального закона № 294-ФЗ, регулирующих проведение органами контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, Минэкономразвития России разработан и внесен в Правительство Российской проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении общих требований к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами» (далее – проект постановления).

В соответствии с решением Аппарата Правительства Российской Федерации указанный проект постановления должен быть повторно внесен в Правительство Российской после принятия Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во втором чтении проекта федерального закона № 376669-7 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее – законопроект № 376669-7) в связи с необходимостью отражения в проекте постановления

вопросов профилактики нарушений требований, установленных муниципальными правовыми актами.

Законопроект № 376669-7 подготовлен Минэкономразвития России в рамках реформы контрольно-надзорной деятельности и направлен на несколько целей в части:

- развития риск-ориентированного подхода на региональном уровне и при осуществлении лицензионного контроля;

- развития системы профилактики нарушения обязательных требований и требований, установленных муниципальными нормативными правовыми актами, в части института предостережения;

- развития мероприятий по контролю без взаимодействия в части наблюдения за соблюдением обязательных требований и планового (рейдового) осмотра;

- оптимизации единого реестра проверок (отказ от внесения информации о предлицензионных проверках);

- юридико-технических изменений, в частности включение указания на требования, устанавливаемые муниципальными правовыми актами.

Согласно законопроекту № 376669-7 в регулировании контрольно-надзорной деятельности произойдут следующие изменения.

1. Субъектам Российской Федерации предоставляются полномочия по принятию решений о применении риск-ориентированного подхода для региональных видов контроля (надзора), утверждению для таких видов контроля (надзора) критериев отнесения к категориям риска или классам опасности. Эти полномочия осуществляются, если федеральным законом или Правительством Российской Федерации не установлены иные правила. Правительство Российской Федерации получает право установить общие требования к критериям отнесения к категориям риска и порядку их установления. Таким образом, законопроект стимулирует развитие риск-ориентированного подхода в регионах, но сохраняет возможность принятия решения на федеральном уровне.

Законопроект № 376669-7 допускает принятие дополнительных правовых актов Правительства Российской Федерации, но их разработка будет зависеть

от опыта применения регионами своих новых полномочий.

Законопроектом № 376669-7 вводится норма о том, что порядок организации и осуществления лицензионного контроля устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности. Также в Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» вводится законодательное регулирование применения риск-ориентированного подхода, предусматривается возможность закрепить отказ от проведения плановых проверок положением о лицензировании конкретного вида деятельности.

2. В рамках правил, регулирующих объявление предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, вводится запрет требовать от подконтрольных субъектов предоставления каких-либо сведений и документов, за исключением сведений о принятых мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований. Это дополнительная гарантия для бизнеса, уже закрепленная в постановлении Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2017 г. № 166 «Об утверждении Правил составления и направления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, подачи юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем возражений на такое предостережение и их рассмотрения, уведомления об исполнении такого предостережения». Вместе с тем необходимо закрепление указанной гарантии на законодательном уровне.

3. Расширяется перечень возможностей для получения органом контроля информации в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований. При этом орган контроля не проводит проверки, не вмешивается в деятельность предпринимателей, не требует документов и материалов. Орган контроля наблюдает за информацией, которая вносится в информационные системы. Предлагается добавить к объектам наблюдения также иную информацию, которую можно получить в рамках межведомственного электронного взаимодействия, без возложения обязанностей по предоставлению такой информации на подконтрольные субъекты.

Предлагается также установить, что плановые (рейдовые) обследования не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку. Это также уточнение, направленное на гарантии прав проверяемых лиц.

4. В целях оптимизации Единого реестра проверок предлагается исключить обязанность по внесению в указанную систему информации о соискателях лицензии, так называемые «предлицензионные проверки». В таких случаях проводится не классическая проверка, а оценка соответствия заявителя требованиям в рамках предоставления государственных услуг. Выявление несоответствий ведет к отказу в получении лицензии, а выдача предписания, меры административной ответственности не применяются.

5. Законопроектом № 376669-7 вносится ряд юридико-технических изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ, например, включение указания на требования, установленные муниципальными правовыми актами.

Принятие законопроекта необходимо для результативного применения новых институтов контрольно-надзорной деятельности до принятия нового федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Законопроект № 376669-7 принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 мая 2018 года в первом чтении.

Также следует отметить, за рамками отчетного периода настоящего доклада принят Федеральный закон от 19 февраля 2018 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 25.1 Федерального закона «О защите конкуренции» (далее – Федеральный закон № 17-ФЗ), направленный на расширение перечня информации, вносимой в Единый реестр проверок.

Федеральный закон № 17-ФЗ предусматривает включение в Единый реестр проверок информации:

о плановых и внеплановых проверках деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений;

о плановых и внеплановых проверках, проводимых антимонопольным органом, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Минэкономразвития России в целях обеспечения практической возможности внесения в Единый реестр проверок информации об указанных в Федеральном

законе № 17-ФЗ проверках осуществляется подготовка проекта постановления Правительства Российской Федерации о внесении изменений в Правила формирования и ведения единого реестра проверок.

В 2017 году принято три постановления Правительства Российской Федерации (от 16.02.2017 № 197, от 02.03.2017 № 245 и от 30.03.2017 № 360), в соответствии с которыми перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806, был расширен с 3 видов (федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный пожарный надзор и федеральный государственный надзор в области связи) до 38.

1.2.2. Отраслевые изменения

Принятыми в 2017 году федеральными законами были внесены изменения в значительное число законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в различных сферах экономических отношений.

Следует отметить следующие изменения:

1) уточнение названия вида федерального государственного контроля (надзора) в области защиты персональных данных. В соответствии с Федеральным законом от 22 февраля 2017 г. № 16-ФЗ за соответствием обработки персональных данных обязательным требованиям устанавливается государственный контроль и надзор за обработкой персональных данных, к которому не применяется порядок организация и осуществления проверок, установленный Федеральным законом № 294-ФЗ;

2) изменения в соответствии с Федеральным законом от 28 мая 2017 г. № 100-ФЗ положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», предусматривающие разграничение полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере пожарной безопасности в лесах, на опасных производственных объектах, объектах обороны и специального

назначения, а также регулирование риск-ориентированного подхода при организации и проведении государственного пожарного надзора, основанного на классификации объектов пожарного надзора по категориям риска, в том числе основанным на результатах независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности);

3) изменения, внесенные Федеральным законом от 7 июля 2017 г. № 116-ФЗ в Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», предусматривающие проведение государственного контроля (надзора) за обеспечением доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг. Такой государственной контроль не является самостоятельным видом государственного контроля (надзора) и осуществляется в рамках видов государственного контроля (надзора) в трудовой сфере, социальном обслуживании, на транспорте, в связи и здравоохранении. Порядок осуществления контроля определяется положениями о соответствующих видах государственного контроля (надзора) в соответствии с положениями Федерального закона № 294-ФЗ;

4) установление нового вида государственного контроля в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2017 г. № 187-ФЗ «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации (далее – Федеральный закон № 187-ФЗ), регулирующим вопросы обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации. Указанный вид государственного контроля осуществляется на основе отдельной риск-ориентированной модели, предусматривающей проведение мероприятий по контролю в зависимости от категории риска, связанной с деятельностью подконтрольных субъектов. Федеральным законом № 187-ФЗ регламентированы вопросы организации и проведения проверок в рамках данного вида государственного контроля и других мероприятий по контролю;

5) установление Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 276-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных

технологиях и о защите информации» новых требований, направленных на противодействие использованию на территории Российской Федерации информационно-телекоммуникационных сетей и информационных ресурсов, посредством которых обеспечивается доступ к информационным ресурсам и информационно-телекоммуникационным сетям, доступ к которым ограничен на территории Российской Федерации;

6) изменения, внесенные в законодательные акты в сфере теплоснабжения согласно Федеральному закону от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам совершенствования системы отношений в сфере теплоснабжения», которыми предусматривается установление нового вида муниципального контроля в сфере развития систем теплоснабжения поселений и городских округов (новая статья 23.13 Федерального закона «О теплоснабжении»), порядок организации и осуществления которого определяется положениями Федерального закона № 294-ФЗ;

7) установление вида регионального государственного контроля (надзора) за исполнением плательщиками курортного сбора и операторами курортного сбора требований Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае», предусматривающего проведение с 1 мая 2018 г. по 31 декабря 2022 г. эксперимента по взиманию платы (курортного сбора) за пользование курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае и Ставропольском крае. Указанный вид контроля осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом № 294-ФЗ;

8) установление особенности осуществления различных видов контрольно-надзорной деятельности на территории инновационных научно-технических центрах в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений

в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующим отношения при создании и функционировании указанных центров;

9) изменения, внесенные Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в законодательные акты, разграничивающие полномочия Росгвардии и органов полиции при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере обращения оружия, в сфере частной детективной (сыскной) и в сфере частной охранной деятельности;

10) перенесение согласно Федеральному закону от 28 декабря 2017 г. № 422-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Федерального закона «Об экологической экспертизе» и статью 12 Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» с 1 января 2018 г. на 1 января 2019 г. вступления в силу положений Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» в части:

отнесения к объектам государственной экологической экспертизы проектной документации объектов капитального строительства, относящихся в соответствии с законодательством в области охраны окружающей среды к объектам I категории;

обязательного оснащения стационарных источников объектов I категории автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ и концентрации загрязняющих веществ;

11) изменения, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 425-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» и направленные на создание в Российской Федерации государственной информационной системы мониторинга движения лекарственных препаратов от производителя до конечного потребителя, в рамках которого, начиная с 1 января 2020 г., юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере обращения лекарственных средств, должны будут обеспечивать нанесение на первичную упаковку и потребительскую упаковку

лекарственного средства специальной идентификационной маркировки, а также внесение информации о лекарственных препаратах в систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения;

12) перенесение в соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 429-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О карантине растений» на три года (с января 2018 г. на 1 января 2021 г.) срока вступления положений Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 206-ФЗ «О карантине растений», по которым лабораторные исследования проб и образцов подкарантинной продукции, ввозимой в Российскую Федерацию, будут проводиться за счет средств органов Россельхознадзора, а не за счет хозяйствующих субъектов. При этом проведение таких лабораторных исследований ограничено только случаями досмотра ввозимой продукции высокого фитосанитарного риска, а в отношении подкарантинной продукции низкого риска только случаями, если при ее внешнем осмотре обнаружены симптомы болезней или признаки повреждения подкарантинной продукции карантинными объектами;

13) изменения, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 431-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в Закон Российской Федерации «О ветеринарии", предусматривающие перенесение начала обязательного оформления ветеринарных сертификатов исключительно в электронной форме с 1 января 2018 г. на 1 июля 2018 г. При этом сохранена возможность оформления документов в бумажной форме в случае наступления обстоятельств непреодолимой силы, которые привели к невозможности эксплуатации федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии (до устранения их последствий), а также в случае отсутствия у товаропроизводителя возможности доступа в Интернет;

14) изменения, внесенные Федеральным законом от 28 декабря 2017 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной

и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» в антиалкогольное законодательство, которыми установлены новые требования в сфере обращения алкогольной продукции в розничной торговле и общественном питании, уточнены основания для предоставления, приостановления действий и аннулирования лицензий на деятельность в области производства и обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также введена возможность проведения органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) в указанной сфере деятельности, контрольных закупок;

15) введение Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2017 г. № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» моратория на проведение в Республике Крым и г. Севастополе с 1 января 2018 г. по 1 марта 2019 г. плановых проверок хозяйствующих субъектов, периодичность которых в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ ограничена одним разом в три года;

16) изменения законодательства Российской Федерации о торговой деятельности, внесенные Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 487-ФЗ «О внесении изменений в статью 4.7 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении наличных денежных расчетов и (или) расчетов с использованием электронных средств платежа» и статьи 5 и 8 Федерального закона «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации», предусматривающие полномочия Правительства Российской Федерации устанавливать обязанность хозяйствующих субъектов или отдельных групп хозяйствующих субъектов осуществлять маркировку отдельных товаров средствами идентификации, утверждать перечни отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации и групп хозяйствующих субъектов, осуществляющих маркировку

отдельных товаров средствами идентификации, по видам деятельности, правила маркировки отдельных товаров средствами идентификации, а также порядок информационного обеспечения маркировки таких товаров. При этом продажа, обмен или иное введение в оборот товара, в результате которых нарушаются требования об обязательной маркировке средствами идентификации, на территории Российской Федерации не допускаются;

17) изменения, внесенные Федеральным законом от 31 декабря 2017 г. № 502-ФЗ «О внесении изменений в статью 360 Трудового кодекса Российской Федерации» в Трудовой кодекс Российской Федерации, которые расширяют перечень оснований для проведения внеплановых проверок работодателей случаями поступления в контролирующие органы Роструда сведений о фактах не оформления работодателями трудовых отношений с работниками либо заключения гражданско-правовых договоров, фактически регулирующих трудовые отношения.

Подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам устранения дублирования контрольных полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти (Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, Ростехнадзора) как в сфере нормативного правового регулирования вопросов безопасности работников, так и в сфере надзора за соблюдением обязательных требований охраны труда.

В течение длительного времени без внимания со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти остаются вопросы законодательного урегулирования порядка осуществления валютного контроля, государственного семенного надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, в области музейного, библиотечного и архивного дела, в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения. Сохраняются противоречия с действующим законодательством положений Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», регламентирующих порядок осуществления

государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

1.2.3. Упорядочение процедур организации и проведения проверок

В целях реализации статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ об использовании органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении проверок формализованных и унифицированных документов – «проверочных листов (контрольных списков вопросов)», содержащих списки конкретных вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении проверяемым лицом обязательных требований, постановлением Правительства Российской Федерации от 13.02.2017 № 177 утверждены Общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Обязательность использования проверочных листов при проведении плановых проверок установлена внесенными Правительством Российской Федерации изменениями в 18 положений о:

- федеральном государственном транспортном надзоре и федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности (постановление от 29.05.2017 № 652);
- федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре (постановление от 14.07.2017 № 707);
- государственном экологическом надзоре, в том числе при осуществлении составляющих его подвидов надзора на континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в области охраны озера Байкал, в области охраны земель, недр, лесов, атмосферного воздуха, водоемов, объектов животного мира, водных биологических и охотничьих ресурсов, особо охраняемых природных территорий (постановление от 28.6.2017 № 762);

- федеральном государственном пожарном надзоре (постановление от 29.06.2017 № 774), государственном надзоре в области гражданской обороны и государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление от 22.07.2017 № 864)

- федеральном государственном надзоре в области связи (постановление от 04.07.2017 № 787);

- федеральном государственном надзоре в сфере обращения лекарственных средств, государственном контроле за обращением медицинских изделий и государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности (постановление от 14.07.2017 № 840);

- федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности, федеральном государственном надзоре в области безопасности гидротехнических сооружений и федеральном государственном энергетическом надзоре (постановление от 04.08.2017 № 930);

- федеральном государственном ветеринарном надзоре (постановление от 30.08.2017 № 1041);

- федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (постановление от 08.09.2017 № 1080);

- федеральном государственном метрологическом надзоре (постановление от 26.12.2017 № 1643);

- федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере миграции (постановление от 27.12.2017 № 1668).

Во исполнение указанных решений Правительства Российской Федерации разработаны и внедрены проверочные листы в рамках видов государственного контроля (надзора), осуществляемых МЧС России (приказ от 11.09.17 № 376), Роспотребнадзором (приказ от 18.09.2017 № 860), ФМБА России (приказ от 22.09.2017 № 193), Россельхознадзором (приказ от 18.09.2017 № 908). Работа

по подготовке и утверждению проверочных листов (контрольных списков вопросов) другими контролирующими органами пока не завершена.

В прошедшем году реализован порядок действий должностных лиц контролирующих органов в случае невозможности проведения плановой выездной проверки ввиду отсутствия представителей проверяемого лица, неосуществлением в момент проверки хозяйственной деятельности, воспрепятствования проведению мероприятий по контролю, а также предусмотрена возможность переноса срока проведения несостоявшейся проверки.

В основном соблюдается установленное статьей 15 Федерального закона № 294-ФЗ положение, запрещающее с 1 июля 2017 г. контролирующим органам проверять выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, а также требований нормативных документов, обязательность которых не предусмотрена законодательством Российской Федерации. Работа по исключению устаревших нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, продолжается при корректировке утвержденных контролирующими органами перечней обязательных требований.

Оценить влияние на сокращение административной нагрузки на предпринимательскую деятельность новых положений Федерального закона № 294-ФЗ, исключающих проведение внеплановых проверок хозяйствующих субъектов по заявлениям и обращениям заинтересованных лиц, содержащим недостоверную или вызывающую сомнение информацию о нарушениях обязательных требований, анонимным заявлениям или заявлениям не идентифицирующих себя физических и юридических лиц, а также запрещающие должностным лицам контролирующих органов в ходе выездной проверки требовать представления хозяйствующими субъектами информации и документов, которые были представлены ранее в ходе документарной проверки, в настоящий момент не представляется возможным ввиду недостаточной продолжительности их действия и отсутствия обобщенных данных практического применения указанных положений.

В соответствии с положениями статьи 16.1 Федерального закона № 294-ФЗ, вводящими процедуры проведения нового мероприятий по контролю – «контрольной закупки», в конце 2017 года был принят Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 433-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий дополнение полномочий на проведение контрольных закупок органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

В 2017 году были подготовлены также проекты федеральных законов, предусматривающие наделение должностных лиц Роспотребнадзора и Росздравнадзора полномочиями по проведению контрольных закупок при осуществлении государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей, санитарно-эпидемиологического благополучия, контроля качества и безопасности медицинской деятельности, обращения лекарственных средств и медицинских изделий.

Федеральный закон, предусматривающий применение контрольной закупки при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей и федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, принят в апреле 2018 года (Федеральный закон от 18 апреля 2018 г. № 81-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»).

1.3. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях по вопросам государственного контроля (надзора)

В 2017 году было принято около 40 федеральных законов, в соответствии с которыми в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) было внесено значительное количество

изменений, направленных на расширение, уточнение составов административных правонарушений и ужесточение санкций, в частности, касающихся:

- уточнения действующих и введения новых положений об ответственности за административные правонарушения, ужесточения административных наказаний в сфере: банковской деятельности и бюджетных отношений (федеральные законы от 1.06.2017 № 104-ФЗ, от 07.06.2017 № 118-ФЗ, от 29.07.2017 № 267-ФЗ); адвокатской деятельности (Федеральный закон от 01.07.2017 № 146-ФЗ); охраны персональных данных (Федеральный закон от 07.01.2017 № 13-ФЗ); деятельности операторов сети «Интернет» и сети общедоступной связи (федеральные законы от 22.02.2017 № 18-ФЗ, от 17.04.2017 № 75-ФЗ и от 01.05.2017 № 87-ФЗ); антимонопольного регулирования (Федеральный закон от17.04.№ 74-ФЗ); безопасности дорожного движения (федеральные законы от 07.03.2017 № 26-ФЗ и от 30.10.2017 № 301-ФЗ); обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (федеральные законы от 29.07.2017 № 265-ФЗ и № 278-ФЗ); пожарной безопасности (Федеральный закон от 28.05.2017 № 100); использования земель сельскохозяйственного назначения (Федеральный закон от 01.07.2017 № 150-ФЗ); технического регулирования (Федеральный закон от 18.07.2017 № 175-ФЗ); заказов для государственных нужд (Федеральный закон от 26.07.2017 № 189-ФЗ); в сфере теплоснабжения (Федеральный закон от 29.07.2017 № 279-ФЗ); лотерейной деятельности (Федеральный закон от 05.12.2017 № 385-ФЗ); добычи полудрагоценных камней (Федеральный закон от 20.12.2017 № 414- ФЗ); предоставления незаконным мигрантам жилых помещений и транспортных средств в аренду (Федеральный закон от 31.12.2017 № 449-ФЗ) и в других сферах;

- расширения и уточнения полномочий органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в различных сферах деятельности (должностных лиц Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законом от 07.02.2017 №11-ФЗ, Госкорпорации «Росатом» в соответствии с Федеральным законом

от 29.07.2017 № 263-ФЗ, Россельхознадзора в соответствии с Федеральным законом от 27.11.2017 № 331-ФЗ);

- установления административной ответственности должностных лиц контролирующих органов за несоблюдение порядка представления сведений о контрольной деятельности в Единый реестр проверок (Федеральный закон от 26.07.2017 № 206-ФЗ).

Вместе с тем в 2017 году система правого регулирования в области административных правонарушений в целом не претерпела принципиальных изменений. В КоАП РФ по-прежнему сохраняется большое количество составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это в сочетании с широкими возможностями уполномоченных должностных лиц по своему усмотрению применять различные виды и размеры административных наказаний создает и постоянно поддерживает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контролирующих органов.

1.4. Реализация положений законодательных актов в решениях Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации

В целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации, мероприятий приоритетной программы и Дорожной карты Правительством Российской Федерации в 2017 году были приняты следующие решения, направленные на:

1) урегулирование процедур осуществления контроля в отдельных сферах деятельности:

- Положение об осуществлении государственного контроля за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов (постановление от 04.10.2017 № 1204), полномочиями по осуществлению которого наделен Росздравнадзор (постановление от 31 января 2017 г. № 114).

Следует отметить, что биомедицинские клеточные продукты имеют назначение, аналогичное лекарственным средствам медицинского применения, государственный надзор за обращением которых проводится с применением риск-ориентированного подхода. Однако в утвержденном Положении не предусматривается применение новой модели организации и проведения мероприятий по контролю за обращением биомедицинских клеточных продуктов как особого вида лекарственных средств;

- Положение об осуществлении федерального государственного надзора за проведением государственной кадастровой оценки (постановление от 04.05.2017 № 523).

Обращает на себя внимание, что в указанном положении не учтены требования статьи 29.2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливающей особенности организации и проведения проверок органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Также не предусматривается применение риск-ориентированного подхода в отношении плановых проверок организаций, осуществляющих кадастровую оценку, использование проверочных листов (контрольных списков вопросов), применение индикаторов риска нарушения обязательных требований, и установление других положений, требующих урегулирования в положении о конкретном виде государственного контроля (надзора);

- Положение о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц (постановление от 30.03.2017 № 360), в котором учтены современные требования законодательства Российской Федерации к организации и проведению конкретных видов государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности;

- изменения, внесенные в Положение о Федеральной службе по регулированию алкогольного рынка Российской Федерации, наделяющие указанную службу новыми полномочиями по осуществлению государственного контроля

(надзора) за розничной продажей алкогольной продукции и розничной продажей алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания, уточняющие формулировки положений, наделяющих службу полномочиями по осуществлению государственного надзора за соблюдением обязательных требований (требований безопасности соответствующих технических регламентов) в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также лицензионного контроля (постановление от 12.12.2017 № 1526).

Следует отметить, что в принятой редакции новых контрольных полномочий и компетенции Росалкогольрегулирования не только не устраняется имеющиеся неопределенность и нечеткая разграниченность функций в системе государственного контроля (надзора) в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, но и увеличивается вероятность дублирования и избыточность контрольно-надзорных функций, осуществляемых Росалкогольрегулированием, Роспотребнадзором и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации на рынке алкогольной продукции;

- дополнение Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности новым полномочием Ространснадзора по организации и проведению плановых (рейдовых) осмотров, обследований транспортных средств (судов и иных плавучих средств, находящихся на внутренних водных путях и в акваториях портов, во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне Российской Федерации, автомобильного и городского наземного электрического транспорта, подвижного состава железнодорожного транспорта, воздушных судов) в процессе их эксплуатации (постановление от 19.12.2017 № 1586);

- дополнение Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности полномочиями Росздравнадзора по проверке при осуществлении указанного вида контроля вопросов обеспечения доступности для инвалидов объектов инфраструктуры и предоставляемых услуг в указанной сфере (постановление от 16.12.2017 № 1571).

Аналогичное изменение внесено в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (постановление от 22.11.2017 № 1409);

- дополнение Положения о государственном жилищном надзоре полномочием контролирующих органов проверять при проведении мероприятий по контролю в отношении управляющих компаний наличие договоров о техническом обслуживании и ремонте внутридомового и (или) внутриквартирного газового оборудования со специализированной организацией и их исполнение (постановление от 09.09.2017 № 1091);

- изменения, внесенные в Положение о государственном ветеринарном надзоре, уточняющие компетенцию ветеринарных служб Минобороны России, МВД России, Росгвардии, ФСИН России, ФСБ России и ФСО России по осуществлению указанного надзора на подведомственных объектах (постановление от 27.09.2017 № 1167);

- изменения, внесенные в Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения, уточняющие компетенцию органов МВД России (ГИБДД) и Минобороны России (ВАИ) при осуществлении своих контрольно-надзорных функций (постановление от 19.04.2017 № 466);

- Положение о государственной информационной системе общественного контроля в области охраны окружающей среды и природопользования (постановление от 08.09.2017 № 1082);

- требования об аттестации, проводимой с периодичностью один раз в два года, руководителей (их заместителей) ФАС России, Роспотребнадзора и Ростехнадзора (постановление от 26.12.2017 № 1637);

- дополнение перечня органов, уполномоченных проводить аттестацию экспертов, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля (надзора), Госкорпорацией «Росатом» (постановление от 26.12.2017 № 1648);

- правила осуществления Роспотребнадзором и Россельхознадзором в пределах своей компетенции мониторинга воздействия на человека и окружающую среду генно-инженерно-модифицированных организмов и продукции, полученной с применением таких организмов или содержащей такие организмы, и контроля за выпуском таких организмов в окружающую среду (постановления от 13.03.2017 № 281 и от 08.12.2010 № 1491);

- Порядок оформления захода (выхода) судов рыбопромыслового флота в морские порты в Российской Федерации, а также ввоза (вывоза) уловов водных биологических ресурсов и произведенной из них рыбной и иной продукции в морские порты в Российской Федерации и осуществления государственного контроля (надзора) в морских портах в Российской Федерации в отношении судов рыбопромыслового флота, ввоза (вывоза) уловов водных биологических ресурсов и произведенной из них рыбной и иной продукции, предусматривающий упрощение порядка оформления судов и сокращение объемов пограничного, таможенного, санитарного и ветеринарного контроля за судами рыбопромыслового флота и рыбной продукцией (постановление от 19.03.2017 № 184);

- положения, определяющие компетенцию Роспотребнадзора, Россельхознадзора, иных уполномоченных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности рыбной продукции», осуществляемого в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, соответственно федерального и регионального государственного ветеринарного надзора (постановление от 19.07.2017 № 846).

2) устранение дублирующих и избыточных действий контролирующих органов, основанных на обязательных требованиях, подлежащих проверкам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности (в соответствии с решением Комиссии Правительства Российской Федерации по проведению

административной реформы (протокол от 08.11.2016 № 143), которое заключается в следующем:

- исключены полномочия Ространснадзора по осуществлению: государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности на железнодорожном транспорте (дублирующие функции Ростехнадзора); лицензирования разработки, производства, испытания и ремонта авиационной техники (дублирующие функции Минпромторга России), а также сокращены масштабы лицензирования деятельности по ремонту авиационной техники гражданской авиации в части отдельных видов работ и услуг, составляющих указанный вид лицензируемой деятельности (средний и текущий ремонт, сборка, настройка, установка, испытание, дефектация изделий при ремонте авиационной техники) (постановление от 05.05.2017 № 533);

- прекращено проведение в отношении хозяйствующих субъектов, подлежащих одновременно федеральному и региональному экологическому надзору, проверок в рамках регионального экологического надзора (постановления от 27.07.2017 № 866 и от 22.11.2017 № 1410);

- исключены полномочия Ростехнадзора в части: определения условий и порядка выдачи лицензий на производство энергии путем использования приливов, течений и ветра в исключительной экономической зоне Российской Федерации и выдачи таких лицензий; процедур декларирования безопасности подводных потенциально опасных объектов; контроля за соблюдением правил обращения с ломом и отходами черных металлов; установки на средства учета электрической энергии специальных знаков визуального контроля; процедуры ограничения подачи топливно-энергетических ресурсов; выдачи разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на объектах по хранению и уничтожению химического оружия, а также полномочий по организации и контролю проведения экспертизы промышленной безопасности н а опасных производственных объектах (постановление от 10.12.2016 № 1338);

- исключены полномочия Минстроя России по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Технического

регламента «О безопасности объектов морского транспорта» (постановление от 29.07.2017 № 896).

Однако до настоящего времени не были внесены изменения в соответствующие нормативные правовые акты, исключающие признанные избыточными:

- функцию Росавиации по проведению плановых и внеплановых проверок аэродромов в рамках инспекционного контроля при обязательной сертификации аэродромов, и заменяющие этот контроль обязательным (не чаще одного раза в год) декларированием оператором аэродрома подтверждением соответствия предъявляемых к нему сертификационных требований;

- требования о необходимости прохождения обучения правилам охраны труда работником при смене им места работы и увеличение периодичности прохождения обучения по охране труда не реже одного раза в пять лет (Минтруд России);

- отдельные процедуры порядка ввоза радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств на территорию Российской Федерации (Роскомнадзор).

1.5. Развитие автоматизации контрольно-надзорной деятельности

В 2017 году продолжена работа по автоматизации контрольно-надзорной деятельности, в том числе в рамках соответствующего направления Дорожной карты.

Разработана и внедрена в эксплуатацию новая версия Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (далее – ФРГУ), в рамках которой обеспечено полное машиночитаемое описание контрольно-надзорных функций.

Кроме того, для ФРГУ разработано 28 видов сведений, позволяющих осуществлять импорт и экспорт информации об органах власти, услугах, функциях через единую систему межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

Также в 2017 году реализованы контрольные точки, закрепленные в приоритетном проекте приоритетной программы «Автоматизация контрольно-надзорной деятельности».

В частности, разработаны функциональные требования к сбору данных об эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности в Государственной автоматизированной системе «Управление», разработана и введена в опытную эксплуатацию государственная информационная система «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (положение о системе утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482).

В 2017 году продолжена работа по разработке и внедрению единой модели справочников, использующихся в информационных системах, обеспечивающих поддержку контрольно-надзорной деятельности.

1.6. Проблемные вопросы совершенствования контрольно-надзорной деятельности

В деятельности по совершенствованию системы нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности продолжает оставаться ряд ежегодно отмечаемых в Сводных докладах существенных недостатков. К их числу относятся следующие.

1. Дальнейшее сокращение универсальности Федерального закона № 294-ФЗ.

Статьей 1 Федерального закона № 294-ФЗ установлены перечни мероприятий, видов контрольно-надзорной деятельности, при осуществлении которых его положения не применяются к организации и осуществлению проверок (части 3 и 3.1), а также перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок по отдельным вопросам (часть 4), а также по любым вопросам (части 4.1 и 4.2).

Оба перечня на протяжении всего периода действия Федерального закона №294-ФЗ постоянно расширяются, последовательно снижая уровень его универсальности.

Так, общее количество видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых положения Федерального закона № 294-ФЗ в части организации и осуществления проверок не применяются, увеличилось с 11 в 2008 г. до 34 в 2017 г., а видов государственного контроля, при осуществлении которых в соответствии с федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок, с 25 до 43 видов.

В соответствии с Федеральными законами от 26.06.2017 № 193-ФЗ и от 27.11.2017 № 332-ФЗ часть 3.1 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ дополнена двумя видами контроля – государственным контролем в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации и муниципальным финансовым контролем, при осуществлении которых не применяются требования указанного закона к порядку организации и проведения проверок.

Согласно Федеральному закону от 01.05.2017 № 96-ФЗ часть 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ дополнена подпунктом 39, предусматривающим установление особенностей при проведении внешнего контроля качества работы аудиторских организаций.

Таким образом, в 2016 году была продолжена негативная практика законодательного закрепления видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяются или распространяются частично базисные положения Федерального закона № 294-ФЗ, гарантирующие защиту прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю. Тем самым постоянно расширяются сферы экономической деятельности, в которых нарушается баланс мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

1. Замедление процесса развития системы уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности

В 2017 году не было принято ни одного решения, расширяющего перечень видов работ и услуг, переводимых на уведомительный порядок начала деятельности, предусматривающий право хозяйствующего субъекта декларировать о соблюдении им обязательных требований и запрещающий государственным органам и органам местного самоуправления требовать от хозяйствующих субъектов получения каких-либо разрешений, согласований, заключений для начала такой деятельности.

Вместе с тем в 2018 году принят Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ, устанавливающий уведомительный порядок начала деятельности по монтажу, демонтажу, эксплуатации, в том числе обслуживание и ремонт лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек), эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах.

Предлагаемый механизм позволит решить вопрос контроля за организациями, эксплуатирующими опасные объекты, без существенной нагрузки на должностных лиц надзорных органов и таких организаций.

Изменения, предусмотренные Федеральным законом № 94-ФЗ, вступают в силу с 1 сентября 2018 года.

2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2016 ГОДУ

Анализ осуществления в 2017 году в Российской Федерации органами государственной власти и органами местного самоуправления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проведен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» на основании сведений формы федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении контрольно-надзорной деятельности», утвержденной приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503, а также сводных годовых докладов уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления об итогах указанной деятельности, размещенных в государственной автоматизированной системе «Управление» (ГАС «Управление»).

2.1. Общие данные по проверкам

В 2017 году была начата масштабная работа по совершенствованию системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», принятой в составе приоритетов стратегического направления развития Российской Федерации на период 2017–2025 годы.

В результате внедрения риск-ориентированной модели организации и проведения плановых проверок при осуществлении отдельных видов федерального государственного контроля (надзора), действия в 2017 году моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства

(«надзорные каникулы») общее количество проведенных в отчетном году проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по сравнению с 2016 годом сократилось на 12%.

В течение всех 6 лет федерального статистического наблюдения в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации отмечается последовательное сокращение масштабов контрольной деятельности на федеральном уровне. Так, количество проверок, проведенных в отчетном году при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), сократилось на 11% (в 2016 г. - на 22%, в 2015 г. - на 10%), в том числе при проведении лицензионного контроля - на 14% (в 2016 г. - на 37%, в 2015 г.- на 15%).

На региональном и местном уровнях интенсивность регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля возрастала в 2015–2016 годах, но в 2017 году на указанных уровнях также отмечается сокращение масштабов контрольно-надзорной деятельности. Количество проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) сократилось в отчетном году на 19%, муниципального контроля – на 10%.

По данным статистических отчетов в 2017 года общее количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе при осуществлении лицензирования, проведенных уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, составило около 1,8 млн. (Таблица 1).

Таблица 1.

Количество проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля и лицензирующими органами

Наименование показателя	2015 (% к 2014)	2016 (% к 2015)	2017 (% к 2016)
Общее количество проведенных проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2 373 053 (-1%)	2 047 977 (-14%)	1 795 006 (-12%)
- государственного контроля (надзора),	2 155 057	1 677 823	1 451 165

Наименование показателя	2015 (% к 2014)	2016 (% к 2015)	2017 (% к 2016)
муниципального контроля – всего, в том числе:	(-5%)	(-22%)	(-14%)
федерального государственного контроля (надзора);	1 514 010 (-10%)	1 189 355 (-22%)	1 050 248 (-11%)
регионального государственного контроля (надзора);	567 954 (+6%)	427 068 (-25%)	345 857 (-20%)
муниципального контроля;	73 093 (+41%)	61 400 (-16%)	55 060 (-10%)
- лицензионного контроля – всего, в том числе проверок, проведенных:	217 996 (+ в 2,2 раза)	370 154 (+70%)	355 643 (-4%)
федеральными органами исполнительной власти;	70 388 (-15%)	44 676 (-37%)	38 205 (-14%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию;	21 207 (+в 2,4 раза)	20 562 (-3%)	11 802 (-43%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию.	126 401 (+ в 12 раз)	304 916 (+ в 2,4 раза)	305 636 (+0,2%)
Доля проверок (в процентах общего числа проверок), проведенных на:			
- федеральном уровне;	67,4	60,3	60,6
- региональном уровне;	29,5	36,7	36,3
- муниципальном уровне	3,1	3,0	3,1

В 2017 году распределение масштабов контрольно-надзорной деятельности по уровням власти соответствовало законодательно закрепленному разграничению административно-властных полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Основное количество проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) было проведено федеральными органами исполнительной власти (1005,2 тыс. проверок). Вместе с тем доля таких проверок в общем количестве проведенных проверок в течение последних лет последовательно сокращается (с 76–67% в 2013–2015 годах до 60% в 2016–2017 годах).

Соответственно возрастает удельный вес проверок, проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (с 21–29% в 2013–2015 годах до 36% в 2016–2017 годах).

Масштабы муниципального контроля остаются незначительными. На долю муниципального контроля в 2015–2017 годах приходится лишь 3% общего числа проверок (в 2013 г. – 1,4%).

После резкого увеличения объемов лицензионного контроля в 2015 году и 2016 году (за счет введения лицензирования масштабной деятельности управляющих многоквартирными жилыми домами компаний, осуществляемого органами регионального жилищного надзора) в отчетном году количество проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих лицензируемые виды деятельности, сократилось на 4%.

2.2. Распределение проверок между отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора) и органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации

В 2017 году сохранялись сложившиеся в последние годы тенденции в распределении и изменении масштабов контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой федеральными органами исполнительной власти (Таблица 2).

Таблица 2.

Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора)[X)]

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2015 г.	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2016 г.	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2017 г.	Доля (в % общего числа проверок)
1	Роспотребнадзор	265 486	17,5	235 629	19,7	230 326	21,9
2	МЧС России	394 799	26,1	241 132	20,2	173 123	16,5
3	Роструд	137 179	9,1	134 568	11,3	149 014	14,2
4	Ростехнадзор	132 678	8,8	136 512	11,4	130 228	12,4
5	ФНС России	210 957	13,9	184 434	15,5	103 940	9,9
6	ФТС России	15 856	1,1	17 310	1,5	57 730	5,5
7	Ространснадзор	69 818	4,6	47 330	4,0	39 695	3,8
8	Россельхознадзор	77 166	5,1	49 651	4,2	36 907	3,5
9	МВД России	73 093	4,8	47 152	4,0	26 853	2,6
10	Росгвардия	-		9 568	менее 1%	18 227	1,7
11	Росздравнадзор	18 982	1,3	18 741	1,6	17 721	1,7
12	Росреестр	40 265	2,7	19 845	1,7	14 215	1,4
13	ФАС России	6 070	менее 1%	4 037	менее 1%	13 148	1,3
14	Росприроднадзор	17 241	1,1	15 578	1,3	12 375	1,2
15	Росстандарт	11 212	менее 1%	8 305	менее 1%	9 111	менее 1%
16	Минюст России	6 094	менее 1%	5 611	менее 1%	4 995	менее 1%
17	ФМБА России	5 938	менее 1%	4 660	менее 1%	4 115	менее 1%
18	Роскомнадзор	4 011	менее 1%	2 786	менее 1%	2 033	менее 1%

19	Росрыболовство	-		2 235	менее 1%	1 980	менее 1%
20	Минфин России	4	менее 1%	2	менее 1%	1 215	менее 1%
21	Росаккредитация	1 419	менее 1%	1 347	менее 1%	1 214	менее 1%
22	Рособрнадзор	1 116	менее 1%	639	менее 1%	451	менее 1%
23	Росфинмониторинг	597	менее 1%	528	менее 1%	443	менее 1%
24	Росалкогольрегу-лирование	1 225	менее 1%	660	менее 1%	429	менее 1%
25	Минкультуры России	318	менее 1%	568	менее 1%	299	менее 1%
26	Казначейство России	-		239	менее 1%	272	менее 1%
27	Роспатент	60	менее 1%	58	менее 1%	54	менее 1%
28	ФСТЭК России	143	менее 1%	143	менее 1%	50	менее 1%
29	Рослесхоз	85	менее 1%	65	менее 1%	37	менее 1%
30	ФССП России	-		-		37	менее 1%
31	Росгидромет	5	менее 1%	2	менее 1%	11	менее 1%
Всего*)		**1 514 010**		**1 189 355**		**1 050 248**	

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля.

Наибольший объем контрольно-надзорной деятельности согласно статистическим отчетам по-прежнему проводится органами пяти ведомств – Роспотребнадзора, МЧС России, Роструда, Ростехнадзора и ФНС России (от 103 до 230 тыс. проверок в год), на долю которых в 2017 г. приходится более 75% общего числа проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора). Именно указанные органы в отчетном году

осуществляли отдельные виды государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода, предусматривающего увеличение количества проверок, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, представляющих высокий риск причинения вреда, и сокращение контрольной деятельности применительно к субъектам менее высокого риска опасности.

Согласно таблице от 10 тыс. до 100 тыс. проверок было проведено в 2017 году ФТС России, Ространснадзором, Россельхознадзором, МВД России, Росприроднадзором, Росгвардией, Росздравнадзором, Росреестром, ФАС России и Росприроднадзором, от 1 тыс. до 10 тыс. проверок – Росстандартом, Минюстом России, ФМБА, Роскомнадзором, Росрыболовством, Минфином России и Росаккредитацией, менее 1 тыс. проверок - Рособрнадзором (451 проверка), Росфинмониторингом (443 проверки), Росалкогольрегулированием (429 проверок), Минкультуры России (299 проверок), Казначейством России (272 проверки). Единичные проверки (менее 100) проводятся ежегодно Роспатентом (54), ФСТЭК России (50), Рослесхозом и ФССП России (по 37), Росгидрометом (11).

В связи с уточнением видов и объемов контрольной деятельности в статистические отчеты за 2017 году ФТС России, Казначейства России и Минфина России были дополнительно включены ранее не учитываемые проверки в сфере бюджетно-финансового, валютного контроля и пробирного надзора, что отразилось на заметном увеличении количества проведенных этими ведомствами учтенных проверок.

В нарушение Федерального закона № 294-ФЗ и федерального плана статистических работ по-прежнему не представляют статистические данные о своей контрольно-надзорной деятельности Банк России и ФСБ России.

Отмечаемое распределение объемов контрольной деятельности по федеральным органам исполнительной власти остается стабильным на протяжении всех лет федерального статистического наблюдения и в полной мере отражает состав и объемы контрольных функций, осуществляемых указанными органами посредством плановых, внеплановых, документарных и выездных проверок.

В системе регионального государственного контроля (надзора) наибольшее количество проверок (от 10 до 22 тыс.) проведено в 2017 году органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Краснодарского, Красноярского и Пермского краев, Кемеровской, Московской, Калужской, Ростовской, Самарской и Свердловской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, на долю которых приходится более 35% общего числа проверок.

Наряду с территориями, объемы контрольной деятельности которых значительны, менее 1 тыс. проверок в 2017 году проведено органами исполнительной власти Чеченской, Кабардино-Балкарской республик, республик Северная Осетия-Алания, Дагестан, Ингушетия, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа.

Отмеченные колебания в количестве проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проверок определяются составом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий и численностью подконтрольных субъектов.

Так, в частности, межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, ФНС России обуславливает их ведущее место в контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

С другой стороны, например, государственный экологический надзор, хотя и носит межотраслевой характер, но осуществляется Росприроднадзором только в отношении ограниченного количества хозяйствующих субъектов, имеющих федеральное значение.

Аналогичное положение отмечается в системе государственного надзора в ветеринарии, а также в образовательной, медицинской, фармацевтической деятельности, в области лесного хозяйства. В этих сферах деятельности исполнение основного объема контрольных полномочий осуществляется на региональном уровне.

Резкое сокращение количества проведенных проверок в 2017 году по сравнению с 2015 годом, как следует из Таблицы 3, отмечается в деятельности

Росреестра (на 65%), МВД России (на 63%), МЧС России (на 56%), Россельхознадзора (на 52%) и ФНС России (на 51%). Существенное значение в формировании общей тенденции снижения интенсивности контрольной деятельности имеет также сокращение количества проводимых проверок в деятельности Роскомнадзора, Ространснадзора, ФМБА России, Росприроднадзора.

Таблица 3.

Сокращение количества проверок, проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти*)

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2015 г. (в тыс.)	Количество проверок в 2016 г. (в тыс.)	Количество проверок в 2017 г. (в тыс.)	Снижение (в 2017г. по сравнению с 2015г. в %)
1	Росреестр	40,3	19,8	14,2	64,7
2	МВД России	73,1	47,2	26,9	63,3
3	МЧС России	394,8	241,1	173,1	56,1
4	Россельхознадзор	77,2	49,7	36,9	52,2
5	ФНС России	211	184,4	103,9	50,7
6	Роскомнадзор	4,0	2,8	2,0	49,3
7	Ространснадзор	69,8	47,3	39,7	43,1
8	ФМБА России	5,9	4,7	4,1	30,7
9	Росприроднадзор	17,2	15,6	12,4	28,2

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

Осуществление контрольной деятельности отдельными контролирующими органами (Ростехнадзор, ФНС России, ФТС России, Росфинмониторинг) на основе методологии риск-ориентированного подхода, расширение применения этой модели организации контрольной деятельности в сфере государственного пожарного, санитарно-эпидемиологического, транспортного надзора и в других сферах объясняет как последовательное сокращение количества проводимых проверок, так и изменение структуры таких проверок.

2.3. Плановые и внеплановые проверки

Анализ структуры проводимых при осуществлении контрольно-надзорных функций проверок хозяйствующих субъектов свидетельствует о последовательном изменении соотношения плановых и внеплановых проверок в деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таблица 4.

Распределение проведенных проверок по их видам

Виды проверок*)	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2015 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2016 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2017 г.
Плановые проверки - всего, в том числе проведенные на:	887 973 (41%)	603 622 (36%)	449 158 (31%)
федеральном уровне	722 870 (85%)	510 900 (81%)	375 046 (83%)
региональном уровне	142 175 (13%)	84 230 (16%)	64 601 (14%)
муниципальном уровне	22 928 (2%)	8 492 (3%)	9 511 (2%)
Внеплановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	1 267 084 (59%)	1 078 735 (64%)	1 002 007 (69%)
федеральном уровне	791 140 (62%)	682 989 (63%)	675 202 (67%)
региональном уровне	425 779 (34%)	342 838 (32%)	281 258 (28%)
муниципальном уровне	50 165 (4%)	52 908 (5%)	45 549 (5%)

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля.

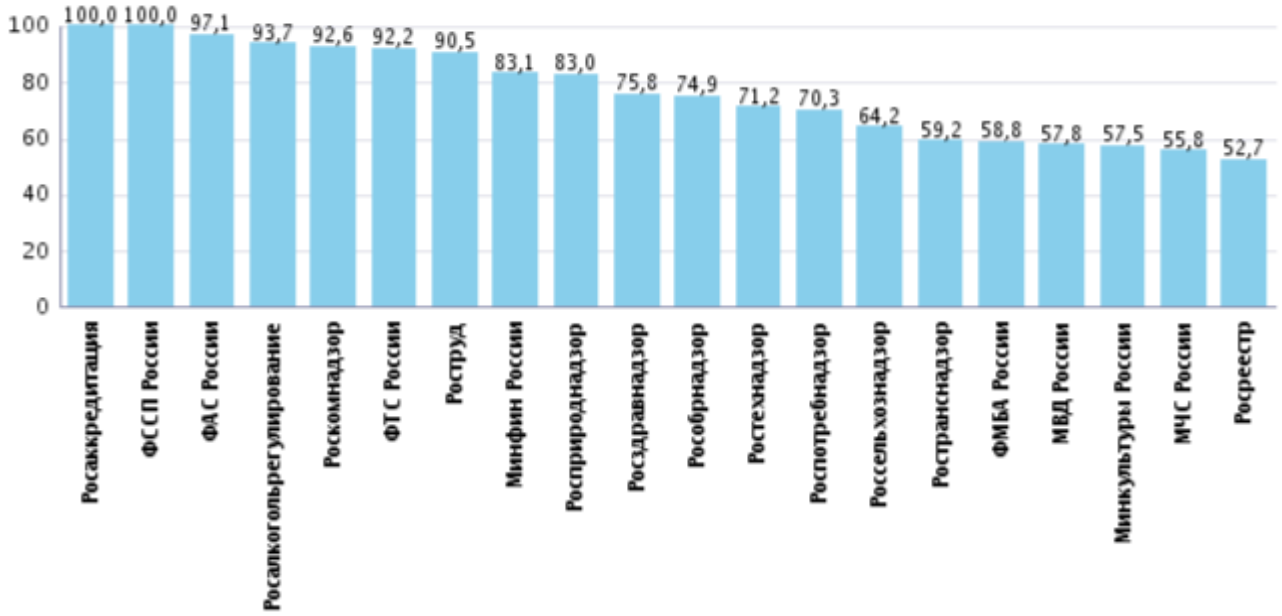
Данные Таблицы 4 иллюстрируют результаты получившей в 2017 году продолжение работы по переориентации контрольно-надзорной деятельности

с планового на преимущественно внеплановый характер работы.

Доля внеплановых проверок, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, увеличивается (с 59% в 2015 года до 69% в 2017 году), что подтверждает вывод о том, что внеплановые проверки в деятельности как федеральных контрольных органов (доля внеплановых проверок от общего числа проведенных проверок составляет в отчетном году около 64%), так и деятельности контрольных органов регионального и муниципального уровня (81 и 83 процентов соответственно) являются преобладающей формой исполнения контрольно-надзорных полномочий.

Рисунок 1.

Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле внеплановых проверок, %



На федеральном уровне в соответствии с законодательством Российской Федерации внеплановые проверки являются единственной формой осуществления федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных организаций (Росаккредитация), средств массовой информации (Роскомнадзор), подконтрольных субъектов низкой категории риска в сфере промышленной безопасности, связи и санитарно-эпидемиологического благополучия (Ростехнадзор,

Роскомнадзор, Роспотребнадзор, ФМБА России).

Принципиальное значение имеет то, что риск-ориентированный подход, поэтапное внедрение которого в отдельных сферах государственного контроля (надзора) осуществлялось в 2017 году, предусматривает перевод контрольно-надзорной деятельности в отношении хозяйствующих субъектов, не представляющих значительной опасности, на внеплановый характер, когда проверки проводятся только по фактам возникновения нарушений обязательных требований, имеющих наиболее неблагоприятные последствия, с целью их пресечения и (или) устранения.

При переходе на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности плановый характер осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являющийся, с одной стороны, наиболее затратным как для контролирующих органов, так и для подконтрольных субъектов, а с другой – позволяющий проводить комплексную и системную оценку соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, предупреждение их несоблюдения в дальнейшем, оценку риска причинения вреда, связанного с хозяйственной деятельностью, а также классификацию субъектов по категориям риска (классам опасности) и ее корректировку, будет осуществляться в основном только в отношении поднадзорных субъектов, с деятельностью которых связан повышенный риск причинения вреда.

Следует подчеркнуть, что профилактическое и системное значение плановых проверок все в большей степени утрачивается при одновременном расширении масштабов проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, не связанных с проверками и оценкой фактического соответствия таким требованиям подконтрольных субъектов.

Данные, характеризующие динамику объема внеплановых проверок при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) по основаниям для их проведения (Таблица 5), свидетельствует о преобладании внеплановых проверок с целью контроля исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Таблица 5

Распределение внеплановых проверок по основаниям их проведения

Основания проведения внеплановых проверок	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2015 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2016 г.	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2017 г.
На федеральном уровне – всего, в том числе:	**791 140**	**679 494**	**675 202**
по контролю за исполнением предписаний	357 691 (45,2%)	289 069 (42,5%)	257 670 (38,2%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	179 053 (22,6%)	187 007 (27,5%)	156 754 (23,2%)
в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	142 302 (18,0%)	87 999 (13,0%)	114 563 (17,0%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	11 516 (1,5%)	8 624 (1,3%)	7 085 (1,1%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	100 578 (12,7%)	106 795 (15,7%)	138 733 (20,6%)
На региональном уровне – всего, в том числе:	**425 779**	**342 836**	**281 258**
по контролю за исполнением предписаний	142 029 (33,4%)	107 354 (31,3%)	90 252 (32,1%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	226 356 (53,2%)	173 855 (50,7%)	126 194 (44,9%)
в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	1 220 (0,3%)	2 312 (0,7%)	1 961 (0,7%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	3 158 (0,7%)	1 988 (0,6%)	1 288 (0,5%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	53 016 (12,5%)	57 327 (16,7%)	61 563 (21,9%)

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля.

Это характерно для деятельности федеральных контрольных органов, на которые приходится основное количество внеплановых проверок в связи с контролем исполнения ранее данных предписаний (в 2017 г. более 38% внеплановых проверок). Однако доля проверок по указанному основанию ежегодно снижается (в 2015 г. - 45,2%, в 2016 г. – 42,5%).

По-прежнему другим ведущим основанием для проведения внеплановых проверок является поступление в контролирующие органы заявлений, обращений физических и юридических лиц, информации органов власти, средств массовой информации по фактам нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований, связанных с угрозой причинения вреда (причинением вреда) и возникновения чрезвычайных ситуаций (доля проверок по таким основаниям от общего количества внеплановых проверок составила в 2017 году более 23%, в 2016 году - более 27%, в 2015 году – более 22%). На сохранение на относительно высоком уровне количества проводимых внеплановых проверок по указанному основанию повлияло также проведение контроля за деятельностью субъектов малого предпринимательства только во внеплановом порядке по фактам угрозы причинения вреда или причинения вреда вследствие деятельности указанных субъектов.

Обращает на себя внимание, что одновременно на общем фоне сокращения общего количества внеплановых проверок увеличивается количество таких проверок по иным основаниям (со 100,6 тыс. в 2015 г. до 138,7 тыс. в 2017 г.), доля которых последовательно увеличивается с 12,7% в 2015 г., 15,7% в 2016 г. до 20,6% в 2017 году. Такие изменения в организации внеплановой контрольной деятельности объясняются в том числе вступлением в действие поправок, внесенных в 2016 году в Федеральный закон № 294-ФЗ, которыми был дополнен перечень оснований для проведения внеплановых проверок фактами получения контролирующими органами сведений о нарушении обязательных требований при проведении ими мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами (статья 8.3 Федерального закона).

Значительное количество внеплановых проверок проводится федеральными органами исполнительной власти по поручениям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов прокуратуры. На долю таких проверок приходится в 2017 г. 17% (в 2016 г. – 13%), что связывается чаще всего с возникновением грубых и масштабных нарушений законодательства в различных сферах хозяйственной деятельности, следствием которых являлось причинение вреда жизни, здоровью людей и окружающей среде, а также необходимостью проведения внеплановых проверок в целях предупреждения их возникновения в дальнейшем.

В деятельности региональных контрольных органов отмечаются другие тенденции. На региональном уровне преобладающими являются внеплановые проверки, основаниями для проведения которых служат поступившие заявления, обращения по фактам нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований, связанных с угрозой причинения вреда (причинением вреда) и возникновения чрезвычайных ситуаций. Доля таких проверок последние три года колеблется от 53% в 2015 г. до почти 45% в 2017 году.

Количество проверок по контролю за исполнением ранее данных предписаний об устранении выявленных нарушений сохраняется на постоянном уровне, на их долю приходится немногим более одной трети общего количества внеплановых проверок.

При сравнении данных, характеризующих структуру внеплановой контрольной деятельности на федеральном и региональном уровне, следует отметить более активную работу федеральных органов по контролю за устранением выявленных ранее нарушений обязательных требований, целью которой в первую очередь является предотвращение таких нарушений в последующей деятельности хозяйствующих субъектов.

Региональные органы государственного надзора в меньшей степени реализуют задачу приоритета профилактического направления в организации своей контрольно-надзорной деятельности, поскольку большая часть проводимых ими внеплановых проверок выполняется на основании поступающей извне информации

о совершенных нарушениях, вследствие которых уже причинен вред охраняемым ценностям или существует реальная угроза причинения такого вреда.

Следует указать, что, контроль за соблюдением обязательных требований хозяйствующими субъектами, относящимися к категории низкого риска, будет осуществляться исключительно во внеплановом порядке при проведении проверок по видам государственного контроля (надзора), в которых применяется риск-ориентированный подход..

3. ФИНАНСОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

3.1. Кадровое обеспечение

По данным представленных статистических отчетов, штатная численность должностных лиц контрольно-надзорных органов, уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2017 году составила более 130,7 тыс. ед., что почти на 3,9 тыс. или на 3% больше, чем в 2016 году (Таблица 6).

Таблица 6.

Обеспеченность контрольных органов трудовыми ресурсами

Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) –всего, в том числе в % к предыдущему году	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.)*)	105 242 (+4%)	92 706 (-12%)	97 078 (+5%)
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	22 526 (+25%)	22 568 (+0,2%)	22 566 (-0%)
Муниципальный контроль (ед.)	11 773 (+24%)	11 581 (-2%)	11 090 (-4%)
Всего	**139 541 (+8%)**	**126 855 (-9%)**	**130 734 (+3%)**

При этом штатная численность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, увеличилась на 4,3 тыс. ед. или на 5% (по сравнению с 2015 г. сократилась на 8,2 тыс. ед. или на 7,8%) и ее доля в общей штатной численности должностных лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, составила 74%.

Данные, характеризующие изменения в распределении штатной численности

по отдельным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции, представлены в таблице 7.

Таблица 7.

Численность штатных должностей, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), по отдельным федеральным органам исполнительной власти

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.	Снижение/рост (в 2017 г. по сравнению с 2015 г. в %)
1	ФНС России	21 516	19 962	19 485	-9,4
2	ФТС России	3 285	3 668	12 681	рост в 3,3 раза
3	Роспотребнадзор	11 893	11 027	11 089	-6,8
4	МЧС России	15 753	13 976	10 317	-34,5
5	МВД России	6 810	8 958	7 754	+13,9
6	Россельхознадзор	6 165	5 678	5 534	-10,2
7	Ростехнадзор	6 063	5 348	5 313	-12,4
8	Ространснадзор	3 218	2 914	3 517	+9,3
9	Росреестр	4 107	3 685	3 454	-15,9
10	ФАС России	2 436	2 602	2 947	+21,0
11	Роструд	2 320	2 107	2 072	-10,7
12	Росприроднадзор	1 977	1 824	1 963	-0,7
13	Роскомнадзор	1 599	1 580	1 544	-3,4
14	Росздравнадзор	720	683	784	+8,9
15	ФМБА России	1 102	782	702	-36,3
16	Минюст России	583	535	557	-4,5
17	Росалкогольрегулирование	361	396	442	+22,4
19	Росстандарт	318	305	310	-2,5
19	Рослесхоз	227	199	208	-8,4
20	Минфин России	13	10	196	рост в 15 раз
Всего		**105242**	**92 706**	**97 078**	**-7,8**

В 2017 г. на фоне снижения штатной численности инспекторского состава большинства федеральных контрольных органов, имеющих штатную численность должностных лиц, исполняющих контрольные полномочия, более 1 тыс. ед., по сравнению с предыдущим годом заметно увеличилась численность указанного персонала Ространснадзора (на 603 ед.) и ФАС России (на 345 ед.). Резкое увеличение штатной численности персонала, осуществляющего функции государственного контроля (надзора), в отчете за 2017 год отмечается для ФТС России (с 3,7 тыс. до 12,7 тыс. ед. за счет уточнения фактической численности уполномоченных лиц инспекторского состава таможенных органов) и Минфина России (с 10 до 196 ед. за счет включения в отчет должностных лиц подведомственных учреждений - Пробирной палаты и Гохрана).

В отчетном году также отмечается сокращение на 4% штатной численности муниципальных служащих, уполномоченных на осуществление муниципального контроля. Штатная численность органов исполнительной власти, осуществляющих региональный государственный контроль (надзора) осталась на прежнем уровне.

Отмеченные изменения в обеспечении контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами в основном согласуются с сокращением масштабов контрольной деятельности, но отчетливые тенденции взаимной связи между этими двумя показателями за время статистических наблюдений не выявляются. Это следует объяснить недостаточно четким закреплением функциональных обязанностей по контролю (надзору) за должностными лицами многих контролирующих органов.

При анализе средней нагрузки по количеству проведенных в течение года проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции, отмечается ее сокращение в 2017 г. в федеральных контрольных органах до 11 проверок (17 проверок в 2014 г., 14 - в 2015 г., 13 – в 2016 г.) и в региональных контрольных органах - до 15 проверок (30 проверок в 2014 г., 25 - в 2015 г., 19 – в 2016 г.). В муниципальных контрольных органах средняя нагрузка сохраняется низкой (5 - 6 проверок в год на 1 штатную должность) (Таблица 8).

Таблица 8

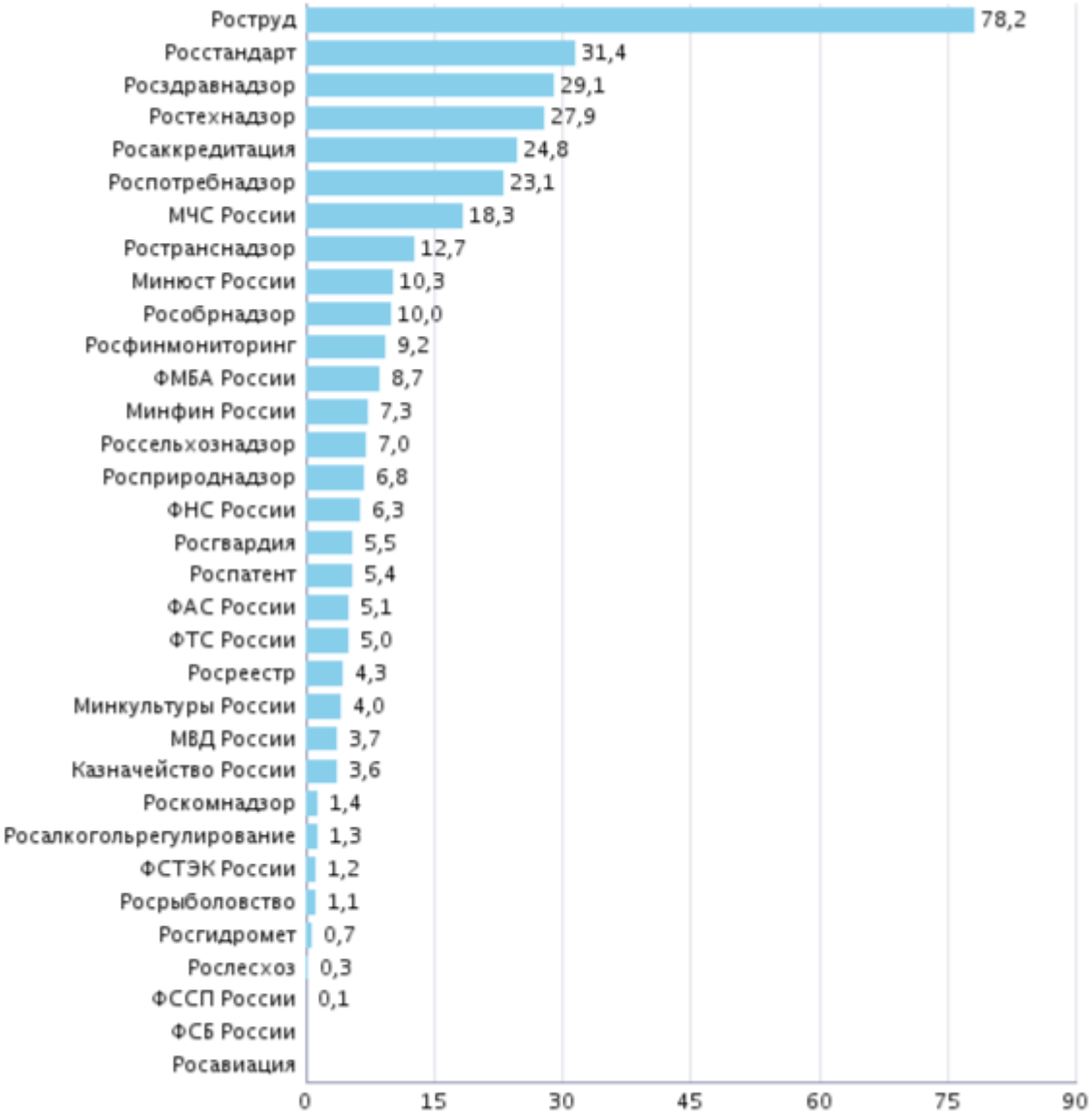
Среднее количество проведенных проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольные функции

Количество проводимых проверок в расчете на одного сотрудника контрольного органа	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Федеральный государственный контроль (надзор)	14	13	11
Региональный государственный контроль (надзор)	25	19	15
Муниципальный контроль	6	5	5

Обращает на себя внимание крайне неравномерная нагрузка по количеству проведенных проверок в расчете на одну штатную должность в различных федеральных контрольных органах.

Рисунок 2.

Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов



Так, если в Роструде в расчете на одного сотрудника в 2017 г. приходится 78 проверок (1 проверка в три рабочих дня) в год, то в Росстандарте Росздравнадзоре, Ростехнадзоре, Росаккредитации, Роспотребнадзоре, МЧС России, Ространснадзоре – от 13 до 31 проверки.

В среднем менее 1 проверки в месяц в течение календарного года проводится одним сотрудником, уполномоченным на осуществление контрольно-надзорных

функций, в Минюсте России, Минфине России, Россельхознадзоре, Росприроднадзоре, Рособрнадзоре, ФМБА России и других органах.

Менее 1 проверки в год приходится на одного сотрудника, осуществляющего контрольную деятельность в системе Рослесхоза, ФСПП России, Росгидромета.

3.2. Финансовое обеспечение

Согласно представленным статистическим отчетам объем финансовых средств, выделенных в 2017 г. органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных полномочий, составил 92982,5 млн. руб., что на 10,5% меньше, чем в 2016 г. и на 29,4% меньше, чем в 2015 г. (Таблица 9).

Таблица 9.

Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами

Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий	2015 г. (снижение/рост в 2015 г. по сравнению с 2014 г.)	2016 г. (снижение/рост в 2016 г. по сравнению с 2015 г.)	2017 г. (снижение/рост в 2017 г. по сравнению с 2016 г.)
Федеральный бюджет (млн. руб.)	63 289,9 (-11%)	56 838,7 (-10%)	51 468,3 (-9,5%)
Бюджеты субъектов Российской Федерации (млн. руб.)	41 881,1 (+59%)	28 651,4 (-32%)	18 473,9 (-35,5%)
Местные бюджеты (млн. руб.)	12 719,9 (+29%)	7 492,4 (-41%)	13 355,7 (+78,2%)
Всего	**117 890,9** **(+10%)**	**92 982,5** **(-21%)**	**83 297,9** **(-10,5%)**

Согласно уточненным данным статистической отчетности в 2017 году отмечается снижение на 9,5% по сравнению с 2016 г. общего объема финансовых средств, выделенных из федерального бюджета.

Большая часть расходов федерального бюджета приходится на федеральные органы исполнительной власти, выполняющие наибольший объем федерального государственного контроля (надзора). К ним относятся ФНС России, МЧС России, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, МВД России, ФАС России, Ростехнадзор, Роструд, Ространснадзор и ФТС России, на долю которых приходится более 80% общей суммы выделяемых за счет федерального бюджета финансовых средств (Таблица 10).

Таблица 10.

Объем финансовых средств, выделяемых отдельным федеральным органам исполнительной власти на выполнение контрольно-надзорных функций

№	Наименование органа контроля	Сумма средств (в млн. руб.) в 2015 г.*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2016 г.*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2017 г.*	Доля (в % общей суммы средств) в 2017 г.
1	ФНС России	9 974,2	11 381,0	11 249,3	21,8
2	Роспотребнадзор	6 898,1	7 795,6	7 689,8	14,9
3	МЧС России	12 860,5	8 578,4	6 426,1	12.5
4	Россельхознадзор	4 352,3	5 366,4	5 178,6	10,1
5	МВД России	3 013,9	3 175,3	3 194,8	6,2
6	ФАС России	873,1	2 816,7	2 868,4	5,3
7	Ростехнадзор	2 782,1	2 695,4	2 709,8	5,2
8	Роструд	2 002,6	2 370,9	2 176,8	4,2
9	ФТС России	1 798,1	1 978,9	2 164,4	4,2
10	Ространснадзор	2 071,8	2 342,1	2 020,4	3,9
11	Росгвардия		887,9	1 831,2	3,5
12	Росприроднадзор	1 480,3	1 473,2	1 738,2	3,4
13	Роскомнадзор	948,6	1 036,4	962,2	1,9
14	Росздравнадзор	802,2	727,1	637,1	1,2
15	Росреестр	759,5	799,2	495,3	0,9
Всего		**63 289,9**	**56 838,7**	**51 468.3**	

Суммы в размере 100–300 млн. руб. были выделены на исполнение контрольных функций Росстандартом, Росалкогольрегулированием, Минюстом России, Рослесхозом, менее 100 млн. руб. – Казначейством России, Минкультуры России, Росфинмониторингом, менее 50 млн. руб. – Росаккредитанией, Рособрнадзором, Роспатентом, ФСТЭК России.

Наибольший объем средств на финансирование контрольно-надзорных функций в 2017 году на региональном уровне был выделен из бюджетов 42 субъектов Российской Федерации (г. Москва -2 млрд. руб., Московская область - 1,7 млрд. руб., республики Башкортостан, Бурятия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Пермский, Красноярский, Краснодарский, Забайкальский, Хабаровский, Алтайский края, Вологодская, Владимирская, Калужская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Тюменская области, г. Санкт-Петербург и другие территории - от 100 до 900 млн. руб.).

Вместе с тем менее 50 млн. руб. были выделены в 2017 году на осуществление контрольных полномочий из бюджетов Чеченской Республики, республик Ингушетия, Калмыкия, Адыгея, Марий Эл, Тыва, Хакассия, Приморского края, Псковской, Брянской, Орловской, Тамбовской, Ульяновской областей и других субъектов Российской Федерации.

Средняя величина расходов бюджетов всех уровней на осуществление контрольно-надзорной деятельности в расчете на 1 проведенную проверку в 2017 году снизилась и составила 46,4 тыс. руб. (Таблица 11).

При рассмотрении полученных расчетных данных обращают на себя внимание существенно большие затраты бюджетов местных органов самоуправления относительно объемов контрольной деятельности. «Стоимость» одной проверки при осуществлении муниципального контроля в 2015 – 2017 годах в несколько раз превышает "стоимость" проверки, проводимой органами федерального и регионального государственного контроля (надзора), составив в 2017 году 242 тыс. руб.

Таблица 11.

Сумма выделенных финансовых средств в расчете на одну проведенную проверку

Сумма средств в расчете на 1 проверку (в тыс. руб.)	2015 г. (снижение/рост в % к 2014 г.)	2016 г. (снижение/рост в % к 2015 г.)	2017 г. (снижение/рост в % к 2015 г.)
Проверки, проводимые федеральными органами исполнительной власти	41,8 (-1)	49,1 (+17)	47,3 (-4)
Проверки, проводимые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	73,7 (+50)	67,0 (-9)	27,8 (-59)
Проверки, проводимые органами местного самоуправления	174,0 (-9)	122,0 (-30)	242,3 (+98)
В среднем	**54,7**	**56,4**	**46,4**

В отношении расходов федерального бюджета на выполнение контрольной деятельности обращает на себя внимание неравномерность распределения выделенных средств в расчете на одну проведенную проверку между различными органами федерального государственного контроля (надзора) (Таблица 12).

Таблица 12.

Сумма финансовых средств в расчете на одну проведенную проверку по отдельным федеральным органам исполнительной власти

№	Наименование органа контроля	Объем финансовых средств, выделенных в 2015 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2016 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2017 г. (в тыс. рублей)
1	Роскомнадзор	236,5	372,0	483,1
2	Казначейство России	-	572,9	326,6
3	Минкультуры России	234,4	323,0	239,8
4	Роспатент	386,1	219,3	235,7
5	Россельхознадзор	56,4	108,1	140,3

№	Наименование органа контроля	Объем финансовых средств, выделенных в 2015 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2016 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2017 г. (в тыс. рублей)
6	ФМБА России	95,0	120,5	136,3
7	Росфинмониторинг	102,3	110,8	131,0
8	МВД России	41,2	67,3	119,0
9	Рособрнадзор	47,2	86,4	110,1
10	ФНС России	47,3	61,7	108,2
11	Росаккредитация	22,4	29,8	52,9
12	ФТС России	113,4	114,3	37,5
13	ФСТЭК России	63,1	69,3	51,7
14	Ространснадзор	29,7	49,5	50,9
15	МЧС России	32,6	35,6	37,1
16	Росздравнадзор	42,3	38,8	36,0
17	Росреестр	18,9	40,3	34,8
18	Минюст России	25,8	29,2	34,7
19	Роспотребнадзор	26,0	33,1	33,4
20	Росстандарт	29,6	36,4	33,1
21	Ростехнадзор	21,0	19,7	20,8
22	Роструд	14,6	4,0	14,6
В среднем		**41,8**	**49,1**	**47,3**

Наименьший расход указанных средств в расчете на одну проведенную проверку приходится на федеральные органы, выполняющие наибольший объем проводимых проверок (МЧС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор). Минимальные затраты в расчете на 1 проведенную проверку отмечаются в Роструде (14,6 тыс. руб.), на одного сотрудника которого приходится в год в среднем около 80 проверок.

В целом следует отметить, что достоверность представляемой информации по объемам ежегодно выделяемых средств на выполнение контрольно-надзорных функций и их динамику необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку:

- средства на исполнение этих функций не выделяются целевым назначением (отдельной строкой бюджетной классификации);

- основной объем бюджетных расходов приходится на суммы, выделяемые на денежное содержание штатной численности персонала центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, надзорных органов субъектов Российской Федерации, выполняющих также и иные функции, помимо контроля (надзора).

Как неоднократно указывалось в аналитических докладах за предыдущие годы, оценка эффективности контрольно-надзорной деятельности с позиций соотношения затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций возможна только при переходе бюджетной системы на целевое финансирование функций, а не финансирование штатной численности государственных и муниципальных служащих органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления анализируются по показателям, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» с использованием информационно-аналитических систем обработки данных статистических отчетов и материалов годовых докладов контрольно-надзорных органов.

4.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности, которая заключается в достижении органами государственного контроля (надзора) показателей, характеризующих масштаб, полноту и своевременность исполнения своих функций, соблюдение законности при реализации своих административно-властных полномочий, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей

4.1.1. Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), были проведены проверки

Охват подконтрольных субъектов плановыми и внеплановыми проверками как федеральными, так и региональными органами государственного контроля (надзора), ежегодно снижается и остается низким (Таблица 13).

Таблица 13.

Доля хозяйствующих субъектов, в отношении которых отдельными органами государственного контроля (надзора) были проведены проверки (в процентах общего числа хозяйствующих субъектов, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росприроднадзор	13,2	12,3	36,4
2	Ростехнадзор	36,4	31,9	26,9

3	Рослесхоз	35,8	44,7	26,9
4	Роспотребнадзор	17,9	16,3	18,1
5	Рособрнадзор	23,1	18,2	12,7
6	Росрыболовство	-	12,8	11,4
7	Ространснадзор	14,2	9,2	11,3
8	Росаккредитация	6,8	10,8	10,5
9	ФМБА России	12,0	8.5	8,1
10	Россельхознадзор	14,5	10,2	7,2
11	МЧС России	14,8	9,5	6,7
12	Росалкогольрегулирование	13,7	8,9	5,6
13	ФТС России	6,7	7.0	3,6
14	Росфинмониторинг	3,9	3.2	2,7
15	Минюст России	3,0	2.7	2,5
16	Минфин России	60,0	40,4	2,5
17	Росздравнадзор	1,0	1,2	2,4
18	Роструд	1,5	1,5	1,6
19	Роспатент	1,6	1,3	1,3
20	ФСТЭК России	1,8	1,9	1,1
21	ФНС России	2,1	1,8	1,1
В среднем		**2,9**	**2,1**	**1,5**

Федеральными органами исполнительной власти, на которые приходится основной объем проводимых проверок (Ростехнадзор, Роспотребнадзор, МЧС России, Россельхознадзор), стабильно обеспечивается наибольший охват проверками подконтрольных субъектов (от 10 до 32 процентов).

Внедрение в деятельность Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роскомнадзора и ФМБА России риск-ориентированного подхода при осуществлении отдельных видов федерального государственного надзора безопасности должно привести не только к сокращению количества подконтрольных субъектов по критериям

опасности, но и значительному увеличению охвата проверками субъектов, представляющих повышенный риск причинения вреда.

Вместе с тем подтвердить указанные результаты на основании данных статистической отчетной форме № 1-контроль не представляется возможным, так как в указанной форме пока не предусмотрено выделение подконтрольных субъектов по критериям риска (классам опасности).

Доля поднадзорных субъектов, в отношении которых в отчетном году были проведены проверки, не превышает 1% в деятельности ФАС России, Росстандарта, Росреестра, Роскомнадзора, МВД России, 2% в работе ФСТЭК России, ФНС России, Роспатента, Роструда. Столь низкие показатели контрольно-надзорной деятельности объясняются, с одной стороны, значительным количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов, а с другой – низкой штатной численностью персонала контролирующих органов.

Охват проверками подконтрольных субъектов в деятельности органов регионального и муниципального контроля стабильно сохраняется на очень низком уровне, составляя в среднем соответственно 1,2 и 0,8 процентов в год.

Отсутствие унифицированной системы учета подконтрольных субъектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приводит к тому, что суммарное количество указываемых в отчетах подконтрольных субъектов составляет более 60 млн., что в несколько раз превышает общее количество зарегистрированных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целом по стране. По этой причине приведенные цифры показателя полноты охвата проверками подконтрольных субъектов необходимо рассматривать с большой долей критичности, используя их только для сравнительной оценки по годам.

Кроме того, следует отметить, что контролирующими органами не были скорректированы данные о количестве подконтрольных субъектов в связи с продолжением в 2017 г. действия моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства.

4.1.2. Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта в течение года

Рассчитанные показатели (Таблица 14) свидетельствуют о невысокой нагрузке на хозяйствующие субъекты с учетом того, что при проведении проверок в среднем в 57% случаев выявляются нарушения обязательных требований (см. Таблицы 19 и 20) и хозяйствующие субъекты во многих случаях повторно подлежат внеплановым проверкам с целью контроля выполнения ранее данных предписаний по устранению выявленных нарушений.

Таблица 14.

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Роскомнадзор	2,2	4,9	5,3
2	ФТС России	1,6	1,6	3,2
3	Росгвардия	-	3,6	2,1
4	Ростехнадзор	1,5	1,8	2,0
5	Росздравнадзор	1,6	1,9	1,8
6	Рособрнадзор	2,0	1,5	1,6
7	Ространснадзор	1,6	1,6	1,6
8	ФАС России	1,5	1,5	1,5
9	ФМБА России	1,5	1,5	1,5
10	Росприроднадзор	1,6	1,6	1,5
11	МВД России	1,6	1,6	1,3
12	Росстандарт	1,4	1,5	1,3
13	Роспотребнадзор	1,2	1,3	1,3
14	Роструд	1,1	1,2	1,2
15	Росреестр	1,1	1,1	1,2

16	Росаккредитация	2,1	1,2	1,2
17	Россельхознадзор	1,2	1,2	1,1
18	ФНС России	1,2	1,2	1,1
19	МЧС России	1,1	1,1	1,1
В среднем		**1,2**	**1,3**	**1,3**

По данным отчетов Росрыболовства, Минюста России, Минфина России, Росфинмониторинга, Росгидромета, Казначейства России, ФСТЭК России, этими ведомствами в отношении одного проверенного хозяйствующего субъекта в течение года была проведена всего одна проверка. Достоверность указанных данных вызывает сомнение, поскольку они логически не связываются с тем, что у многих проверенных перечисленными органами хозяйствующих субъектов были выявлены нарушения обязательных требований (см. таблицы 19 и 20), устранение которых должно контролироваться при проведении внеплановых документарных или выездных проверок.

В субъектах Российской Федерации отмечается аналогично низкий уровень нагрузки на хозяйствующие субъекты по среднему количеству проводимых проверок в расчете на один проверенный субъект.

4.1.3. Полнота выполнения плана проведения плановых проверок

В 2017 году, как и в предыдущие годы, большинством федеральных контрольных органов обеспечен высокий уровень выполнения ежегодных планов проведения плановых проверок (Таблица 15).

Таблица 15.

Доля проведенных плановых проверок отдельными федеральными органами исполнительной власти (в процентах от общего числа запланированных проверок)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	ФНС России	100,0	100,0	100,0
2	Роспатент	100,0	100,0	100,0

3	Минфин России	100,0	100,0	100,0
4	Ростехнадзор	99,7	100,0	100,0
5	Росалкогольрегулирование	99,0	100,0	100,0
6	Рособрнадзор	87,3	79,9	100,0
7	Росрыболовство	-	93,1	100,0
8	Роскомнадзор	88,9	86,2	100,0
9	ФТС России	99,6	100,0	99,8
10	Ространснадзор	99,9	99,9	99,7
11	Росгвардия	-	98,1	99,6
12	ФМБА России	97,3	98,1	98,7
13	Роспотребнадзор	95,4	97,0	97,9
14	Минкультуры России	96,0	83,1	97,7
15	МВД России	97,1	96,5	96,7
16	Росприроднадзор	99,5	99,9	95,6
17	ФАС России	100,0	95,7	95,6
19	Росреестр	92,9	94,3	95,2
20	Росздравнадзор	94,9	95,6	94,9
21	МЧС России	92,8	93,5	94,9
22	Роструд	89,93	90,3	94,8
23	Минюст России	94,3	96,1	94,5
24	Росстандарт	87,0	74,3	93,5
25	Россельхознадзор	90,8	84,3	92,7
В среднем		**95,9**	**96,5**	**97,6**

В 2017 году количество органов, обеспечивших выполнение годовых планов на уровне 95-100 процентов, увеличилось до 19. Выполнение ежегодных планов на уровне менее 95% в последние три года отмечается только в деятельности Россельхознадзора, Росстандарта, Роструда, Росздравнадзора, Минюста России и МЧС России.

Выполнение плана проведения плановых проверок органами регионального государственного контроля в 2017 году в среднем составляет 91%.

Низкие показатели выполнения годовых планов проверок (на уровне 50 – 80 процентов) отмечаются в деятельности органов регионального государственного контроля Приморского края, республик Адыгея, Коми, Тыва, Ленинградской, Новгородской, Сахалинской областей, г. Москвы.

4.1.4. Доля заявлений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано

Предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ полномочия органов прокуратуры по согласованию проведения внеплановых выездных проверок является важным механизмом предотвращения нарушений законности со стороны органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при назначении проверок, основаниями для проведения которых являются сообщения о фактах грубых нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований законодательства, представляющих угрозу причинения вреда или случаи причинения такого вреда в результате хозяйственной деятельности.

Отказ органов прокуратуры в согласовании проведения внеплановых проверок является свидетельством неправомерного назначения контрольными органами таких проверок вследствие нарушения ими установленных законодательством Российской Федерации оснований и порядка организации таких проверок.

В среднем в 2017 году доля обращений о назначении внеплановых проверок, отклоненных от согласования органами прокуратуры (31,7%), увеличилась по сравнению с 2016 годом (28,3%), что свидетельствует о недостаточной работе многих контролирующих органов по повышению уровня обеспечения законности при назначении внеплановых проверок (таблица 16).

Таблица 16.

Доля заявлений отдельных органов государственного контроля (надзора), направленных в органы прокуратуры, о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах от общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Минкультуры России	50,0	50,3	50,2
2	Росприроднадзор	31,2	35,9	49,7
3	МВД России	20,5	26,8	47,1
4	Роструд	48,0	49,7	44,6
5	Росстандарт	54,0	37,9	44,1
6	МЧС России	42,9	40,8	42,5
7	Ростехнадзор	36,4	30,1	41,4
8	Росреестр	44,7	29,5	40,8
9	Росгвардия	-	38,6	40,3
10	Росрыболовство	-	37,0	37,2
11	Ространснадзор	19,6	33,2	33,3
12	Россельхознадзор	33,9	36,2	33,1
13	Росздравнадзор	31,1	26,6	24,.9
14	ФМБА России	23,2	31,5	24,2
15	Роспотребнадзор	14,7	11,9	14,9
16	Минюст России	10,2	8,4	12,3
17	Росаккредитация	-	64,2	0,0
18	Роскомнадзор	33,2	42,4	0,0
19	ФНС России	56,0	14,2	-
В среднем		**38,0**	**28,3**	**31,7**

Стабильно низкий уровень соблюдения законности при назначении внеплановых проверок отмечается в деятельности Минкультуры России,

Росприроднадзора, Роструда, МЧС России, Ростехнадзора, Росрыболовства, Ространснадзора и Россельхознадзора. Более трети всех приказов этих ведомств о назначении внеплановых проверок, которые требуют согласования органами прокуратуры, последними отклоняются.

Лидерами по этому показателю является Минкультуры России (более 50% отклоненных от согласования проверок).

В деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля доля внеплановых проверок, в проведении которых было отказано органами прокуратуры, составляет соответственно в среднем 43,2 и 38,8 процентов.

4.1.5. Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)

В соответствии с законодательством Российской Федерации хозяйствующие субъекты вправе обжаловать в административном и (или) судебном порядке результаты проведенных в отношении них проверок и иных мероприятий по контролю.

Признание судом, органами прокуратуры или руководителем контролирующего органа недействительными обжалуемых результатов проведенных проверок должно рассматриваться как серьезный недостаток в работе должностных лиц контролирующих органов.

Следует отметить, что в целом по Российской Федерации за последние три года количество таких случаев незначительно, а удельный вес признанных недействительными результатов проверок в среднем составляет менее 1% от числа проведенных проверок.

Таблица 17

Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок)

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Федеральные органы контроля	0,13	0,10	0,08

Региональные органы контроля	0,10	0,16	0,11
Муниципальные органы контроля	0,54	0,41	0,24

Тем не менее удельный вес проверок, результаты которых признаны недействительными, стабильно превышает средний показатель в деятельности ФНС России (0,54% в 2015 г., 0,47% в 2016 г., 058% в 2017 г.), Россельхознадзора (0,31% в 2015 г., 0,23% в 2016 г., 0,38% в 2017 г.), Росрыболовства (0,4% в 2016 г., 0,25% в 2017 г.), Росфинмониторинга (0,19% в 2016 г., 0,23% в 2017 г.).

Следует отметить относительно более высокие показатели удельного веса проверок, признанных недействительными, в деятельности органов муниципального контроля.

Каждый случай признания недействительными результатов проведенных проверок является основанием для рассмотрения в служебном или административном порядке вопросов ответственности должностных лиц, допустившие действия (бездействие), послужившие основанием для принятия такого решения, и принятия мер по недопущению подобных нарушений в дальнейшем.

Однако в органах ФНС России из 599 проверок, результаты которых были признаны недействительными в 2017 году, только в 37 случаях в отношении должностных лиц, проводивших такие проверки, были применены меры ответственности. В органах Россельхознадзора из 139 проверок, проведенных с нарушением законодательства, только в 23 случаях должностные лица, их проводившие, понесли соответствующего наказания.

4.1.6. Доля проверок, проведенных с участием привлекаемых экспертов и экспертных организаций, выполняющих отдельных мероприятия по контролю (в процентах общего числа проведенных проверок)

Во многих сферах экономической деятельности обеспечение надлежащей результативности проверок, которая характеризуется обоснованностью, объективностью и комплексностью оценки соблюдения хозяйствующими

субъектами обязательных требований, требует привлечения к проверкам аккредитованных в установленном порядке экспертных организаций или аттестованных экспертов, которыми выполняются разнообразные мероприятия по контролю – обследования, исследования, испытания, специальные экспертизы и расследования, позволяющие выявить нарушения, установить их причины, ответственных за их совершение лиц, определить масштабы и тяжесть последствий таких нарушений, что является абсолютно необходимым условием соблюдения законности и результативности осуществления контрольно-надзорной деятельности.

При осуществлении в 2017 году федерального государственного контроля (надзора) эксперты и экспертные организации привлекались к проведению более 181,5 тыс. проверок или в 17,3% случаев (в 2015 г – в 12,3%, в 2016 г. – в 14,5%) (Таблица 18).

Таблица 18

	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Федеральные органы контроля	12.3	14,6	17,3
Региональные органы контроля	1,1	1,2	1.2
Муниципальные органы контроля	0,5	0,3	0,3

Наиболее широко эксперты и экспертные организации привлекаются к проверкам, проводимым органами Роспотребнадзора (153,9 тыс. проверок, что составляет 66,8% всех проверок, в 2016 г. – 61,3%, в 2015 г. - 62,1%), Россельхознадзора (5,5 тыс. проверок или в 14,9% всех проверок, в 2016 г. – в 7,2%, в 2015 г. - в 8,1%), Росприроднадзора (3.2 тыс. проверок или в 24,8% всех проверок, в 2016 г. - в 25,7%, в 2015 г. в 14,5%), ФМБА России (1,7 тыс. проверок или в 41,5% всех проверок, в 2016 г.- в 39,5%, в 2015 г. в 38,9%) и Росстандарта (1,4 тыс. проверок или в 15,35% всех проверок, в 2016 г. - в 18,5%, в 2015 г. в 15,7%). Экспертные функции по обеспечению государственного контроля (надзора) выполняются в основном подведомственными указанным органам специализированными государственными бюджетными учреждениями.

С другой стороны, обращает на себя внимание крайне редкое привлечение к проверкам экспертов и экспертных организаций в деятельности Ростехнадзора при осуществлении государственного надзора в области промышленной безопасности, строительства, горного дела, использования атомной энергии. Из 130,2 тыс. проведенных в 2017 г. проверок в отношении субъектов, представляющих, в основном, высокий риск опасности, экспертные организации и эксперты привлекались органами Ростехнадзора к проведению лишь 17 проверок. В контрольно-надзорной деятельности МЧС России, где также особое значение имеет использование компетенции экспертов при расследовании причин возникновения пожаров и чрезвычайных ситуаций, последние привлекались к проверкам только в 4,8% всех проведенных проверок.

Особенно негативно следует оценивать такую организацию контрольно-надзорной деятельности, когда без участия высококвалифицированных специалистов в области промышленной, энергетической, радиационной, строительной, пожарной безопасности проводятся проверки в случаях выявления нарушений, связанных с угрозой причинения вреда охраняемым ценностям, возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Так же редко эксперты и экспертные организации привлекаются к проведению проверок (в среднем лишь к каждой восьмидесятой проверке) в деятельности контрольных органов субъектов Российской Федерации, что объясняется отсутствием в их ведении специализированных учреждений, выполняющих экспертные функции.

4.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора), которая заключается в достижении органами, осуществляющими эти функции, значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей

4.2.1. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок которых органами государственного контроля (надзора)

выявлены правонарушения

Частота выявления нарушений обязательных требований при проверках свидетельствует, с одной стороны, о компетентности должностных лиц контролирующих органов, способных выявить нарушения, лиц, их допустивших, оценить последствия и установить причинно-следственные связи между выявленными нарушениями и их последствиями, а с другой – о добросовестности или недобросовестности хозяйствующих субъектов и состоянии соблюдения ими законодательства.

Достижение главной цели осуществляемой государством контрольно-надзорной деятельности является предотвращение неисполнения требований законодательства, направленных на защиту прав и интересов граждан, общества и государства, с использованием в том числе административно-властных полномочий по пресечению нарушений, применение мер воздействия к нарушителям, что в конечном итоге должно выражаться в снижении частоты совершаемых и соответственно выявляемых нарушений в деятельности хозяйствующих субъектов.

В 2017 году при проведении проверок в отношении 789,1 тыс. подконтрольных субъектов федеральными контрольными органами были выявлены нарушения обязательных требований со стороны 451,5 тыс. субъектов или в 57,2% общего количества проверенных субъектов (в 2016 г. – в 55,7%, в 2015 г. – в 63,2%).

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проверках 110,1 тыс. хозяйствующих субъектов нарушения обязательных требований были выявлены у 52,1 тыс. субъектов или в 47,3 %. Более 21% проверенных органами муниципального контроля субъектов допускали нарушения обязательных требований.

По данным, приведенным в Таблице 19, в среднем доля подконтрольных субъектов, проверенных федеральными органами государственного контроля (надзора) в отчетном году, среди которых выявляются нарушения обязательных требований, возросла по сравнению с 2016 годом, и остается на протяжении последних лет стабильно высокой.

Таблица 19

Доля хозяйствующих субъектов, в ходе проведения проверок которых отдельными федеральными контрольными органами выявлены нарушения обязательных требований (в процентах общего числа субъектов, в отношении которых проведены проверки)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	ФНС России	91,9	93,5	98,2
2	Росфинмониторинг	96,1	95,1	97,1
3	Роспатент	99,2	100,0	90,7
4	Казначейство России	-	81,2	86,4
5	Рособрнадзор	100,0	95,7	84,7
6	Росалкогольрегулирование	72,5	65,8	80,6
7	Роскомнадзор	50,7	72,0	79,1
8	Роспотребнадзор	78,4	78,8	77,3
9	Роструд	81,8	77,7	73,1
10	Минюст России	72,2	71,8	71,3
11	Росздравнадзор	63,8	69,5	68,6
12	Ростехнадзор	48,7	46,9	66,2
13	Росприроднадзор	64,6	59,5	60,7
14	ФМБА России	47,6	48,6	56,0
15	Россельхознадзор	50,0	51,7	54,9
16	ФТС России	47,1	51,2	53,9
17	Росрыболовство	-	53,3	53,1
18	МЧС России	48,0	50,8	52,5
19	ФАС России	66,9	61,6	49,7
20	МВД России	42,3	40,2	37,2
21	Росстандарт	28,8	34,8	35,8
22	Минкультуры России	37,0	67,1	32,9

23	Росреестр	28,3	28,4	32,9
24	Росгвардия	-	25,9	27,0
25	ФСТЭК России	62,9	72,5	24,5
26	Росаккредитация	35,7	19,9	24,2
В среднем		**63,2**	**55,7**	**57,2**

Высоким сохраняется удельный вес проверок, в результате которых выявляются нарушений обязательных требований, в финансово-бюджетной и налоговой сфере, в деятельности некоммерческих организаций, в сфере защиты авторских прав, прав потребителей и работников, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны природы, обеспечения строительной, технологической и промышленной безопасности, ветеринарии (от 50 до 100 процентов общего числа проведенных проверок).

Положительной динамики результатов контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в устойчивом снижении доли проверенных хозяйствующих субъектов, которыми допускаются нарушения обязательных требований, по представленным контролирующими органами данным не наблюдается.

При осуществлении регионального государственного контроля (надзора) доля хозяйствующих субъектов, по результатам проверок которых выявляются нарушения обязательных требований, на протяжении 2014 – 2016 годов постоянно увеличивалась, составляя соответственно 42%, 51% и 54% и приближаясь к аналогичному показателю федерального уровня. В 2017 году этот показатель снизился до 45%.

Представляет интерес статистика данных, характеризующих распространенность нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении проверок, в том числе в зависимости от их вида (плановые/внеплановые).

Так, при проведении проверок федеральными контролирующими органами сокращается как их общее количество, так и количество проверок с нарушениями

обязательных требований. В 2017 году по результатам 1049,8 тыс. проверок нарушения были выявлены в 619,6 тыс. проведенных проверок или в 59% случаях. В 2016 году из 1189,3 тыс. проверок нарушения были выявлены по итогам 726,7 тыс. проверок или в 61,1% случаев, в 2015 году из 1494,1 тыс. проверок завершились выявлением нарушений 889,3 тыс., что составило 59,5%. Таким образом, несмотря на сокращение масштабов контрольной деятельности и абсолютного количества выявляемых нарушений, распространенность нарушений обязательных требований, допускаемых хозяйствующими субъектами, остается практически на одном и том же уровне.

Сведения, характеризующие распространенность выявляемых нарушений по видам проверок, представлены в Таблице 20.

Таблица 20.

Доля проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований (в процентах общего количества проведенных плановых/ внеплановых проверок)

	2015 г.		2016 г.		2017 г.	
	Плановые	Внеплановые	Плановые	Внеплановые	Плановые	Внеплановые
Федеральные органы контроля	72,2	47,7	73,4	51,8	74,8	50.2
Региональные органы контроля	29,8	34,4	35,2	35,3	35,1	35,7
Муниципальные органы контроля	30,3	48,3	32,5	42,5	43,8	47,7

Обращает на себя внимание то, что при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) плановые проверки, согласно представленным данным, позволяют выявлять нарушения обязательных требований значительно чаще, чем внеплановые. Это подтверждает вывод о более системном характере плановых проверок и плановой контрольной деятельности в целом.

В деятельности органов регионального и муниципального контроля такие различия менее выражены в силу того, что внеплановый характер контрольной

деятельности на региональном и местном уровнях является преобладающим.

Общее количество выявленных нарушений в 2017 году составило более 3,5 млн., из которых почти 90% приходится на нарушения, выявленные в ходе проверок, проведенных органами федерального государственного контроля (надзора) (3,1 млн.).

При этом, несмотря на сокращение общего количества проводимых проверок, количество выявляемых нарушений обязательных требований увеличивается в деятельности Ростехнадзора (1019,3 тыс. нарушений в 2017 г., против 802,4 тыс. в 2016 г.), Роспотребнадзора (719,1 тыс. нарушений в 2017 г., против 697,2 тыс. в 2016 г.). С другой стороны, сокращается количество нарушений, выявляемых органами МЧС России (с 525,3 тыс. в 2016 г. до 462,2 тыс. в 2017 г.), Роструда (с 475,9 тыс. в 2016 г. до 462,2 тыс. в 2017 г.), ФНС России (со 187,0 тыс. до 123,2 тыс.), Ространснадзора (132,2 тыс. до 122,3).

В результате регионального государственного контроля (надзора) в отчетном году было выявлено 362,4 тыс. нарушений (в 2015 г. – 790 тыс., в 2016 г. – 388,5 тыс.).

4.2.2. Среднее количество правонарушений, выявляемых у одного юридического лица, индивидуального предпринимателя, у которого в ходе проверок органами государственного контроля (надзора) выявлены нарушения обязательных требований

Другим показателем, характеризующим многочисленность и разнообразие нарушений обязательных требований в деятельности хозяйствующих субъектов, является количество таких нарушений, выявляемых в расчете на одну проведенную проверку.

В последние годы наблюдается незначительные колебания этого показателя при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) (Таблица 21).

Таблица 21.

Среднее количество правонарушений, выявляемых у одного хозяйствующего субъекта, у которого в ходе проверок органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Казначейство России	-	49,6	62,3
2	Роспатент	16,2	25,4	36,1
3	Ростехнадзор	18,0	22,3	23,9
4	Роскомнадзор	10,7	20,5	22,0
5	МВД России	2,0	6,9	11,2
6	Ространснадзор	7,7	7,5	7,9
7	Росздравнадзор	4,7	7,2	7,6
8	Роспотребнадзор	4,6	4,9	5,1
9	ФМБА	4,4	5,2	5,1
10	Роструд	5,8	5,3	4,9
11	ФТС России	4,3	4,7	4,7
12	МЧС России	4,7	4,0	4,2
13	Минюст России	2,6	3,0	3,3
14	Росприроднадзор	3,2	3,2	2,9
15	Росгвардия	-	2,0	2,5
16	ФАС России	3,0	3,6	2,2
17	Росстандарт	1,1	1,3	2,2
18	Россельхознадзор	1,8	1,8	1,9
19	Росфинмониторинг	1,9	1,9	1,7
20	Росреестр	1,5	1,5	1,7
21	Рособрнадзор	1,7	1,5	1,6
22	Росалкогольрегулирование	1,6	1,4	1,5
23	ФНС России	1,3	1,3	1,4

24	Росрыболовство	-	1,3	1,4
25	ФСТЭК России	4,7	4,5	1,2
26	Рослесхоз	2,6	2,7	1,2
27	Минкультуры России	1,1	1,1	1,1
28	Росаккредитация	1,6	1,1	1,1
В среднем		**5,7**	**4,2**	**5,1**

В деятельности хозяйствующих субъектов в финансово-бюджетной сфере, сфере обеспечения промышленной, строительной и энергетической безопасности, связи при каждой проверке в среднем выявляется более 10 нарушений обязательных требований, что свидетельствует о невысоком уровне соблюдения законодательства Российской Федерации в перечисленных сферах. При этом указанный показатель в сферах экономической деятельности, подконтрольных Роспатенту, Ростехнадзору, Роскомнадзору, Росздравнадзору, Роспотребнадзору и, особенно Казначейству России, стабильно увеличивается в течение последних трех лет.

Вместе с тем стабильно низкие показатели среднего количества нарушений, выявляемых при проверках, проводимых Минкультуры России, ФНС России, Рособрнадзором, Росреестром, Россельхознадзором, Росалкогольрегулированием, Росаккредитацией, Росстандартом (1,1 – 1,8 нарушений на одну проверку), не служат свидетельством благополучного положения с соблюдением обязательных требований в подконтрольных этим органам сферах хозяйственной деятельности. Например, нарушения налогового законодательства были выявлены у 98% проверенных ФНС России субъектов, ветеринарного законодательства у 54% субъектов, проверенных Россельхознадзором.

Среднее количество выявляемых органами регионального государственного контроля (надзора) нарушений в расчете на одну проверку колеблется на уровне 2,9 (в 2017 г.) - 3,4 (в 2015 г.). Наибольшее количество нарушений в расчете на 1 проведенную проверку, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, отмечается в Краснодарском, Красноярском краях, Белгородской, Брянской, Калужской, Кировской, Мурманской, Рязанской, Тверской,

Челябинской областях, республиках Алтай, Башкортостан, Бурятия, Марий-Эл (в среднем от 9 до 22 нарушений на одну проверку).

Контролирующими органами местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля выявляется в среднем 3 нарушения в расчете на одну проведенную проверку.

4.2.3. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

В среднем удельный вес подконтрольных субъектов, при проверках которых выявляются нарушения обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций, сохраняется на низком уровне, увечившись в 2017 году по сравнению с предыдущим годом на несколько процентных пунктов (Таблица 22).

Стабильно превышает среднее значение этот показатель в сферах хозяйственной деятельности, подконтрольных Росздравнадзору, Роспотребнадзору, ФМБА России, Россельхознадзору, Росфинмониторингу, Ространснадзору, МЧС России, ФТС России.

Таблица 22.

Доля хозяйствующих субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также угрозу возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росздравнадзор	23,4	51,7	48,9
2	ФМБА России	23,7	27,0	28,1
3	Росфинмониторинг	-	20,5	22,7
4	Россельхознадзор	15,6	17,8	20,3

5	Ространснадзор	21,0	23,3	19,7
6	Роспотребнадзор	19,0	19,1	19,0
7	ФТС России	12,4	15,9	19,0
8	МЧС России	20,6	19,2	16,3
9	МВД России	9,2	9,1	9,9
10	Роструд	10,5	7,6	5,9
11	Росприроднадзор	5,8	4,8	5,8
12	Росстандарт	1,5	2,3	5,0
13	Ростехнадзор	2,0	4,0	2,9
14	Росреестр	0,4	0,7	0,2
В среднем		**12,9**	**7,9**	**8,6**

Обращает на себя внимание рост удельного веса проверок с нарушениями обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда, в сфере медицинской деятельности, предотвращения финансирования незаконной деятельности, объяснение которому, к сожалению, в представленных Росздравнадзором и Рофинмониторингом докладах не дается.

В деятельности Росреестра, Минкультуры России в ходе проведенных проверок выявляются единичные случаи нарушений, представляющих угрозу причинения вреда.

Такие случаи с учетом предмета осуществляемых контрольно-надзорных функций не выявляются по результатам проводимых проверок органами ФНС России, ФАС России, Рособрнадзора, Росгидромета, Роскомнадзора, Роспатента, ФСТЭК России, Росаккредитации, Росгвардии, Минюста России и Минфина России.

В среднем по субъектам Российской Федерации удельный вес проверок, в результате которых выявлены нарушения, представляющие угрозу причинения вреда, в отчетном году составил 9,7%. Выше среднего показателя удельный вес таких проверок отмечается в 22 субъектах Российской Федерации (Алтайский край, Амурская, Вологодская, Иркутская, Курская области, республики Алтай,

Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Приморский, Ставропольский края и другие субъекты Российской Федерации).

Вместе с тем необходимо признать, что в контрольно-надзорной деятельности уполномоченных государственных органов и, тем более, органов местного самоуправления преобладает субъективный подход к определению и учету случаев возникновения угрозы причинения вреда.

По-прежнему отсутствует однозначное определение сущности понятия «угроза причинения вреда», дифференциация самих обязательных требований по степени потенциальной опасности их нарушения, четкие критерии классификации таких нарушений, унифицированные подходы к оценке ситуации, связанной с нарушениями обязательных требований, представляющих высокую вероятность наступления негативных последствий.

Объективная оценка этого важнейшего показателя эффективности контрольно-надзорной деятельности, свидетельствующего о ее профилактической направленности, возможна только при переходе системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в целом на риск-ориентированную методологию организации и проведения мероприятий по контролю в целях оценки соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

4.2.4. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда, безопасности государства, а также случаи возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Представленные в статистических отчетах за 2017 год данные о выявленных при проведении проверок нарушениях, следствием которых явилось причинение вреда охраняемым ценностям и возникновение чрезвычайных ситуаций, носят весьма противоречивый характер и вызывают сомнение в их достоверности (Таблица 23), так же как и данные, представленные в Таблицах 23 и 24.

Доля хозяйствующих субъектов, в результате проверок которых выявляются нарушения, обуславливающие причинение вреда, возникновение чрезвычайных

ситуаций, в среднем составило в 2017 году 1,4% всех проверок, при которых выявлены нарушения, и является самой высокой за последние четыре года статистических наблюдений. Это может служить основанием для некорректных выводов об эффективности (неэффективности) действующей системы контрольно-надзорной деятельности, которая в основном сосредоточена на выявлении нарушений, не представляющих высокого риска причинения вреда.

Таблица 23.

Доля хозяйствующих субъектов, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	ФТС России	3,4	4,6	14,1
2	Росздравнадзор	2,8	3,8	6,5
3	Роструд	6,7	4,7	4,1
4	МВД России	0,7	0,8	1,7
5	Росприроднадзор	0,6	1,3	1,3
6	Россельхознадзор	0,7	0,9	1,3
7	ФМБА России	0,5	0,9	0,8
8	Роспотребнадзор	1,4	1,3	0,6
9	Ространснадзор	0,4	0,5	0,4
10	Ростехнадзор	0,4	0,3	0,4
11	МЧС России	0,3	0,1	38 случаев
В среднем		**1,2**	**1,0**	**1,4**

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имущества физических, юридических лиц и государственного имущества, культурного наследия, безопасности государства. Каждым органом

государственного контроля (надзора) ведется ведомственная статистика, сопоставление и сравнительный анализ которой не представляется возможной.

По-прежнему не согласуются между собой системы учета пострадавших при возникновении аварий на опасных промышленных объектах (ведется Ростехнадзором), при пожарах и чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (ведется МЧС России), учета случаев заболеваний, отравлений, травм и смерти работающих, в том числе от несчастных случаев на производстве (ведется Роструд) и профессиональных заболеваний работающих (ведется Роспотребнадзором). Аналогичная ситуация с регистрацией и учетом случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде, статистика которых ведется Росприроднадзором, Россельхознадзором, Росреестром, Роспотребнадзором, Росрыболовством, Ростехнадзором, Рослесхозом, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении государственного регионального экологического надзора.

4.2.5. Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда, безопасности государства, а также случаев возникновения чрезвычайных ситуаций

По данным статистических отчетов, суммарное количестве случаев причинения вреда, выявленных при проверках, проведенных федеральными контрольными органами, в отчетном году составило 27,1 тыс. случаев или на 18,4% меньше, чем в 2016 году (около 33,2 тыс. что в свою очередь на 4,8% меньше, чем в 2015 году).

Таблица 24.

Количество случаев причинения хозяйствующими субъектами вреда, безопасности государства, а также случаев возникновения чрезвычайных ситуаций, выявленных органами федерального государственного контроля (надзора)*

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Роструд	8643	9444	9586

2	МВД России	13208	12405	8290
3	Роспотребнадзор	7693	6959	6211
4	МЧС России	2958	2402	1115
5	Ространснадзор	844	701	648
6	Ростехнадзор	485	409	384
7	Россельхознадзор	536	131	365
8	Росздравнадзор	331	381	255
9	Росприроднадзор	86	207	127
10	ФМБА России	15	61	38
11	Росстандарт	1	10	31
12	Росреестр	2	13	12
13	Росгвардия	-	-	6
14	Росрыболовство	-	5	2
15	Минкультуры России	-	52	1
16	Росгидромет	-	-	1
Всего		**34 810**	**33 180**	**27 071**

*) В сводных данных исключены сведения о случаях причинения вреда охраняемым ценностям, представляемых ФТС России, в связи с тем, что в отчете за 2017 г. на основе измененной методики учерба ведомством к таким случаям отнесены не случаи причинения вреда, а случаи нарушения законодательства, при выявлении которых Службой были применены административные наказания за совершение неправомерных действий. Количество таких случаев составило 8783, что исключает их статистическое сопоставление с данными за 2016 и 2015 годы (соответственно 874 и 574 случая).

Основной объем выявляемых при проверках случаев причинения вреда стабильно приходится на органы Роструда, МВД России, Роспотребнадзора, МЧС России, Ространснадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора и Росздравнадзора при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны труда, ветеринарии, транспортной, промышленной, пожарной безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем обращает на себя внимание относительно небольшое количество случаев причинения вреда окружающей среды, фиксируемых Росприроднадзором

(86–207 случаев за последние три года), не отражающее реальное состояние негативного воздействия на окружающую природную среду в результате деятельности подконтрольных этому ведомству хозяйствующих субъектов.

Минкультуры России в отчете за 2017 год зафиксирован всего 1 случай причинения вреда охраняемым культурным ценностям, в то время как случаи причинения такого вреда в действительности имеют широкое распространение, что подтверждается данными независимых источников информации.

Вызывает также сомнение достоверность информации, представляемой Роскомнадзором, Росфинмониторингом, ФНС России и другими органами контроля, об отсутствии в 2013–2017 годах случаев причинения вреда охраняемым ценностям в подконтрольных сферах хозяйственной деятельности.

Органами государственного регионального контроля (надзора) в 2017 году выявлено 2572 случая причинения вреда охраняемым ценностям, органами муниципального контроля – 63 случая.

4.2.6. Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

На протяжении последних трех лет отмечается неустойчивая динамика количества регистрируемых случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов. В 2017 году было зарегистрировано 15084 таких случаев, что на 7,3% меньше, чем в 2016 году (Таблица 25).

Таблица 25.

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Роструд	8643	9444	9568
2	МВД России	4231	3975	3220
3	Ространснадзор	840	630	590
4	Роспотребнадзор	1090	852	471

5	Ростехнадзор	431	378	311
6	Росздравнадзор	331	381	255
7	МЧС России	408	386	171
8	ФМБА России	15	60	38
9	Росгвардия	-	-	6
Всего		**16035**	**16330**	**15 084**

4.2.7. Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

Второй год подряд отмечается резкое сокращение количества зарегистрированных случаев причинения вреда окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. В отчетном году оно составило 619 случаев (4,3 тыс. - в 2013 г., 1,4 тыс. - в 2014 г., 871 - в 2015 г., 464 – в 2016 г.) в основном за счет сокращения числа таких случаев, выявленных при проведении проверок органами Росприроднадзора и Роспотребнадзора в рамках федерального государственного экологического и санитарно-эпидемиологического надзора.

Таблица 26.

Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Россельхознадзор	520	123	365
2	Росприроднадзор	85	203	126
3	Роспотребнадзор	202	88	56
4	Ростехнадзор	27	24	34
5	МЧС России	20	9	23
6	Росреестр	2	11	12
7	Росрыболовство	-	5	2
8	Росстандарт	-	-	1
Всего		**871**	**464**	**619**

4.2.8. Количество случаев возникновения чрезвычайных ситуаций

В 2017 году всего по данным статистических отчетов было зарегистрировано 19 случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, что существенно меньше, чем в 2015 г. - 201, в 2016 г. - 181 случаев.

К сожалению, оценка ситуации с распространением случаев возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля не может быть проведена, поскольку в представляемых статистических отчетах и докладах контролирующих органов, сведения о возникновении таких ситуаций, включая и случаи аварий, являются неполными и вызывающими сомнение в их достоверности.

В первую очередь это касается органов исполнительной власти, осуществляющих государственный надзор в сфере промышленной, радиационной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, жилищного, строительного и экологического надзора.

4.2.9. Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах от общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)

Как следует из Таблицы 27, за последние годы в среднем доля нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении федеральными контролирующими органами внеплановых проверок, последовательно увеличивается (с 36,5% в 2013 г. до 46,7% в 2017 г.), однако остается меньшей по сравнению с удельным весом выявляемых нарушений при проведении плановых проверок (72,2% в 2015 г., 73,4% в 2016 г., 74,8% в 2017 г.).

Таблица 27.

Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росаккредитация	100,0	100,0	100,0
2	Роскомнадзор	76,2	99,6	96,4
3	ФТС России	78,2	81,9	89,9
4	МВД России	27,8	83,5	83,9
5	Росалкогольрегулирование	74,4	77,8	71,2
6	ФАС России	78,3	63,5	71,1
7	Рособрнадзор	38,7	77,3	70,7
8	Росреестр	55,1	67,8	67,3
9	Роструд	60,4	62,8	66,9
10	Росприроднадзор	38,5	45,0	54,2
11	Росстандарт	21,0	30,5	51,7
12	Минкультуры России	69,0	72,1	50,0
13	Россельхознадзор	30,6	55,7	49,6
14	МЧС России	40,7	38,9	47,6
15	Рослесхоз	30,9	53,1	45,5
16	Росздравнадзор	42,7	39,8	42,9
17	Ростехнадзор	47,5	55,7	42,5
18	Роспотребнадзор	40,7	43,0	40,8
19	Росрыболовство	-	29,9	32,8
20	ФМБА России	31,4	27,9	26,3
21	Ространснадзор	22,8	28,3	25,4
22	ФНС России	3,6	3,7	21,1
23	Росгваррдия	-	23,9	20,5

24	Минюст России	5,2	5,1	3,5
25	Казначейство России	-	5,3	3,4
26	Роспатент	10,1	21,3	3,3
27	ФСТЭК России	6,9	3,4	-
28	Росфинмониторинг	0,2	0,1	-
В среднем		**42,1**	**47,0**	**46,7**

Низкий уровень выявления нарушений при проведении внеплановых проверок отмечается в деятельности ФМБА, Росрыболовства, Ространснадзора, ФНС России, Росгвардии (менее 40% общего числа проверок, по результатам которых выявлены нарушения) и особенно Роспатента, Минюста России, ФСТЭК России, Росфинмониторинга.

4.2.10. Доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний.

За последние три года показатель средней доли проверок, в результате которых выявляются факты неисполнения ранее данных предписаний об устранении выявленных нарушений, сохраняется стабильно на низком уровне (немногим более 6 процентов), что свидетельствует об эффективности контрольно-надзорной деятельности (Таблица 28). Такие нарушения выявляются в основном при проведении внеплановых проверок (более 99%).

Таблица 28.

Доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах от общего числа выявленных нарушений)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росалкогольрегулирование	72,3	77,4	67,3
2	Рослесхоз	21,0	37,5	40,9
3	Минкультуры России	63,0	37,9	36,7
4	Росреестр	32,4	33,8	34,2

5	Росприроднадзор	27,9	28,4	33,2
6	Росрыболовство	-	23,6	25,6
7	Рособрнадзор	6,9	24,5	21,1
8	МЧС России	13,6	16,3	16,8
9	Росаккредитация	31.4	9,0	14,5
10	Ространснадзор	7,8	9,2	8,0
11	ФМБА России	10,5	9,6	7,6
12	Россельхознадзор	5,5	7,0	6,3
13	Ростехнадзор	4,6	5,9	6,1
14	Роспотребнадзор	4,2	4,9	5,3
15	Роскомнадзор	4,6	3,7	3,5
16	Росстандарт	4,4	4,5	2,7
17	Росздравнадзор	3,1	2,3	1,8
18	Росгвардия	-	0,1	1,3
19	МВД России	8,6	2,3	0,9
20	Минюст России	1,4	0,6	0,9
21	Роструд	4,2	0,5	0,6
22	ФТС России	0,1	0,1	0,3
23	Роспатент	0,4	1,7	0,2
24	ФАС России	0,5	0,4	0,2
25	ФНС России	0,3	0,2	0,2
В среднем		**6,1**	**6,4**	**6,0**

Высокие показатели выявляемых при проверках нарушений, связанных с неисполнением ранее данных предписаний об устранении таких нарушений, отмечается в деятельности хозяйствующих субъектов, подконтрольных Росалкогольрегулированию, Рослесхозу, Минкультуры России, Росреестру, Росприроднадзору, Росрыболовству (от 25 до 67 процентов проведенных проверок). Рассчитанные показатели, свидетельствуют о низкой исполнительской дисциплине

подконтрольных субъектов по устранению выявленных нарушений, мало изменяются в течение последних лет.

При этом объяснения столь низких показателей эффективности проводимых мероприятий по контролю в докладах указанных ведомств не приводятся.

Последовательно увеличивается доля внеплановых проверок, в результате которых выявляется неисполнение ранее данных предписаний, в сферах хозяйственной деятельности, поднадзорных МЧС России, Ростехнадзору, Роспотребнадзору Рособрнадзору, Ространснадзору, что также указывает на недостаточную эффективность контрольно-надзорной деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти.

4.2.11. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, безопасности государства, а также угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций

Удельный вес внеплановых проверок, проведенных по фактам угрозы причинения вреда, безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций, свидетельствует о реагировании контрольных органов на потенциально опасные ситуации, связанные с деятельностью хозяйствующих субъектов, с целью их предотвращения. С другой стороны, оценивая динамику этого показателя, можно судить о состоянии соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации в той или иной сфере экономической деятельности.

В последние годы доля таких проверок остается в среднем незначительной (в 2017 г. - 4,4%, в 2016 г. -5,1%, в 2015 г. – 4,0%) (Таблица 29).

Таблица 29.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, безопасности государства, а также угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций (в процентах общего числа проведенных внеплановых проверок)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росздравнадзор	33,4	34,1	33,0
2	Росстандарт	5,4	4,6	14,8

3	Рослесхоз	20,9	5,9	14,3
4	ФМБА России	8,5	10,4	9,1
5	Ространснадзор	6,8	9,6	8,2
6	Минкультуры России	-	22,3	7,6
7	Россельхознадзор	4,0	5,3	7,0
8	Роструд	4,6	5,1	4,8
9	Роспотребнадзор	6,4	5,7	4,7
10	Росрыболовство	-	6,4	4,0
11	Росприроднадзор	4,0	5,7	4,0
12	МЧС России	3,5	3,8	3,4
13	МВД России	1,1	1,4	3,0
14	Ростехнадзор	2,8	3,1	2,1
15	Росреестр	1,0	1,9	1,6
16	ФТС России	-	0,1	0,9
17	Росгвардия	-	0,1	0,9
18	Росаккредитация	-	0,1	-
В среднем		**4,0**	**5,1**	**4,4**

Стабильно существенно превышает средние данные величина доли внеплановых проверок, связанных с нарушениями, обуславливающими угрозу причинения вреда, в сферах деятельности Росздравнадзора, а в 2017 году – Росстандарта, Рослесхоза.

Следует отметить, что этот показатель, многократно превышающий средние данные по отчетам Росздравнадзора, Росстандарта, Рослесхоза, свидетельствует скорее о некорректных критериях, используемых этими контрольными органами для характеристики угрозы причинения вреда, чем о реальном неблагополучии в контролируемых сферах деятельности.

4.2.12. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций

В 2017 году количество случаев причинения вреда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций вследствие нарушений, выявленных в ходе проверок, сократилось (см. Таблицу 24). При этом количество внеплановых проверок, основанием для проведения которых послужили вышеуказанные случаи, составило в 2017 году почти 8,5 тыс., что почти на одну тысячу больше, чем в 2016 году, и более чем на две тысячи проверок больше, по сравнению с 2015годом.

Однако доля таких проверок (Таблица 30) сохраняется стабильно на низком уровне в течение последних трех лет.

Таблица 30.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах от общего числа проведенных внеплановых проверок)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Росздравнадзор	8,4	10,2	12,1
3	Роструд	3,2	3,8	4,0
4	МВД России	2,2	2,5	3,6
5	ФМБА России	0,6	1,0	1,8
6	Росстандарт	-	0,2	0,9
7	Ространснадзор	0,8	0,8	0,6
8	Россельхознадзор	0,2	0,1	0,4
9	Росрыболовство	-	0,3	0,2
10	Ростехнадзор	0,3	0,3	0,2
11	Росприроднадзор	0,9	0,2	0,2
12	Роспотребнадзор	0,2	0,2	0,2
13	Росреестр	-	0,1	0,1
В среднем		**0,8**	**1,1**	**1,2**

Применение в деятельности органов государственного контроля (надзора) мер административной ответственности

4.2.13. Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях

В связи со значительным количеством выявляемых при проведении проверок нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований, большинством федеральных контрольных органов широко применяются предоставленные им права по пресечению таких правонарушений в будущем посредством применения мер административной ответственности к лицам, совершившим такие правонарушения.

В 2017 году доля проверок, по результатам которых в связи с выявленными нарушениями были возбуждены дела об административных правонарушениях, составила в среднем 87,5%, сохраняясь практически стабильной на протяжении последних трех лет. При этом разброс этого показателя весьма значителен и составляет от 6,0% в деятельности Роспатента и Казначейства России до более 99% в деятельности Роспотребнадзора и МЧС России (Таблица 31).

Высокий показатель возбуждения дел об административных правонарушениях (в пределах 80 – 98 процентов всех проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований) характерен на протяжении последних трех лет для органов Росфинмониторинга, Росрыболовства, Роскомнадзора, Россельхознадзора, Роструда, Росприроднадзора, Росстандарта, ФМБА России.

С другой стороны, в деятельности Росздравнадзора, Росалкогольрегулирования, Минкультуры России, Росаккредитации, ФАС России, ФТС России, осуществляющих государственный надзор (контроль) в сферах экономической деятельности, представляющих высокую потенциальную опасность причинения вреда, удельный вес случаев возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам выявленных нарушений обязательных требований, колеблется в пределах от 35 до 55 процентов и сохраняется на невысоком уровне.

Таблица 31.

Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Роспотребнадзор	100,0	100,0	99,9
2	МЧС России	98,7	100,0	99,1
3	Росфинмониторинг	99,1	99,2	98,1
4	Росрыболовство	-	96,4	97,7
5	Роскомнадзор	79,4	97,5	97,6
6	Россельхознадзор	100,0	96,7	96,9
7	Роструд	89,7	89,1	88,3
8	Росприроднадзор	100,0	88,5	88,1
9	Росстандарт	83,2	78,0	85,9
10	Росгвардия	-	92,4	82,6
11	ФМБА России	80,2	82,3	82,0
12	Рослесхоз	68,8	77,8	78,9
13	Ростехнадзор	70,3	74,9	78,5
14	Минфин России	-	-	77,2
15	ФНС России	80,7	81,0	76,8
16	МВД России	76,4	66,5	74,6
17	Ространснадзор	59,3	64,8	73,9
18	Росреестр	71,6	69,3	70,5
19	ФТС России	59,4	60,1	62,3
20	Росздравнадзор	44,6	55,0	55,5
21	Росалкогольрегулирование	31,5	52,5	44,1
22	Минкультуры России	67,8	48,8	42,4
23	ФСТЭК России	22,6	7,9	41,7
24	ФАС России	63,8	35,9	37,3

25	Рособрнадзор	48,3	29,7	28,3
26	Росаккредитация	33,1	59,0	24,5
27	Минюст России	14,2	9,6	10,8
28	Роспатент	12,0	16,7	6,1
29	Казначейство России	-	13,9	6,0
В среднем		**87,9**	**87,6**	**87,3**

Редко возбуждаются дела об административных правонарушениях в контрольной деятельности Рособрнадзора, Росаккредитации и особенно Минюста России, Роспатента и Казначейства России.

Региональные контрольные органы в 2017 году возбуждали дела об административных правонарушениях, выявленных в ходе проведенных проверок, в среднем в 60,5 % случаев, что выше, чем в 2016 г. - 57,0%,. При этом только в 21 субъекте Российской Федерации этот показатель колеблется в пределах 80–95 процентов (Брянская, Ивановская, Кемеровская, Ленинградская, области, Самарская, Саратовская, Оренбургская, Ульяновская области, Краснодарский, Приморский края, республики Коми, Калмыкия, Крым, Удмуртия, Мордовия и другие территории).

В большинстве субъектов (44 территории) в деятельности региональных контролирующих органов указанный показатель существенно ниже среднего значения.

4.2.14. Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания.

Указанный показатель контрольно-надзорной деятельности большинства федеральных органов государственного контроля (надзора) свидетельствует о широком применения ими административных наказаний по результатам рассмотрения возбужденных дел об административных правонарушениях.

На фоне сокращения абсолютного количества проверок, в ходе которых выявляются нарушения обязательных требований, и соответствующего уменьшения

количества проверок, по результатам которых возбуждаются дела об административных правонарушениях, в отчетном году (Таблица 32), удельный вес проверок, по итогам которых в результате рассмотрения дел об административных правонарушениях наложены административные наказания сохранился на высоком уровне – 94,2% (в 2016 г. - 94,1%, в 2015 г. - 89,9%).

Таблица 32.

Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах от общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	Казначейство России	-	77,8	100,0
2	Росгвардия	-	94,3	100,0
3	Роспатент	100,0	44,4	100,0
4	Роструд	96,7	98,3	98,2
5	Роспотребнадзор	98,2	98,1	97,4
6	Росрыболовство	-	90,3	95,8
7	Росфинмониторинг	97,4	92,4	95,7
8	Россельхознадзор	94,7	94,2	95,3
9	МВД России	94,9	100,0	95,2
10	Ростехнадзор	92,5	96,6	94,8
11	Росздравнадзор	92,6	92,8	92,6
12	Ространснадзор	86,3	86,8	92,0
13	Роскомнадзор	94,6	99,7	91,9
14	ФНС России	96,2	94,1	91,1
15	ФМБА России	92,4	89,3	89,6
16	МЧС России	87,2	88,0	89,2
17	Росстандарт	89,4	89,8	89,0

18	Минюст России	79,8	79,0	88,4
19	Минфин России	-	-	87,8
20	Росприроднадзор	73,8	78,0	87,4
21	ФТС России	68,8	80,8	84,8
22	Росалкогольрегулирование	93,1	92,4	80,7
23	ФАС России	50,0	78,0	79,8
24	Росреестр	76,8	70,9	77,7
25	Рослесхоз	72,7	52,4	73,3
26	Рособрнадзор	30,3	34,5	45,5
27	Росаккредитация	54,0	78,5	42,0
28	Минкультуры России	87,5	53,3	33,3
29	ФСТЭК России	89,7	100,0	20,0
В среднем		**89,9**	**94,1**	**94,2**

Следует отметить сравнительно низкое значение указанного показателя в деятельности ФАС России, Росреестра, Рослесхоза Росприроднадзора, и, особенно, в деятельности Росаккредитации, Рособрнадзора, Минкультуры России и ФСТЭК России.

Доля проверок, по итогам которых по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях наложены административные наказания, в деятельности органов регионального контроля в течение последних трех лет, остается нестабильной и колеблется на уровне 77 - 82 процентов.

Анализируя структуру административных наказаний, наложенных федеральными контрольными органами (Таблица 33), необходимо отметить снижение их общего количества, которое в 2017 году составило 1055,6 тыс., что на 2% меньше, чем в 2016 году (1078,0 тыс.), и на 17% меньше, чем в 2015 году (1269,1 тыс.).

Таблица 33.

Виды административных наказаний, наложенных федеральными органами исполнительной власти

Виды административных наказаний	2015 г. (рост/снижение по сравнению с 2014 г.)	2016 г. (рост/снижение по сравнению с 2015 г.)	2017 г. (рост/снижение по сравнению с 2016 г.)
Количество административных наказаний – всего, в том числе:	1 269 093 (-2%)	1 078 037 (-15%)	1 055 558 (-2%)
административный штраф;	1 118 869 (-2%)	925 563 (-17%)	853 728 (-8%)
предупреждение;	126 083 (+8%)	136 546 (+8%)	181 963 (+33%)
административное приостановление деятельности;	11 015 (-34%)	7 623 (-31%)	7 106 (-7%)
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;	7 709 (-38%)	5 297 (-31%)	9 704 (+83%)
лишение специального права, предоставленного физическому лицу;	2 376 (+120%)	699 (-71%)	-
конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения;	2 440 (+57%)	2 170 (-11%)	2 888 (+18%)
административный арест;	462 (-23%)	61 (-87%)	80 (+31%)
дисквалификация	139 (-45%)	78 (-44%)	89 (+14%)

Согласно данным, приведенным в Таблице 33, на фоне общего сокращения количества наложенных наказаний за нарушения обязательных требований последовательно расширяется практика применения административных наказаний

в виде предупреждения по фактам впервые выявленных и малозначительных нарушений, в том числе за счет поправок, внесенных в 2015–2016 годах в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, значительно увеличивших количество составов правонарушений, по которым применяются наказания в виде предупреждения, а также предусматривающих замену штрафов предупреждениями для субъектов малого и среднего предпринимательства.

С другой стороны, в отчете за 2017 год ни один из контролирующих органов не указал данные о количестве административных наказаний за нарушения, предусматривающие лишение специальных прав, в то время, как только за нарушения правил дорожного движения, выявленные ГИБДД МВД России, судами по инициативе контролирующего органа были вынесены 466,5 тыс. решений о лишении физических лиц права управления транспортными средствами.

Продолжается сокращение практики применения контролирующими органами административных наказаний в виде административного ареста (с 598 случаев в 2014 г., 462 -в 2015 г. до 78 случаев в 2016 г. и 80 случаев в 2017 г.), дисквалификации (с 251 случая в 2014 г., 139 - в 2015 г. до 78 случаев в 2016 г. и 89 случаев в 2017 г.) и административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (с 16,6 тыс. в 2014 г., более 11 тыс. в 2015 г. до 7,6 тыс. случаев в 2016 г. и 7,1 тыс. в 2017 г.).

Следует отметить, что административное приостановление деятельности, является крайним, но наиболее эффективным административным действием по прекращению недобросовестной деятельности, представляющей опасность причинения вреда или причиняющей вред охраняемым ценностям. В этой связи резкое сокращение применения такого вида наказания представляется трудно объяснимым и оправданным на фоне практически не изменяемого в 2014–2017 годах числа случаев угрозы причинения вреда и случаев причинения вреда, обусловленных грубыми нарушениями подконтрольными субъектами обязательных требований, требующих наиболее эффективных видов административного воздействия.

В отчетном году наиболее распространенным видом административного

наказания, по-прежнему, являются административные штрафы, которые применяются почти в 81% общего числа наказаний.

Несмотря на расширение применения предупреждений в качестве административного наказания, их доля в общей сумме наказаний составляет 17% (13% в 2016 г. и 10% в 2015г.)

Удельный вес иных видов административных наказаний, наложенных в 2017 году по результатам проверок, является незначительным в общем количестве административных санкций, применяемых контрольными органами.

Общая сумма наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) штрафов за административные правонарушения в 2017 году составила 14128,8 млн. руб. (без данных ФТС России), что на 1280,4 млн. руб. или 8,4% меньше, чем в 2016 году (15409,2 млн. руб.).

Следует отметить, что в общую сумму штрафов не включены данные о штрафах, накладываемых ФТС России (более 45 млрд. руб.), поскольку размеры штрафов за нарушения таможенного законодательства носят фискальный характер и определяются во многих случаях величинами, кратными стоимости незаконно ввозимых, вывозимых товаров.

Органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации в 2017 году наложено штрафов на сумму более 6547,8 млн. руб. (без данных Республики Башкирии, Белгородской и Мурманской областей, ошибочно указавших в отчетах в 10 раз завышенные размеры штрафов), что примерно соотносится с данными за 2016 и 2015 годы (соответственно 6485,0 млн. руб. и 6098,9 млн. руб.).

Анализ данных, приведенных в Таблице 34, свидетельствует о сокращении количества административных штрафов, накладываемых федеральными контролирующими органами, изменении их структуры и размеров.

Таблица 34.

Характеристика административных штрафов, наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора)

Тип плательщика	Год	Количество штрафов (ед.)	Доля (%)	Сумма штрафов (млн. руб.)	Доля (%)	Средний размер штрафа (тыс. руб.)
Должностное лицо	2015	525 244	51,3	3 247,9	22,5	6,1
	2016	442 465	47,8	2 753,3	3,1	6,2
	2017	406 626	47,6	2 838,3	4,8	7,0
Индивидуальный предприниматель	2015	211 405	20,6	1 446,7	9,8	7,2
	2016	146 756	15,9	1 299,4	1,5	8,9
	2017	87 274	10,2	850,4	1,4	9,7
Юридическое лицо	2015	234 096	20,9	10 060,1*	68,2	43,6
	2016	225 514	24,4	13 111,3*	95,0	58,1
	2017	230 419	27,0	11 686,2*	93,2	50,7
Всего	**2015**	**1 024 443**		**14 754,7***		**14,4**
	2016	**925 563**		**15 409,2***		**16,6**
	2017	**853 728**		**14 128,8***		**16,5**

*) без данных ФТС России

Основная доля штрафов в 2017 году была наложена на должностных лиц (47,6%). На индивидуальных предпринимателей приходится 10,2% общего количества наложенных штрафов, что в 1,5 – 2 раза меньше, чем в 2016 и 2015 годах. Последовательно увеличивается доля штрафов, накладываемых на юридических лиц (с 21% в 2015 г., 24% в 2016 г. до 27% в 2017 г.). Именно на юридических лиц приходится основная доля наложенных штрафов по их размерам (почти 83%).

Средний размер штрафов, накладываемых на должностных лиц, колеблется за последние три года и в 2017 году составил 7,0 тыс. руб.

Последовательно возрастает средний размер штрафов, накладываемых на индивидуальных предпринимателей (с 7,2 тыс. руб. в 2015 г. до 9,7 тыс. руб. в 2017 г.) и юридических лиц (с 43,6 тыс. руб. в 2015 г. до 50,1 тыс. руб. в 2017 г.).

Эффективность деятельности органов государственного контроля (надзора) по применению мер административной ответственности за выявленные нарушения в виде административных штрафов определяется, в том числе показателем полноты взыскания наложенных штрафов (Таблица 35).

Таблица 35.

Отношение суммы взысканных отдельными федеральными контрольными органами административных штрафов к общей сумме наложенных штрафов

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	ФСТЭК России	1,0	0,8	1,0
2	Роспатент	0,5	0,5	1,0
3	ФМБА России	0,8	0,8	1,0
4	Роспотребнадзор	0,9	0,9	0,9
5	Ростехнадзор	0,8	0,9	0,9
6	Роскомнадзор	0,9	1,0	0,9
7	Роструд	0,8	0,9	0,9
8	Рослесхоз	0,5	0,2	0,9
9	Росздравнадзор	0,9	0,9	0,8
10	Росфинмониторинг	0,5	0,6	0,8
11	Росстандарт	0,7	0,8	0,8
12	ФНС России	0,8	0,7	0,7
13	Росприроднадзор	0,6	0,7	0,7
14	Росгвардия	-	1,0	0,7
15	Минкультуры России	0,4	0,3	0,7
16	Россельхознадзор	0,9	0,6	0,6

17	Росрыболовство	-	0,6	0,6
18	МЧС России	0,7	0,8	0,6
19	Ространснадзор	0,5	0,7	0,6
20	Росреестр	0,4	0,4	0,6
21	МВД России	0,7	0,8	0,5
22	Минюст России	0,3	0,3	0,4
23	Росалкогольрегулирование	0,3	0,2	0,4
24	Казначейство России	-	0,1	0,4
25	Минфин России	-	-	0,4
26	ФАС России	0,3	0,2	0,3
27	Росаккредитация	0,9	0,3	0,2
В среднем[X)]		**0,7**	**0,6**	**0,7**

[X)] без данных ФТС России и Рособрнадзора

Наиболее полно в 2015–2017 годах взыскиваются штрафы (с учетом части сумм штрафов, уплата которых переходит на следующий год) органами ФСТЭК России, ФМБА России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, Роскомнадзора (90–100 процентов), Росздравнадзора, Росстандарта, (80–90 процентов), ФНС России, Росприроднадзора (70–80 процентов).

На уровне 60% от числа наложенных взыскивались штрафы Россельхознадзором, Росрыболовством, Ространснадзором, Росреестром.

Минюстом России, Росалкогольрегулированием, Казначейством России, Минфином России, ФАС России и Росаккредитацией в отчетном году было взыскано лишь 30–40 процентов наложенных штрафов.

В 2017 году снижена активность по взысканию наложенных штрафов МВД России (с 80% в 2016 г. до 50% в 2017 г. взысканных штрафов), Росгвардии (со 100% до 70%).

4.2.15. Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел

Перечень федеральных органов исполнительной власти, наиболее часто сталкивающихся при проведении проверок с действиями должностных лиц хозяйствующих субъектов, допускающих нарушения обязательных требований, имеющие признаки преступных деяний, и использующих в этих случаях предоставленные им права по передаче дел в правоохранительные органы для возбуждения уголовных дел, весьма ограничен (Таблица 36).

Всего в отчетном году федеральными контролирующими органами в уполномоченные органы были переданы для возбуждения уголовных дел материалы по результатам 12,7 тыс. проверок, в ходе которых были выявлены грубые нарушения обязательных требованиях, что составило 2% от общего количества таких проверок. Уголовные дела были возбуждены по материалам только 437 проверок или в 3,4% случаев.

Таблица 36.

Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах от общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований)

№	Наименование органа контроля	2015 г.	2016 г.	2017 г.
1	МВД России	0,1	6,9	7,6
2	ФТС России	11,6	15,6	6,1
3	Роструд	6,7	7,0	6,6
4	Росаккредитация	-	4,9	3,5
5	ФНС России	3,0	2,7	3,4
6	Росздравнадзор	1,3	1,7	3,0
7	Роспатент	-	-	2,0
8	ФАС России	0,2	0,4	0,9
9	Росприроднадзор	0,1	0,3	0,3
10	Роспотребнадзор	0,1	0,1	0,3

11	МЧС России	менее 0,1	менее 0,1	0,2
12	Минфин России	-	-	0,2
13	Россельхознадзор	0,6	0,1	0,1
14	Ростехнадзор	0,1	0,1	менее 0,1
15	Росстандарт	менее 0,1	менее 0,1	менее 0,1
В среднем		**1,6**	**2,0**	**2,0**

В 2017 году только 15 органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), использовали полномочия по передаче материалов по выявленным при проверках нарушениям обязательных требований в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

При этом грубые нарушения обязательных требований и случаи причинения вреда охраняемым законом ценностям, которые могли стать основанием передачи материалов проверки для возбуждения уголовных дел выявлялись в сферах, подконтрольных ФТС России, МВД России, МЧС России, Роструду, Ространснадзору, Роспотребнадзору, Росздравнадзору, Росприроднадзору, Россельхознадзору, ФМБА России и Минкультуры России. Однако в деятельности МЧС России, Россельхознадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, ФМБА России материалы по выявляемым грубым нарушениям обязательных требований, послуживших причиной нанесенного вреда, лишь в единичных случаях передаются в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

Роскомнадзор, Росрыболовство, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Роспатент, Росреестр, Росфинмониторинг, Минфин России в процессе исполнения своих контрольных полномочий, как следует из отчетов и представляемых ежегодных докладов, не сталкиваются с нарушениями, являющимися основаниями для возбуждения уголовных дел.

5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2017 ГОДУ

5.1. Общие выводы и предложения.

Приведенные данные по итогам осуществления контрольно-надзорной деятельности в 2017 году позволяют сделать следующие выводы.

1. Основным направлением модернизации системы контрольно-надзорной деятельности стал переход к применению риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Правовая база применения риск-ориентированного подхода разработана и закреплена в положениях Федерального закона № 294-ФЗ, Правилах отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности (постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806).

В рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» проведена работа по внедрению риск-ориентированного подхода в наиболее массовые и социально-значимые виды государственного контроля (надзора). В положения об указанных видах государственного контроля включены категории риска и критерии отнесения к категориям риска объектов государственного контроля (надзора). Также одним из результатов проведенной работы стали предложения по отказу от проведения плановых проверок в рамках отдельных видов государственного контроля (надзора), что ведет к снижению административной нагрузки на предпринимательскую деятельность.

В работу по внедрению риск-ориентированного подхода необходимо вовлекать органы регионального государственного контроля (надзора). Наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации полномочиями по установлению категорий риска, критериев отнесения к категориям риска объектов регионального государственного контроля (надзора) придаст необходимую

гибкость и учет особенностей территории вопросам внедрения риск-ориентированных моделей контрольно-надзорной деятельности.

Пока не получило должного распространения внедрение в контрольно-надзорную деятельность индикаторов риска нарушения обязательных требований. Такое положение вызвано как относительной новизной данного института, так и тем, что его применение связано с целым рядом законодательных ограничений. Развитие законодательства должно создать условия для широкого внедрения индикаторов риска нарушения обязательных требований, применение которых позволяет использовать риск-ориентированный подход при внеплановых проверках.

2. Ведущее значение приобретает работа, направленная на обновление и систематизацию системы нормативного правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. На основе изменений действующего законодательства и в рамках приоритетных проектов начато практическое внедрение новых институтов контрольно-надзорной деятельности. Вместе с тем общее содержание Федерального закона № 294-ФЗ не позволяет обеспечить комплексное правовое регулирование организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на основе новых подходов.

Системность правового регулирования может быть обеспечена только принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации». Принятие данного Федерального закона станет отправной точкой для работы по масштабному пересмотру действующего регулирования контрольно-надзорной деятельности.

Потребуется изменение или принятие новых правил, общих требований, порядков по вопросам, детальное регулирование которых отнесено законом к полномочиям Правительства Российской Федерации. Также должна быть проведена работа по модернизации правового регулирования в части отдельных видов государственного контроля (надзора), муниципального контроля – путем внесения изменений в отраслевые федеральные законы. Необходимо обеспечить соотнесение соответствующих положений федеральных законов с Федеральным

законом «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации».

Потребуется глубокая переработка положений о видах контроля, административных регламентов осуществления видов контроля. Указанную работу целесообразно проводить на основе типовых структур положения о виде контроля, административного регламента.

3. Нуждается в новом импульсе работа по устранению избыточных, дублирующих и нереализуемых обязательных требований, соблюдение которых проверяется в процессе контроля. Меры по пересмотру обязательных требований принимаются в рамках приоритетного проекта по систематизации, сокращению количества и актуализации обязательных требований. Законодательно закреплен запрет на оценку соблюдения требований, содержащихся в нормативных правовых актах, принятых органами исполнительной власти СССР и РСФСР. Вместе с тем значительное число обязательных требований принято в период с 1991 года по настоящее время. Процесс их пересмотра и актуализации может быть ускорен путем установления законодательной нормы о том, что обязательные требования, содержащиеся в нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти, принятых до введения в действие института оценки регулирующего воздействия (до 2010 года), также не подлежат проверке в ходе проведения мероприятий по контролю (по аналогии с актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР).

4. Отдельного внимания требуют новые институты и инструменты правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. С учетом опыта практического применения должны анализироваться и рассматриваться с точки зрения достаточности и адекватности существующего правового регулирования вопросы проведения мероприятий по профилактике, нацеленных на предупреждение причинения вреда охраняемым законом ценностям, в том числе по обеспечению открытости и доступности для хозяйствующих субъектов перечней нормативно-правовых актов и нормативных документов, устанавливающих обязательные

требования, и текстов самих документов. Также требует развития правовое регулирование проверочных листов (контрольных списков вопросов), применение которых позволяет решить целый спектр задач: организация работы инспектора во время осуществления мероприятия по контролю, осуществление самопроверок субъектами предпринимательской деятельности, ограничение предмета государственного контроля (надзора), муниципального контроля только обязательными требованиями, нарушение которых влечет риск причинения вреда охраняемым законом ценностям.

5. Принципиальное значение имеет осуществляемая реализация предложений по дальнейшему развитию системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Полноценное внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности невозможно без принятия Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», положения которого создадут правовую базу для внедрения данной системы оценки.

Система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности должна быть ориентирована на конечные целевые показатели предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и одновременное повышение эффективности экономики. В целях создания полноценной системы оценки необходимо определить показатели результативности и эффективности государственного и муниципального контроля, разработать и внедрить методику расчета таких показателей в полном масштабе.

В рамках указанной работы необходима доработка или отказ от использования показателей, используемых для анализа и оценки эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствии с Правилами подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215.

6. Наряду с проведенной работой по совершенствованию порядка организации и проведения государственного контроля (надзора), муниципального контроля необходимы анализ и проработка предложений по законодательному закреплению следующих вопросов:

- унификация прав, обязанностей и ответственности должностных лиц контрольных органов, определения статуса «инспектора», как должностного лица контрольно-надзорного органа, установление дополнительных требований к уровню профессиональных знаний «инспектора» и наличию у него практического опыта работы, стимулированию деятельности «инспекторов»;

- определения критериев возможного делегирования полномочий Российской Федерации по осуществлению федерального надзора для исполнения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- развития системы уведомительного порядка начала отдельных видов предпринимательской деятельности.

7. Предложения контрольно-надзорных органов.

Среди предложений контрольно-надзорных органов по совершенствованию нормативного правового регулирования осуществления контрольно-надзорной деятельности можно выделить следующие.

Минюст России в своем докладе отметил, что установленный порядок организации и проведения плановых проверок не учитывает возможность изменения адреса (места нахождения) проверяемого субъекта, которое влечет изменение органа, уполномоченного проводить проверку. Данная проблема актуальна для федеральных органов исполнительной власти, имеющих территориальные органы (как, например, Минюст России), контрольные полномочия которых в отношении проверяемых субъектов напрямую связаны с местом нахождения этих субъектов.

С учетом опыта проведения проверочных мероприятий, а также общего хода реформы системы государственного контроля (надзора) Росаккредитация предлагает следующие меры, направленные на повышение эффективности государственного и муниципального контроля (надзора):

- урегулирование порядка и сроков запроса и предоставления документов при проведении выездной проверки проверяемого лица и осуществлении процедуры подтверждения компетентности аккредитованного лица;

- ужесточение требований к обращению граждан и организаций, служащих основанием для проведения проверки, в том числе через установления особенностей идентификации лица, обратившегося с подобным обращением, сужение способов направления подобных обращений в органы власти. Подобные требования могли бы быть установлены положениями об отдельных видах государственного контроля (надзора) при условии закрепления исходных положений в Федеральном законе № 294-ФЗ;

- расширение перечня оснований проведения проверок, проводимых по согласованию с органами прокуратуры.

Росгвардией в докладе отмечено, что при формировании плана проведения плановых проверок ежегодно возникают вопросы, связанные с необходимостью устранения совпадений запланированных проверок с проверками другими контрольно-надзорных органов, что иногда приводит к возникновению неоднозначных ситуаций, когда Росгвардии предлагается провести совместную проверку с органами местного самоуправления, причем по разным адресам осуществления деятельности юридического лица.

С учетом изложенного Росгвардия считает необходимой разработку единой для всех контрольно-надзорных органов методики исключения совпадений при планировании проверок, а также определение порядка проведения совместных проверок. Аналогичное предложение содержалось в докладе Ространснадзора.

ФМБА России в своем докладе представило предложение о необходимости предусмотреть в статье 19 КоАП РФ последовательность действий должностных лиц, при невыполнении субъектом надзора предписания должностного лица об устранении нарушений (на сегодняшний день невыполнение предписания не влечет иной ответственности кроме как по части 1 статьи 19.5 КоАП РФ).

Указанные предложения будут учитываться Минэкономразвития России в работе по совершенствованию правового регулирования контрольно-надзорной деятельности.