

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, 2020 года

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2019 году» (далее – Доклад) является девятым ежегодным докладом Минэкономразвития России.

Доклад подготовлен во исполнение части 5 статьи 7 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Подготовка Доклада проведена на основе докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности, об эффективности такого контроля, представляемых в Минэкономразвития России посредством государственной автоматизированной системы «Управление» (ГАС «Управление») органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля в соответствии с частью 5 статьи 7 Федерального закона № 294-ФЗ.

Доклад подготовлен с учетом материалов доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2019», подготовленного Российским союзом промышленников и предпринимателей и Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики».

1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2019 ГОДУ

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

Работа в области реформирования системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в 2019 году осуществлялась по нескольким основным направлениям.

1.1.1. Анализ отражения информации о ключевых показателях в докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и субъектов Российской Федерации

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности невозможно представить без анализа информации о качестве и количестве выполняемой контрольно-надзорным органом работы.

Так, в целях ухода от «палочной» системы оценки распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 года № 934-р утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности (далее соответственно – распоряжение № 934-р, система оценки), которыми в деятельность контрольно-надзорных органов впервые вводятся показатели, основанные на стремлении к достижению максимальной результативности контрольно-надзорной деятельности, выражающейся в минимизации причиняемого вреда (ущерба) в соответствующих подконтрольных (поднадзорных) сферах.

Центральное место в системе оценки занимают ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности (далее – ключевые показатели), отражающие степень выполнения органом исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорную деятельность, обязанностей по защите

охраняемых законом ценностей, в том числе жизни и здоровья граждан, материальных ценностей и т.д.

В целях представления текущего состояния внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности проведен анализ отражения информации о ключевых показателях в докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, и субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить ряд изменений нормативных правовых актов, вступивших в силу в 2019 году.

В соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 года № 14) реализация приоритетной программы по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности», паспорт которой утвержден протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 21 декабря 2016 года № 12, и в рамках которой осуществлялось внедрение системы оценки, досрочно завершена с 1 января 2019 года.

При этом реализация мероприятий по внедрению системы оценки продолжается в рамках основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым 29 сентября 2018 года (далее – ОНДП).

В 2019 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2019 года № 614-р перечень ключевых показателей дополнен 12 ключевыми показателями 2 федеральных органов исполнительной власти по 4 видам государственного контроля (надзора).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 октября 2019 года № 2324-р актуализированы основные направления разработки и внедрения системы оценки, утвержденные распоряжением № 934-р.

В целях развития системы оценки на уровне субъектов Российской Федерации действующей редакцией распоряжения № 934-р предусмотрена возможность разработки перечней ключевых показателей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и рекомендации по их утверждению высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Также, учитывая результаты проведенного в 2019 году анализа докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) (далее – доклад), Минэкономразвития России обеспечено внесение изменений в правила подготовки докладов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215, согласно которым в докладах необходимо привести:

– анализ ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности, устанавливаемых отдельными решениями Правительства Российской Федерации для федеральных органов исполнительной власти, решениями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории субъекта Российской Федерации (далее – ключевые показатели), и их значений;

– показатели, характеризующие особенности осуществления государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности, расчет и анализ которых проводится органами государственного контроля (надзора) на основании сведений ведомственных статистических наблюдений.

Анализ докладов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность

По состоянию на 6 апреля 2020 года доклады представили 32 из 36 контрольно-надзорных органов и организаций, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность.

По результатам анализа докладов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, установлено, что информацию о значениях ключевых показателей и их анализе представили 7 органов власти – МЧС России, Росалкогольрегулирование, Роспотребнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, ФАС России, ФМБА России.

МЧС России, Роспотребнадзором, Росалкогольрегулированием, Ространснадзором и ФАС России проведен анализ причин достижения/недостижения целевых значений ключевых показателей.

Россельхознадзором и ФМБА России представлены значения ключевых показателей за 2019 год без анализа.

Остальные 25 контрольно-надзорных органов и организаций, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, не представили информацию о значениях ключевых показателей и их анализе.

Так, Росздравнадзором проведен анализ значений показателей, отражающих причиненный ущерб охраняемым законом ценностям, которые не соответствуют ключевым показателям Росздравнадзора, установленным перечнем ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 года № 788-р (далее – распоряжение № 788-р).

Ростехнадзором сообщается о том, что анализ значений ключевых показателей проведен, однако указанный анализ, значения ключевых показателей и другая информация о них в докладе не представлена.

Росфинмониторингом сообщается о планах по разработке и внедрению системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в 2020 году.

Росгвардией отмечено, что положения проекта федерального закона о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации не распространяются на виды контрольно-надзорной деятельности, осуществление которых отнесено к компетенции Росгвардии.

Государственной корпорацией «Росатом», Минюстом России, Роскомнадзором, ФНС России, ФССП России и ФТС России отмечено, что ключевые показатели в отношении осуществляемых ими видов государственного контроля (надзора) не установлены.

Доклады Казначейства России, МВД России, Минкультуры России, Минфина России, Росгидромета, Рослесхоза, Рособнадзора, Роспатента, Росприроднадзора, Росреестра, Росрыболовства, Роструда, ФСБ России и ФСТЭК России не содержат никакой информации о ключевых показателях и их значениях.

МЧС России

МЧС России анализ ключевых показателей проведен в отношении трех видов государственного контроля (надзора).

В отношении федерального государственного пожарного надзора:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество людей, погибших при пожарах, зарегистрированных МЧС России, на 100 тыс. населения, чел.	5,16 чел. На 100 тыс. населения	5,83 чел. На 100 тыс. населения	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 12,9%
А.1.2	Количество людей, травмированных при пожарах, зарегистрированных МЧС России, на 100 тыс. населения, чел.	5,9 чел. На 100 тыс. населения	6,45 чел. На 100 тыс. населения	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа пострадавших на 9,3%
А.2	Материальный ущерб, причинённый в	0,00015 относительно	0,00017 относительно	Отклонение фактического

	результате пожаров, зарегистрированных МЧС России, относительно ВВП РФ	ВВП РФ за 2019 год	ВВП РФ за 2019 год	значения от целевого в сторону увеличения материального ущерба на 13,3%
--	--	--------------------	--------------------	---

Отклонение ключевых показателей федерального государственного пожарного надзора вызвано вступившими с 1 января 2019 года изменениями в порядок учета пожаров и их последствий на территории Российской Федерации, утвержденный приказом МЧС России от 21 ноября 2008 года № 714. Изменения предусматривают учет всех случаев неконтролируемого горения пожаров, а также установлен 30-дневный срок для учета травмированных и погибших на пожаре (ранее учету подлежали только погибшие непосредственно на пожаре).

В отношении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
A.1.1	Количество людей, погибших при чрезвычайных ситуациях, на 100 тыс. населения, чел.	0,032 чел. на 100 тыс. населения	0,041 чел. на 100 чел. тыс. населения	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 28,1%
A.1.2	Количество людей, пострадавших при чрезвычайных ситуациях, на 100 тыс. населения, чел.	61,2 чел. на 100 тыс. населения	80,758 чел. на 100 тыс. населения	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа пострадавших на 31,9%
A.1.3	Материальный ущерб, причиненный в результате чрезвычайных ситуаций, относительно ВВП РФ	0,00012 относительно ВВП РФ за 2019 год	0,00016 относительно ВВП РФ за 2019 год	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения материального ущерба на 33,3%

В результате проведенного анализа выявлено отклонение у всех ключевых показателей. Недостижение целевых значений ключевых показателей свидетельствует о нерезультативности мер, предпринимаемых в целях снижения причиненного ущерба в сфере федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В отношении государственного надзора во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество людей, погибших на водных объектах на 100 тыс. населения, чел.	2,91 чел. на 100 тыс. населения	2,07 чел. на 100 тыс. населения	Снижение числа погибших относительно целевого значения на 28,9%
А.1.2	Количество людей, травмированных при авариях с маломерными судами, на 10 тыс. судов, чел.	Не установлено	Не рассчитывается	-
А.2	Материальный ущерб, причиненный в результате аварий с маломерными судами на водных объектах, относительно ВВП РФ	Не установлено	Не рассчитывается	-

В отношении ключевых показателей А.1.1 и А.1.2 в докладе МЧС России сообщается о том, что до наделения МЧС России полномочий по расследованию аварий, связанных с маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, указанные показатели не рассчитываются.

В связи с тем, что две трети ключевых показателей данного вида контроля (надзора) не рассчитываются, сделать вывод о его результативности не представляется возможным.

Роспотребнадзор

Роспотребнадзором анализ ключевых показателей проведен в отношении двух видов государственного контроля (надзора).

В отношении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
-------------------	-------------------------	------------------	----------------------	-------------

А.2	Материальный ущерб, причиненный в результате нарушения обязательных требований в области защиты прав потребителей, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	0,00186 относительно ВВП РФ за 2019 год	-	Сообщается о достижении целевого значения ключевого показателя
-----	---	---	---	--

В докладе Роспотребнадзора сообщается о том, что целевое значение ключевого показателя А.2 – 0,00186 относительно ВВП РФ за 2019 год достигнуто, однако фактическое его значение не приведено, поэтому рассчитать отклонение от целевого значения ключевого показателя и сделать вывод о результативности данного вида государственного контроля (надзора) не представляется возможным.

В отношении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора:

Группа показателя	Наименование показателя ¹	Целевое значение ²	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество людей, заболевших инфекционными болезнями, за исключением хронических гепатитов, укусов, ослонения животными, туберкулеза, сифилиса, гонококковой инфекции, ВИЧ-инфекции, острой респираторной вирусной инфекции, гриппа, пневмоний, на 100 тысяч населения	1372,9 чел. на 100 тыс. населения	1795,03 чел. на 100 тыс. населения	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа заболевших на 30,7%
А.1.2	Количество людей, заболевших паразитарными болезнями, на 100 тыс. населения	210,03 на 100 тыс. населения	201,42 на 100 тыс. населения	Снижение числа заболевших относительно целевого значения на 4,1%
А.1.3	Количество людей, пострадавших при пищевых отравлениях, за исключением бытовых пищевых отравлений, на 100 тыс. населения	1,89 на 100 тыс. населения	1,46 на 100 тыс. населения	Снижение числа пострадавших относительно целевого

¹ Используются наименования ключевых показателей из перечня ключевых показателей федеральных органов исполнительной власти, утвержденного распоряжением № 788-р

² Так как целевые значения не приведены в докладе Роспотребнадзора, использованы целевые значения показателей за 2018 года, указанные в перечне показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности Роспотребнадзора, утвержденном приказом Роспотребнадзора от 31 октября 2017 года № 1044

				значения на 22,7%
A.1.4	Количество людей, погибших при пищевых отравлениях, за исключением бытовых пищевых отравлений, на 100 тыс. населения	0,035 на 100 тыс. населения	0,026 на 100 тыс. населения	Снижение числа погибших относительного целевого значения на 25,7%

В докладе Роспотребнадзора не приведены целевые значения ключевых показателей по данному виду контроля (надзора). В представленной таблице для сравнения использованы целевые значения ключевых показателей за 2018 год. Таким образом, невозможно оценить результативность федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в 2019 году.

Необходимо отметить, что Роспотребнадзором не утверждены паспорта ключевых показателей, которые в соответствии с распоряжением № 934-р содержат методику расчета ключевых показателей и их целевые значения на последующие периоды.

ФАС России

ФАС России представлен анализ ключевого показателя в отношении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ³	Фактическое значение	Комментарий
A.3	Причиненный ущерб в результате злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением, соглашений и согласованных действий, картелей (в том числе сговоров на торгах), фактов недобросовестной конкуренции, выявленных и пресеченных в результате действий антимонопольного	0,43%	1,14 %	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения причиненного ущерба на 265,1%

³ Так как целевое значение не приведено в докладе ФАС России, использовано целевое значение показателя за 2017 года, указанное в паспорте показателя результативности федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением антимонопольного законодательства и законодательства о естественных монополиях А.3, утвержденном приказом ФАС России от 24 августа 2018 года № 1201/18

	органа, на валовый внутренний продукт Российской Федерации			
--	--	--	--	--

В докладе ФАС России не приведено целевое значение ключевого показателя по данному виду государственного контроля (надзора). В представленной таблице для сравнения использовано целевое значение ключевого показателя за 2017 год, которое по итогам 2019 года не достигнуто.

Необходимо отметить, что паспорт ключевого показателя А.3 ФАС России также не содержит целевых значений на период с 2018 по 2020 год и последующие периоды.

В своем докладе ФАС России объясняет рост причиненного ущерба в 2019 году увеличением объема учтенной выручки хозяйствующих субъектов, в действиях (бездействии) которых установлены признаки нарушения антимонопольного законодательства на 0,49 трлн. руб.

Таким образом, с учетом недостижения целевого значения ключевого показателя за 2017 год можно сделать вывод о том, что меры, направленные на снижение причиненного ущерба в результате злоупотребления хозяйствующими субъектами доминирующим положением, соглашений и согласованных действий картелей (в том числе сговоров на торгах) и фактов недобросовестной конкуренции не являются результативными.

Росалкогольрегулирование

Росалкогольрегулированием представлена информация по ключевому показателю А.3 в отношении:

– государственного надзора за соблюдением обязательных требований в области производства, закупки (в том числе импорта), поставок (в том числе экспорта), хранения и (или) перевозок этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, установленных международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом № 171-ФЗ, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми

актами Российской Федерации, техническими регламентами (в том числе государственный контроль (надзор) за розничной продажей алкогольной продукции и розничной продажей алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания в части соблюдения требований, установленных статьями 8, 10.2, 11, 12, 14 и 26 Федерального закона № 171-ФЗ, в целях выявления и пресечения незаконных производства, закупки (в том числе импорта), поставок (в том числе экспорта), хранения, перевозок и (или) перемещения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции);

– лицензионного контроля за производством, поставками, хранением и розничной продажей произведенной сельскохозяйственными товаропроизводителями винодельческой продукции;

– лицензионного контроля за производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (за исключением розничной продажи алкогольной продукции и розничной продажи алкогольной продукции при оказании услуг общественного питания);

– государственного надзора за использованием основного технологического оборудования для производства этилового спирта, которое подлежит государственной регистрации.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.3	Снижение разницы между объемом потребления алкогольной продукции на душу населения и объемом легальных розничных продаж алкогольной продукции на душу населения	2,6 литра	2,6 литра	Отклонение фактического значения ключевого показателя от целевого не выявлено

По итогам проведенного анализа отклонений не выявлено. Меры, предпринимаемые по пресечению незаконного производства и (или) оборота

этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, можно считать результативными.

Необходимо отметить, что в настоящий момент ключевой показатель А.3 Росалкогольрегулирования не включен в перечень ключевых показателей федеральных органов исполнительной власти, утвержденный распоряжением № 788-р, а паспорт указанного ключевого показателя, утвержденный приказом Росалкогольрегулирования от 15 июня 2018 года № 173, не содержит целевых значений.

Однако в начале 2020 года Росалкогольрегулированием сообщалось о планах по дальнейшему совершенствованию системы оценки.

В частности, планируется включить указанный ключевой показатель А.3 в перечень ключевых показателей федеральных органов исполнительной власти, утвержденный распоряжением № 788-р.

Также после утверждения проекта постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулированием финансовых рынков» будет утвержден паспорт ключевого показателя А.3, соответствующий новым требованиям распоряжения № 934-р, в том числе с указанием целевых значений.

Дополнительно сообщалось об осуществлении передачи сведений о значениях показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в тестовый контур государственной автоматизированной информационной системы «Управление».

Россельхознадзор

Россельхознадзором анализ ключевых показателей проведен в отношении четырех видов государственного контроля (надзора).

В отношении федерального государственного земельного надзора:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.2	Материальный вред, причиненный почвам земель сельскохозяйственного назначения, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	0,01%	-

В докладе Россельхознадзора не приведено целевое значение ключевого показателя по данному виду государственного контроля (надзора). Паспорт указанного ключевого показателя, утвержденный приказом Россельхознадзора от 15 ноября 2018 года № 1285, также не содержит целевых значений на период с 2018 по 2020 год.

В отношении федерального государственного ветеринарного надзора:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.2	Материальный ущерб, причиненный в результате падежа, вынужденного убоя, отчуждения, вынужденного уничтожения животных, снижения продуктивности животных, снижения племенной ценности животных, снижения качества продукции (сырья), на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	30 664 476 547,54 рублей/ВВП РФ	-

В докладе Россельхознадзора не приведено целевое значение ключевого показателя по данному виду государственного контроля (надзора). Паспорт указанного ключевого показателя, утвержденный приказом Россельхознадзора от 15 ноября 2018 года № 1285, также не содержит целевых значений на период с 2018 по 2020 год.

В отношении государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора):

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.2	Материальный ущерб, причиненный ограниченно распространенными карантинными объектами гражданам и организациям, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	0,065 млрд. руб.	-
А.3	Ущерб, причиненный ограниченно распространенными карантинными объектами многолетним растениям, на общую площадь лесов	-	0,056 млн. га	

В докладе Россельхознадзора не приведены целевые значения ключевых показателей по данному виду контроля (надзора). Паспорт ключевого показателя, утвержденный приказом Россельхознадзора от 15 ноября 2018 года № 1285, также не содержит целевых значений на период с 2018 по 2020 год, а паспорт ключевого показателя А.3 не утвержден.

В отношении федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств в отношении лекарственных средств для ветеринарного применения:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.2.1	Материальный ущерб, причиненный в результате падежа животных в результате применения лекарственных средств для ветеринарного применения, от реализации контрафактных, фальсифицированных и недоброкачественных средств для ветеринарного применения на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	705 633,78 рублей/ ВВП РФ	-

В докладе Россельхознадзора не приведено целевое значение ключевого показателя по данному виду контроля (надзора). Паспорт указанного ключевого показателя не утвержден.

Учитывая изложенное, в связи с отсутствием установленных целевых значений ключевых показателей Россельхознадзора невозможно оценить результативность мер, предпринимаемых в 2019 для снижения материального ущерба, причиненного: почвам сельскохозяйственного назначения; в результате падежа, вынужденного убоя, отчуждения, вынужденного уничтожения животных, снижения продуктивности животных, снижения племенной ценности животных и снижения качества продукции (сырья); падежом животных в результате применения лекарственных средств для ветеринарного применения, от реализации контрафактных, фальсифицированных и недоброкачественных средств для ветеринарного применения.

Также не представляется возможным сделать вывод о результативности мер, направленных в 2019 году на эффективную реализацию государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора).

Ространснадзор

Ространснадзором анализ ключевых показателей проведен в отношении пяти видов государственного контроля (надзора).

В отношении федерального государственного надзора в области железнодорожного транспорта.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
A.1.1	Количество людей, погибших в результате транспортных происшествий при перевозке пассажиров железнодорожным транспортом на 100 тыс. перевезенных пассажиров, чел.	$3,5 \cdot 10^{-3}$	0	Достигнут нулевой ущерб
A.1.2	Количество людей, травмированных в результате транспортных происшествий и событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, при перевозке	$1,5 \cdot 10^{-2}$	0	Достигнут нулевой ущерб

	пассажиров железнодорожным транспортом на 100 тыс. перевезенных пассажиров, чел.			
A.2	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате транспортных происшествий, произошедших при перевозке пассажиров железнодорожным транспортом, млн. руб.	-	-	Методика расчета не установлена

По итогам проведенного анализа показателей A.1.1 и A.1.2 отклонений не выявлено. Меры, предпринимаемые по предотвращению аварий на железнодорожном транспорте в 2019 году, результативны.

При этом к показателю, характеризующему материальный ущерб, не разработана методика расчета.

В отношении федерального государственного надзора в области перевозок автомобильным транспортом.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение, указанное в докладе	Целевое значение, указанное в паспорте ключевого показателя ⁴	Фактическое значение	Комментарий
A.1.1	Количество людей, погибших в результате дорожно-транспортных происшествий по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов, в том	2,0	0,021	2,1	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 5%

⁴ Согласно паспортам ключевых показателей, утвержденным приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 года №ВБ-1043фс

	числе по причине дорожных условий, не соответствующих требованиям по обеспечению сохранности автомобильных дорог федерального значения, на 1 млн. перевезенных пассажиров				
А.1.2	Количество людей, травмированных в дорожно-транспортных происшествиях по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов, в том числе по причине дорожных условий, не соответствующих требованиям по обеспечению сохранности автомобильных дорог федерального значения, на 1 млн. перевезенных пассажиров	4,8	0,6	5,15	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа травмированных на 7,3%
А.2	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в дорожно-транспортных происшествиях по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных)	-	-	-	Методика расчета не установлена

	<p>хозяйствующих субъектов, в том числе по причине дорожных условий, не соответствующих требованиям по обеспечению сохранности автомобильных дорог федерального значения, на валовый внутренний продукт Российской Федерации</p>				
--	--	--	--	--	--

В докладе приведены целевые и текущие значения ключевых показателей А.1.1 и А.1.2 без указания единиц измерения. При этом наименования указанных ключевых показателей и их целевые значения, приведенные в докладе и в паспортах таких показателей, не совпадают. К показателю, характеризующему материальный ущерб, не установлена методика расчета.

Таким образом, на основе информации, представленной в докладе Ространснадзора, можно сделать вывод о том, что меры, предпринимаемые в 2019 году в целях снижения причиненного ущерба в дорожно-транспортных происшествиях по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных) Ространснадзору хозяйствующих субъектов, нерезультативны и нуждаются в пересмотре.

В отношении государственного надзора за торговым мореплаванием, а также в области внутреннего водного транспорта.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество людей, погибших в результате аварийных случаев на морском транспорте, на 1 млн. перевезенных пассажиров	1,27	2,51	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 97,6%

A.1.2	Количество людей, погибших в результате транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, на 1 млн. перевезенных пассажиров внутренним водным транспортом	0,11	0,27	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 145,5%
A.1.3	Количество людей, получивших вред здоровью в результате аварийных случаев, на 1 млн. перевезенных пассажиров на морском транспорте	0,29	0,31	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа травмированных на 145,5%
A.1.4	Количество людей, получивших вред здоровью в результате транспортных происшествий на внутренних водных путях, на 1 млн. перевезенных пассажиров внутренним водным транспортом	0,17	0,16	Снижение числа травмированных относительно целевого значения на 5,9%
A.2.1	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям, государству в результате аварийных случаев на морском транспорте, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	-	Методика расчета не установлена
A.2.2	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям, государству в результате транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	-	Методика расчета не установлена

В результате проведенного анализа выявлено отклонение у всех ключевых показателей, кроме А.1.4. К показателям, характеризующим материальный ущерб, не установлена методика расчета.

Недостижение целевых значений указанных показателей свидетельствует о нерезультативности мер, предпринимаемых в области государственного надзора за торговым мореплаванием, а также в области внутреннего водного транспорта.

В отношении федерального государственного надзора в области авиационного транспорта.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество пассажиров, погибших в результате авиационных происшествий с воздушными судами коммерческой гражданской авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,27	0,3	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 11,1%
А.1.2	Количество людей, погибших в результате авиационных происшествий, находящихся на борту воздушного судна, зарегистрированного на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, не относящегося к коммерческой авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,06	0,05	Снижение числа погибших относительного целевого значения на 16,7%
А.1.3	Количество пассажиров, получивших вред здоровью в результате авиационных происшествий с воздушными судами коммерческой гражданской авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,13	0,8	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа травмированных на 515,4%
А.1.4	Количество людей, получивших вред здоровью в результате авиационных происшествий, находящихся на борту воздушного судна, зарегистрированного на юридическое лицо или индивидуального предпринимателя, не относящегося к коммерческой авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,16	0,06	Снижение числа травмированных относительного целевого значения на 62,5%
А.2.1	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате авиационных происшествий по вине юридических, должностных и физических лиц, выполняющих и обеспечивающих воздушные	-	-	Методика расчета не установлена

	перевозки, авиационные работы и услуги, на валовый внутренний продукт Российской Федерации			
--	--	--	--	--

В результате проведенного анализа выявлено отклонение у ключевых показателей А.1.1 и А.1.3. К показателям, характеризующим материальный ущерб, не установлена методика расчета.

Учитывая недостижение целевых значений ключевых показателей, можно сделать вывод о нерезультативности мер по снижению причиненного ущерба охраняемым законом ценностям, предпринимаемых в рамках федерального государственного надзора в области авиационного транспорта.

В отношении федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение	Фактическое значение	Комментарий
А.1.1	Количество людей, погибших в результате актов незаконного вмешательства, на пассажиропоток	9,37	0	Достигнут нулевой ущерб
А.1.2	Количество людей, травмированных в результате актов незаконного вмешательства, на пассажиропоток	0	0	Достигнут нулевой ущерб
А.2	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате актов незаконного вмешательства, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	-	-	Методика расчета не установлена

По итогам проведенного анализа отклонений не выявлено. К показателям, характеризующим материальный ущерб, не установлена методика расчета.

Меры, предпринимаемые в целях снижения причиненного ущерба в области федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, результативны.

ФМБА России анализ ключевых показателей проведен в отношении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁵	Фактическое значение	Комментарий
A.1.1	Количество людей, погибших в результате острых профессиональных заболеваний на объектах, подлежащих обслуживанию ФМБА России, на 100 тыс. населения	0	0	Достигнут нулевой ущерб
A.1.2	Количество людей, погибших при пищевых отравлениях, за исключением бытовых пищевых отравлений на территориях, подлежащих обслуживанию ФМБА России, на 100 тыс. населения	0,049	0	Достигнут нулевой ущерб
A.1.3	Количество людей, пострадавших от профессиональных заболеваний и отравлений на объектах, подлежащих обслуживанию ФМБА России, на 100 тыс. населения	2,15	2,3	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа пострадавших на 7%
A.1.4	Количество людей, заболевших инфекционными болезнями на территориях, подлежащих обслуживанию ФМБА России, за исключением хронических гепатитов, укусов, ослонения животными, туберкулеза, сифилиса, гонококковой инфекции, ВИЧ-инфекции, ОРВИ, гриппа и пневмонии, на 100 тыс. населения	1159,91	1339,7	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа пострадавших на 15,5%
A.1.5	Количество людей, заболевших паразитарными болезнями на территориях, подлежащих обслуживанию ФМБА России, на 100 тыс. населения	116,94	145,1	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения

⁵ Согласно целевым значениям ключевых показателей, приведенным в перечне показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности ФМБА России, утвержденным приказом ФМБА России от 4 июля 2018 г, № 133

				числа пострадавших на 24,1%
A.1.6	Количество людей, пострадавших при пищевых отравлениях на территориях, подлежащих обслуживанию ФМБА России, за исключением бытовых пищевых отравлений, на 100 тыс. населения	1,6	2,49	Отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа пострадавших на 55,6%

В результате проведенного анализа у четырех ключевых показателей из шести выявлено отклонение фактических значений от целевых, за исключением ключевых показателей А.1.1 и А.1.2, по которым достигнут нулевой ущерб.

Недостижение целевых значений показателей свидетельствует о нерезультативности мер, предпринимаемых в целях снижения причиненного ущерба в области федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях Российской Федерации.

Анализ докладов субъектов Российской Федерации

По состоянию на 6 апреля 2020 года 79 из 85 субъектов Российской Федерации представили доклады, из них:

42 субъекта Российской Федерации представили значения ключевых показателей и их анализ, в том числе Алтайский край, Амурская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Волгоградская область, Вологодская область, Калининградская область, Кемеровская область, Костромская область, Красноярский край, Курганская область, Курская область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Омская область, Оренбургская область, Пензенская область, Псковская область, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Татарстан, Рязанская область, Саратовская область, Сахалинская область,

Свердловская область, Севастополь, Смоленская область, Тамбовская область, Томская область, Тюменская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Чувашская Республика, Чукотский автономный округ, Ярославская область;

5 субъектов Российской Федерации в своих докладах представили рейтинг региональных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, по уровню достижения ключевых показателей, без указания значений ключевых показателей и их анализа;

10 субъектов Российской Федерации отразили в докладах только перечень ключевых показателей без их значений и анализа;

22 субъекта Российской Федерации не привели в докладах никакой информации о ключевых показателях.

Необходимо отметить, что доклады отдельных субъектов не структурированы.

Разделы, предусмотренные правилами подготовки докладов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215, дублируются по каждому региональному органу исполнительной власти, осуществляющему контрольно-надзорную деятельность.

Информация о ключевых показателях в докладах отдельных субъектов Российской Федерации логически не выделена. В результате такие доклады крайне сложны для восприятия, а их анализ затруднителен.

В качестве лучшей практики отражения анализа ключевых показателей предлагается рассмотреть доклад Республики Башкортостан. В указанном докладе анализ ключевых показателей помещен в отдельный подраздел раздела 6 и представлен в табличной форме с указанием целевых и фактических значений ключевых показателей.

Вместе с тем по итогам анализа докладов субъектов Российской Федерации выявлено несоответствие большинства ключевых показателей требованиям базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденной распоряжением № 934-р.

В частности, отдельные показатели не отражают снижение причиненного ущерба охраняемым законом ценностям.

Так, широко применяются ключевые показатели, ориентированные на снижение доли подконтрольных субъектов, у которых выявлены нарушения обязательных требований, доли случаев нарушения обязательных требований, доли неисполненных предписаний и т.д.

Цель установления ключевых показателей заключается в необходимости определения причиненного ущерба, следовательно и наименования таких показателей и формула их расчета должны строго отражать количество людей, погибших и получивших вред здоровью, материальный ущерб различным охраняемым законом ценностям. При этом определение ключевых показателей осуществляется с учетом отраслевой специфики и в каждом конкретном случае может отсутствовать та или иная группа ключевых показателей.

Также необходимо отметить, что в большинстве случаев, в докладах субъектов отсутствуют целевые и фактические значения показателей в расчетных величинах.

Доклады отдельных субъектов Российской Федерации содержат анализ ключевых показателей, основанный на бальной системе оценки вида регионального государственного контроля (надзора), что допустимо, но исключительно как дополнительная справочная информация.

Также доклады субъектов Российской Федерации не содержат аналитической информации о причинах отклонения фактических значений ключевых показателей от целевых, а также о возможных мерах, которые будут направлены на снижение причиненного ущерба в последующие годы.

Вместе с тем наличие такой информации свидетельствует о высоком уровне развития системы оценки, целью которой является в том числе анализ значений ключевых показателей в качестве основы для принятия управленческих решений.

1.1.2. Анализ информации о цифровизации контрольно-надзорной деятельности в докладах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность

В настоящее время цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности является одним из ключевых направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности посредством автоматизации процессов и внедрения цифровых решений и продуктов, которые позволят в целом снизить воздействие контрольных органов на подконтрольные субъекты, а также минимизировать ущерб в подконтрольной сфере.

О приоритетности данного направления было подчеркнуто Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в послании Федеральному собранию в 2019 году, в частности о необходимости изменения в том числе правовой среды для новой, цифровой экономики, в целях ее развития в новой технологической реальности с использованием цифровых технологий.

Вместе с тем согласно ОНДП предусмотрено в рамках обеспечения ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере осуществление мер по внедрению цифровых технологий и платформенных решений («цифровизации») в практическую деятельность органов государственного управления федерального, отраслевого и регионального уровней.

Реализация указанных мер предусмотрена через ключевые программы и проекты, направленные на достижение национальной цели развития Российской Федерации, в том числе через национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации», предусматривающий федеральный проект «Цифровое государственное управление», утвержденный президиумом Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (протокол от 28 мая 2019 года № 9).

При этом цифровизация контрольно-надзорной деятельности является приоритетным направлением реализации федерального проекта «Цифровое государственное управление» Национальной программы «Цифровая экономика

Российской Федерации» и направлена на внедрение цифровых технологий в процесс взаимодействия участников контрольно-надзорной деятельности в целях получения эффекта снижения воздействия контрольно-надзорных органов на подконтрольные субъекты при одновременной минимизации ущерба в подконтрольной сфере.

В рамках, реализация федерального проекта предполагается в том числе обеспечение цифровой трансформации органов государственной власти и органов местного самоуправления, направленной на повышение качества осуществления возложенных на них функций, уменьшения издержек при их осуществлении, создание системы управления данными, в том числе сбора, хранения, обработки и распространения данных.

Важно отметить, что в 2020 году в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2020 года № ММ-П10-502 назначены ответственные за цифровизацию контрольно-надзорных органов заместители руководителей в федеральных органах исполнительной власти.

Кроме того, в целях организации работы по цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности руководителями Минэкономразвития России и Минкомсвязи России принято решение о создании Межведомственной рабочей группы по цифровизации контрольно-надзорной деятельности, в состав которой вошли представители федеральных и региональных органов власти, а также представители научных и экспертных организаций.

В 2019 году проводилась разработка и внедрение проектов в рамках работы по цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности.

Так, в 2019 году Минэкономразвития России обеспечено внесение изменений в распоряжение № 934-р.

В частности, распоряжение № 934-р дополнено элементами системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности такими как реестр ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности, а также механизм автоматизированного сбора и анализа данных, включая статистических данных, позволяющих оценить уровень достижения общественно значимых результатов контрольно-надзорной деятельности, на основе

автоматизированных информационных систем органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность.

На текущий момент передача данных о значениях показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в государственную автоматизированную информационную систему «Управление» осуществляется ФНС России, Рострудом, Росприроднадзором, Росздравнадзором и ФМБА России.

Также в 2019 году Минэкономразвития России обеспечено внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» в части указания осуществляемого вида контроля (надзора) (далее – ФРГУ).

Внесенные изменения предусматривают включение наименования вида контроля (надзора) в качестве сведения, отражаемого в разделах ФРГУ, посвященных предоставлению (осуществлению) государственных услуг (функций) федеральными органами исполнительной власти, государственными корпорациями, наделенными в соответствии с федеральными законами полномочиями по исполнению государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и (или) предоставлению государственных услуг в установленной сфере деятельности, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных услуг (функций) органами местного самоуправления.

Данное изменение конкретизирует сведения, содержащиеся в указанных разделах ФРГУ, по видам контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Стоит отметить, что Минэкономразвития России обеспечено внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 года № 415 «О Правилах формирования и ведения единого реестра проверок» (далее – Правила формирования и ведения ЕРП) в части дополнения положением

о предоставлении доступа акционерному обществу «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства» (далее соответственно – корпорация, МСП) к сведениям о плановых и внеплановых проверках юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, об их результатах и о принятых мерах по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, а также о контрольной закупке и результатах ее проведения.

Указанные сведения используются для сопоставления со сведениями, полученными от субъектов МСП с использованием Портала «Бизнес-навигатор МСП», а итоги указанных сопоставлений аккумулируются в информационной системе мониторинга качества предоставления государственных услуг.

Вместе с тем обеспечено внесение изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» (далее соответственно – Правила подготовки докладов, доклады) в целях использования указанной информации от субъектов МСП при подготовке докладов.

Одновременно раздел «Анализ и оценка эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля» Перечня сведений, включаемых в доклады, дополнен положением о включении в доклады сведений об анализе ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности, устанавливаемых отдельными решениями Правительства Российской Федерации для федеральных органов исполнительной власти, решениями высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности на территории субъекта Российской Федерации, и их значений.

Органами исполнительной власти также проводилась работа по цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

Минэкономразвития России проведен анализ докладов федеральных органов исполнительной власти об осуществлении государственного контроля (надзора) в 2019 году на предмет отражения в них текущего состояния цифровизации контрольно-надзорной деятельности и предложений по ее совершенствованию.

Так, в 12 докладах федеральных органов исполнительной власти (Росздравнадзора, Роскомнадзора, Рослесхоза, Рособрнадзора, Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Росреестра, Ространснадзора, Роструда, Росфинмониторинга, ФНС России и ФТС России) из 36 представленных докладов содержится информация о проделанной в 2019 году работе по цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

Росаккредитацией в целях получения данных, объективным образом указывающих на наличие индикаторов риска нарушения аккредитованными лицами обязательных требований, либо позволяющих прогнозировать высокую вероятность нарушения обязательных требований проводится постоянный мониторинг представленных аккредитованными лицами сведений о результатах деятельности, содержащихся в Федеральной государственной информационной системе в области аккредитации, и содержащихся в реестрах, а также в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», с индикаторами риска.

Росздравнадзором в 2019 году изменен порядок ввода к лекарственным препаратам в гражданский оборот, а именно с 29 ноября 2019 года лекарственные препараты вводятся в гражданский оборот на основании сведений, представляемых производителями и импортерами в автоматизированную информационную систему Росздравнадзора (далее – АИС Росздравнадзора).

Также в 2019 году начала работать обновленная база АИС Росздравнадзора «Фармаконадзор 2.0», основанная на международном формате Совета по гармонизации ICH E2B (R3), позволяющая автоматически принимать сообщения из программных ресурсов по фармаконадзору отечественных и зарубежных разработок, поддерживать информационный обмен анонимизированными данными с Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) в рамках программы международного мониторинга безопасности лекарственных средств.

Вместе с тем реализованы мероприятия по внедрению автоматизированной системы мониторинга движения лекарственных препаратов от производителя до конечного потребителя с использованием маркировки (кодификации) и идентификации упаковок лекарственных средств.

Внедрена система регулярной переоценки рисков по отдельным видам контроля (надзора). Было обеспечено в автоматизированном режиме планирование контрольно-надзорных мероприятий на 2019 год на основании перечня поднадзорных субъектов с применением риск-ориентированного подхода с учетом изменения категорий риска поднадзорных субъектов в предыдущем периоде планирования. Информационная система подготовлена для формирования плана контрольно-надзорных мероприятий на 2020 год с использованием динамической риск-ориентированной модели.

Также в докладе Росздравнадзора отмечено участие в создании единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ), внедрение цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность.

Рособрнадзором в целях реализации полномочий по государственному контролю (надзору) обеспечивается подготовка и проведение мероприятий по контролю (надзору), включающие формирование и ведение федеральной государственной информационной системы «Единый реестр проверок» (ЕРП) и информационной системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности за образовательными организациями (АКНД ОО).

В частности в 2019 году утверждены процедуры, сроки проведения и показатели мониторинга системы образования Федеральной службой по надзору в сфере образования и науки, которым установлено, что мониторинг проводится Рособрнадзором в отношении каждой организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования, без взаимодействия с организациями из открытых источников и федеральных информационных систем.

Роспотребнадзор в своем докладе отмечает, что реализация моно- и суперсервисов позволит обеспечить предоставление соответствующих государственных услуг Роспотребнадзора в цифровом виде, в соответствии с целевой моделью их предоставления – без необходимости личного посещения государственных органов и иных организаций (с применением реестровой модели, онлайн (в автоматическом режиме), проактивно).

В 2019 году Роспотребнадзором утверждены концепция кодификации законодательства о защите прав потребителей и концепция поэтапного создания и развития новой цифровой платформы для потребителей на базе государственного информационного ресурса в области защиты прав потребителей, качества и безопасности товаров (работ, услуг) и мобильного приложения для потребителей.

В частности, внедряются дистанционные методы контроля (видеонаблюдение), а также иные способы дистанционного технического наблюдения. Обеспечено совершенствование информационных систем и ресурсов Роспотребнадзора путем создания единого информационного пространства лабораторного обеспечения и надзора.

Также в 2019 году Роспотребнадзором сформирована система сбора объективных данных, позволяющая с использованием ведомственной информационной системы собирать данные и отслеживать их изменение, учитывать при определении категории риска причиненный вред и характеристики индивидуального поведения подконтрольных субъектов. Категории риска по федеральному государственному санитарно-эпидемиологическому надзору определяются с учетом индивидуального поведения подконтрольных субъектов («динамическая модель»).

В контрольно-надзорную деятельность Роспотребнадзора внедряются новые формы и методы контроля (надзора), такие как мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в частности наблюдение за соблюдением обязательных требований при размещении информации в сети Интернет и СМИ, наблюдение за соблюдением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности либо о действиях

юридического лица и индивидуального предпринимателя, обязанность по предоставлению которой (в том числе посредством использования федеральных государственных информационных систем) возложена на такие лица в соответствии с федеральным законом, дистанционный контроль, применяется профилактика нарушений обязательных требований, контрольная закупка, реализуются новые принципы оказания государственных услуг.

Росприроднадзор в рамках дистанционного контроля был реализован пилотный проект по использованию «интернета вещей» в целях совершенствования сбора показателей и индикаторов для управления категориями риска в рамках «динамической модели».

Также в рамках проекта был разработан и апробирован программно-аппаратный комплекс по автоматическому контролю промышленных выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на источниках загрязнения с измерением параметров промышленных выбросов по ряду веществ.

Согласно докладу Росприроднадзора схема технологического взаимодействия показала свою эффективность для организованных источников выбросов.

Однако для неорганизованных источников (например, пункты перевалки угля), эффективность применения датчиков требует дополнительного тестирования и испытаний.

Росреестр в своем докладе отмечает о преимущественном проведении профилактических мероприятий и систематическом наблюдении посредством анализа результатов геодезических и картографических работ, выполненных юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, содержащихся в федеральных государственных информационных системах, с выполнением при необходимости контрольных геодезических измерений, информации, полученной от органов государственной власти, органов местного самоуправления и других заинтересованных лиц о фактах нарушений законодательства Российской Федерации о геодезии и картографии, о наименованиях географических объектов, в связи с запретом на осуществление в 2019 году плановых проверок

в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, отнесенных к субъектам МСП.

Вместе с тем должностные лица Росреестра в ходе проведения административного обследования без взаимодействия с правообладателями объектов земельных отношений и доступа на обследуемые объекты выявляют признаки нарушений требований обязательных требований путем анализа в том числе информации, содержащейся в государственных и муниципальных информационных системах, открытых и общедоступных информационных ресурсах, архивных фондах.

Ространснадзором в 2019 году в рамках цифровизации контрольно-надзорной деятельности следует отметить участие в международных программах по вопросам разработки и реализации основных направлений автоматизации и информационного обеспечения деятельности по обеспечению транспортной безопасности и осуществлению транспортного контроля государств-участников Таможенного союза, Евразийского экономического сообщества и др.

Также отмечается, что Ространснадзором в 2019 году разработаны функциональные требования к интеграции АИС РПТ с другими информационными системами, применяемыми в деятельности государственного железнодорожного надзора, что в будущих периодах позволит перейти на расследование нарушений безопасности движения в цифровой среде и автоматическому формированию государственной статистической отчетности.

В целях проведения контрольных мероприятий осуществляется наблюдение и проводится анализ информации из государственных информационных систем в целях выявления нарушений обязательных требований и принятия мер превентивного характера для предотвращения нанесения вреда жизни и здоровья людям и окружающей морской среде.

В 2019 году проводились мероприятия по контролю, при проведении которых не требуется взаимодействие с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в том числе на основании данных программы «АРМ Инспектор» (окно «Река») организован систематический анализ результатов осмотра судов инспекторами государственного портового контроля в части наличия на судах

нарушений действующего законодательства и применения мер к должностным лицам, допустившим нарушения.

Также организован систематический анализ комплексной интегрированной информационной системы «Море» в части получения данных о техническом состоянии морских и речных судов, их местонахождении, наличии в компании системы управления безопасностью судов (СУБ) и т.д., информационной системы государственного портового контроля «Регистрация заходов и отходов судов в морских портах Российской Федерации», базы данных регистрации судов, а также проверки информации, поступающей от филиалов Российского речного регистра в части наличия у субъектов контроля (надзора) действующей системы управления безопасностью судов (СУБ).

Стоит отметить, что в соответствии с решениями, принятыми на коллегии Минтранса России 28 февраля 2019 года о реализации в 2019 – 2020 годах пилотного проекта по отдельным видам транспорта, с 15 июля 2019 года Госморречнадзор реализует в виде пилотного проекта концептуально новый метод проведения контрольно-надзорных мероприятий – «Непрерывный мониторинг». Реализован первый этап участия в проекте – прохождение тестовой самооценки исполнения применимых обязательных требований в целях самостоятельного выявления и устранения возможных недостатков.

Также в докладе Ространснадзора приведены предварительные итоги проведения тестовых самооценок.

Рострудом в рамках цифровой трансформации приводится внедрение информационных систем по обеспечению непрерывного повышения уровня профессиональных знаний государственных инспекторов труда.

Так, с 2017 года внедрена и функционирует система дистанционного повышения уровня знаний – «Автоматизированная система оценки профессиональных качеств и уровня квалификации государственных инспекторов труда» (АСО). В 2019 году были модернизированы технические характеристики АСО и содержательное наполнение.

В части технической модернизации АСО была внедрена технология распознавания лиц – аутентификация тестируемого сотрудника.

В 2019 году все учебные материалы АСО разделены на четыре блока: базовый, профессиональный, углубленный и специальный курсы. Все курсы дистанционного повышения профессиональных знаний имеют определённую последовательность изучения учебных материалов и сроки их освоения.

Вновь принятому сотруднику назначается базовый курс обучения, который рассчитан на 3 месяца и позволяет, при непосредственном взаимодействии с наставником, овладеть начальным уровнем профессиональных знаний. Профессиональный курс рассчитан на 9 месяцев, и направлен на развитие и совершенствование профессиональных компетенций. Углубленный и специальный курсы направлены на развитие отдельных профессиональных знаний и умений, например, на развитие управленческих компетенций. Общая длительность дистанционного повышения уровня знаний по углубленному курсу и по специальным курсам, с учетом прохождения тестирований, составляет 24 месяца. Итоговая длительность работы зарегистрированного пользователя в АСО не превышает 36 месяцев.

Росфинмониторингом проверки подконтрольных субъектов проводятся на основании ежеквартальных планов проверок, которые формируются на основе риск-ориентированного подхода, который осуществляется с учетом Национальной оценки рисков легализации (отмывания) преступных доходов, Национальной оценки рисков финансирования терроризма (НОР), секторальных оценок рисков легализации (отмывания) преступных доходов и финансирования терроризма (СОР), и оперативной оценки рисков каждого субъекта, осуществляемой посредством автоматизированной системы дистанционного мониторинга (далее – АСДМ).

В целях совершенствования координирующей роли Росфинмониторинга в «антиотмывочной» системе в 2019 году введен в промышленную эксплуатацию Личный кабинет надзорного органа, который является каналом межведомственного обмена информацией. Посредством Личного кабинета надзорного органа осуществляется оперативное информирование о рисках в секторах и в деятельности

конкретных организаций, а также составление ее профиля, автоматизированная синхронизация реестров субъектов и иных значимых сведений.

Центральный аппарат администрирует и развивает информационно-технический инструментарий надзорной деятельности: Комплекс средств автоматизации надзорной деятельности (КСАНД), Личные кабинеты организаций и надзорного органа на сайте Росфинмониторинга, АСДМ.

Ранжирование поднадзорных организаций по уровням риска осуществляется на основе данных, полученных с использованием АСДМ, которая позволяет комплексно оценивать каждый поднадзорный субъект в режиме онлайн на основе специально разработанных критериев и показателей.

Росфинмониторингом отмечается, что в 2019 году продолжилось совершенствование применения риск-ориентированного подхода с использованием АСДМ, что позволило повысить эффективность контрольной деятельности, однако, что именно усовершенствовано в докладе не уточняется.

ФНС России представлен доклад, наиболее полно характеризующий осуществляемую цифровую трансформацию деятельности Службы.

Так, в докладе отмечено, что ФНС России активно развивает технологическую инфраструктуру, что позволяет оптимизировать ряд бизнес-процессов и снизить административное давление на бизнес.

В частности, акцент в контрольной работе сделан на продвинутую аналитику и цифровые технологии. Принят ряд технологичных решений для повышения качества налогового администрирования, в том числе базовые системы – АСК НДС-2, АСК ККТ и система онлайн кабинетов для всех категорий плательщиков.

Так, в связи с применением технологии «Больших данных» концептуально изменен подход к проведению проверок, и сведено к минимуму влияние человеческого фактора.

В результате совершенствования системы управления рисками охват налогоплательщиков выездными налоговыми проверками составил по итогам работы

за 2019 год всего 0,12%, т.е. проверяется всего 1 налогоплательщик из тысячи (в 2018 году – 0,18 процента).

Эффективным механизмом взаимодействия с налоговыми органами является институт налогового мониторинга, позволяющий налогоплательщикам заранее спрогнозировать налоговые последствия совершаемых операций за счёт постоянного обмена данными между налоговым органом и налогоплательщиком.

Внедрение системы АСК НДС-2 позволило налоговым органам автоматически выстраивать цепочки формирования добавленной стоимости и пресекать попытки уклонения от уплаты НДС. Результатом указанной работы является как рост налоговых поступлений, так и формирование моделей поведения налогоплательщиков.

В 2019 году ФНС России продолжена реализация проектов по созданию системы управления рисками, которая позволила, используя технологические решения и не увеличивая административную нагрузку на налогоплательщиков, обеспечить рост налоговых поступлений во все уровни бюджета. Чистота администрируемой среды и прозрачность экономики является одним из определяющих показателей эффективности работы налоговых органов.

Созданная в Службе цифровая платформа, используя инструменты риск-анализа позволяет существенно снижать административную нагрузку на налогоплательщиков.

В целях обеспечения полного взыскания предъявленных штрафных санкций территориальные налоговые органы при отсутствии документа, свидетельствующего об уплате административного штрафа, и информации об уплате административного штрафа в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах, по истечении срока направляют материалы в органы Федеральной службы судебных приставов.

Примечательно, что в ходе анализа докладов федеральных органов исполнительной власти установлено, что половиной указанных органов в основном приводится информация о проведении работ по автоматизации контрольно-надзорной деятельности в части создания и использования информационных систем

и сервисов, позволяющих в автоматическом режиме присваивать объектам контроля (надзора) соответствующую категорию риска.

Также в докладах Роспотребнадзора, Росприроднадзора, Ространснадзора, Росфинмониторинга и ФНС России особое внимание уделяется информационным системам, позволяющим осуществлять дистанционный контроль (надзор), а также без взаимодействия с подконтрольными субъектами – Росздравнадзор и Ростехнадзор.

Анализ докладов Роскомнадзора и ФТС России также показал, что ими ведется активная работа по совершенствованию электронного документооборота и в перспективе возможен переход к «безбумажным» проверкам.

В частности, согласно докладу Роскомнадзора в 2019 году продолжилась работа по снижению доли возвратов документов, оформленных не надлежащим образом путем автоматизации процессов контрольно-надзорных мероприятий и административных производств, а также стандартизации, унификации и единых подходов к подготовке документов, формируемых в электронном виде.

При этом описание конкретных механизмов автоматизации процессов контрольно-надзорных мероприятий в докладе Роскомнадзора не приведено.

В докладе ФТС России отмечено, что на 2020 год запланирован переход на электронный документооборот с кредитными организациями в части обмена документами.

При этом у кредитных организаций есть возможность выбора одного из трех способов информационного взаимодействия с таможенными органами – в порядке, установленном Банком России, через информационного оператора или через личный кабинет.

Посредством применения информационных технологий ведется работа по переходу на электронный документооборот таможенных органов с участниками внешнеэкономической деятельности (далее – участники ВЭД), при этом процедура взыскания задолженности становится прозрачной и открытой.

Федеральным законом предусмотрен переход на электронное взаимодействие таможенных органов с участниками ВЭД посредством АПС «Личный кабинет»

в рамках осуществления процедуры принудительного взыскания таможенных платежей.

В 2019 году в Личном кабинете участника ВЭД доработан в соответствии с положениями действующего законодательства информационный сервис «Таможенная проверка», позволяющий таможенным органам и проверяемым лицам обмениваться документами и сведениями в ходе таможенной проверки и по ее результатам.

Возможности информационного сервиса позволяют осуществлять обмен между таможенными органами и проверяемым лицом документами и сведениями в электронном виде, в том числе при организации и проведении таможенной проверки.

Информационный сервис обеспечивает возможность получения участником ВЭД в электронном виде уведомления о начале таможенной проверки, максимально сокращая временные затраты на пересылку бумажных документов.

Кроме того, в рамках электронного взаимодействия с таможенными органами участникам ВЭД предоставлена возможность направления в таможенные органы в электронном виде через Личный кабинет отчетности с установленными требованиями.

Как отмечается в докладе ФТС России использование информационного сервиса снижает нагрузку на проверяемое лицо в части исключения необходимости направления в таможенные органы документов и сведений на бумажных носителях, сокращает время обмена документами и сведениями в ходе и по результатам таможенной проверки.

Роспотребнадзором, ФНС России и ФТС России отмечается работа по созданию сервисов для взаимодействия с гражданами и подконтрольными субъектами.

Роструд в докладе о государственном контроле (надзоре) приводит информацию о разработанной информационной системе повышения квалификации инспекторов.

Стоит отметить, что в вышеуказанных докладах Роструда, ФНС России и ФТС России не указаны конкретные сроки, инструменты (механизмы), конечные результаты разработки и внедрения сервисов, а также их пользователи.

Также доклады федеральных органов исполнительной власти содержали предложения в части совершенствования осуществляемой деятельности посредством цифровизации или автоматизации ряда процессов.

Так, Рособрнадзор в 2020 году продолжит работу в том числе по направлению развития методического и технологического обеспечения мониторинга системы образования в установленной сфере деятельности; развития информационной системы автоматизации контрольно-надзорной деятельности в целях повышения эффективности мероприятий по проведению мониторинга системы образования.

Согласно предложениям Рослесхоза целесообразно обеспечить внедрение и активное использование современных инструментов и технологий выявления и фиксации нарушений обязательных требований, оперативного формирования и направления информации о выявленных правонарушениях в уполномоченные органы (специальные мобильные приложения, локальные межведомственные автоматизированные системы и т.п.), в целях повышения эффективности федерального государственного лесного надзора.

Однако, предложения Рослесхоза не содержат описания приложений и систем, необходимых для выявления и фиксации нарушений обязательных требований, оперативного формирования и направления информации о выявленных правонарушениях в уполномоченные органы.

ФНС России к основным задачам на период с 2020 года указывает продолжение работ по созданию линейки современных онлайн сервисов, с основным упором на проактивность и комплексный характер решаемых задач (так называемые «суперсервисы»), а также развитие системы незаметного налогового администрирования, с увеличением числа контролируемых со стороны ФНС России большего числа фискальных функций, освобождая налогоплательщиков от бремени исчисления налогов, подготовки отчетности и рисков совершения ошибок.

Однако, конкретных инструментов и их описания со сроками и этапами внедрения в докладе ФНС России не приведено.

Ространснадзором предлагается обеспечить:

- эффективное использование автоматизированных рабочих мест в территориальных управлениях Госморречнадзора;

- полный оперативный ввод и передачу данных о проверках хозяйствующих субъектов на водном транспорте и их результатах в систему мониторинга и формирования аналитических отчётов в целях практической реализации принципов открытости деятельности Ространснадзора;

- совершенствование информационных и аналитических систем Ространснадзора в целях исключения дублирования ввода информации инспекторским составом о контрольно-надзорной деятельности.

В целях расширения возможностей для исполнения полномочий государственных транспортных инспекторов территориальных органов Ространснадзора:

- необходимо обеспечить доступ территориальным органам Ространснадзора ко всем существующим и вновь создаваемым информационным базам данных и реестрам Росавиации (по авиационному персоналу, аэродромам, посадочным площадкам).

При этом Ространснадзором указанные предложения не детализированы в части описания процедур и инструментов для их реализации.

МЧС России в целях совершенствования деятельности контрольно-надзорной деятельности продолжит работу по применению и совершенствованию риск-ориентированного подхода при организации надзорной деятельности, с учетом направлений автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

Также стоит отметить, что доклад Росреестра не содержит анализа инструментов направлений по цифровизации контрольно-надзорной деятельности, а также предложений по их цифровой трансформации.

Таким образом, предложения по цифровой трансформации деятельности федеральных органов исполнительной власти, приведенные в докладах МЧС России,

Рослесхоза, Рособнадзора и Ространснадзора, являются в большей части описательными и не содержат конкретных мероприятий по цифровизации.

Учитывая вышеизложенное, отмечаем, что на текущий момент степень отражения информации о проделанной в рамках цифровизации контрольно-надзорной деятельности работе достаточно низкая. При этом федеральные органы исполнительной власти, в докладах которых такая информация содержится, к настоящему времени уже в высокой степени используют передовые информационные технологии и продолжают внедрять их в свою контрольно-надзорную деятельность

1.2. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2019 году

В 2019 году была продолжена разработка и принятие основных нормативных и методических документов, направленных на совершенствование организации и повышение эффективности системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, усиление защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе системного характера.

1.2.1. Системные изменения

Несмотря на сосредоточение внимания контролирующих органов на подготовке к кардинальному реформированию системы нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности в рамках «регуляторной гильотины», в 2019 году была продолжена подготовка проектов федеральных законов, вносящих в действующие законодательные акты Российской Федерации локальные изменения, касающиеся, в первую очередь, полномочий отдельных контролирующих органов и установлению новых обязательных требований.

В результате изменений, внесенных в Федеральный закон от 26 декабря 2008 года № 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 федеральными законами от 18 марта 2019 года № 41-ФЗ, от 15 апреля 2019 года № 54-ФЗ, от 6 июня 2019 года № 122-ФЗ и № 130-ФЗ, от 2 августа 2019 года № 310-ФЗ, от 27 декабря 2019 года № 476-ФЗ, продолжилось снижение уровня универсальности указанного базового закона вследствие расширения состава исключений из сферы его действия, в частности:

1) перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяются требования указанного закона в отношении организации и проведения проверок, дополнен:

– национальной инспекцией в Антарктиде (контролирующий орган не определен);

– федеральным государственным контролем (надзором) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности (компетенция Росгвардии);

– контролем за соблюдением аккредитованными удостоверяющими центрами, а также аккредитованными лицами, осуществляющими оказание услуг доверенной третьей стороны, требований, установленных Федеральным законом «Об электронной подписи» и иными принимаемыми в соответствии с ним нормативными правовыми актами, в том числе требований, на соответствие которым эти удостоверяющие центры, а также лица, осуществляющие оказание услуг доверенной третьей стороны, были аккредитованы (в части порядка организации и проведения внеплановых проверок) (компетенция Роскомнадзора).

Таким образом, общее количество видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых действует иной, по сравнению с установленным базовым законом, порядок проведения проверок и мероприятий по контролю, достигло 26;

2) перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых специальными федеральными законами могут быть установлены отдельные особенности проведения проверок, дополнен новым видом – «государственным контролем (надзором) за организацией и проведением технического осмотра

транспортных средств» (контролирующий орган – МВД России), а общее количество таких видов контроля (надзора) достигло 46;

3) перечень видов деятельности, в отношении которых Правительством Российской Федерации устанавливается более частая периодичность проведения плановых проверок, дополнен «деятельностью в области производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней» (контролирующий орган – Федеральная пробирная палата Российской Федерации, периодичность проведения проверок должна быть определена Правительством Российской Федерации);

4) расширен состав контролирующих органов, в число которых включена Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», наделенная полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в области космической деятельности.

В 2019 году не получила развития работа по принятию актов Правительства Российской Федерации, закрепляющих применение риск-ориентированного подхода при организации и проведении плановых проверок и внеплановых мероприятий по контролю при осуществлении государственного контроля (надзора), что не позволило сформировать правовую основу и перестроить организацию и проведение следующих видов государственного контроля (надзора):

- государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор);
- федеральный государственный ветеринарный надзор;
- контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- государственный контроль (надзор) в области производства и обращения этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

Число определенных Правительством Российской Федерации видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с применением риск-ориентированного подхода, за прошедший год не изменилось и составляет 32.

Кроме того, не были реализованы поддержанные еще в 2017 году предложения, предусматривающие полный отказ от проведения плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного надзора во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях, и базами (сооружениями) для их стоянок, а также исключению лицензионного контроля в области деятельности по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры, а также по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Таким образом, предусмотренный Федеральным законом № 294-ФЗ переход с 1 января 2018 года на систему дифференцированного планирования и проведения плановых проверок подконтрольных субъектов, осуществляющих деятельность в перечисленных сферах в зависимости от их классификации по рискам причинения вреда охраняемым ценностям, не обеспечен в полной мере соответствующим нормативным регулированием, что, в свою очередь, делает невозможным до настоящего времени переход на риск-ориентированную модель плановой контрольной деятельности в указанных видах государственного контроля (надзора).

В 2019 году в целях реализации положений статьи 8.2. Федерального закона № 294-ФЗ органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля продолжалась работа по осуществлению комплекса мероприятий по профилактике нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Составным элементом системы мер по развитию профилактической работы контролирующих органов является разработка и реализация ведомственных программ комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

Такие программы на 2019 год были утверждены для реализации при осуществлении:

- государственного надзора в области связи (приказ Роскомнадзора от 19 декабря 2018 года № 205)
- федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции (утверждена МВД России 21 декабря 2018 года);
- федерального государственного контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательства Российской Федерации в области экспортного контроля (приказ ФСТЭК России от 18 февраля 2019 года № 37);
- лицензионного контроля при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации и деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации (приказ ФСТЭК России от 21 февраля 2019 года № 40)
- государственного контроля (надзора) в сфере образования (приказ Рособрназора от 29 марта 2019 года № 363)
- государственного контроля при обращении драгоценных металлов и драгоценных камней (приказ Минфина России от 25 марта 2019 года № 132);
- контроля и надзора в сфере правовой охраны и использования результатов интеллектуальной деятельности гражданского, военного, специального и двойного назначения, созданных за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета (приказ Роспатента от 2 апреля 2019 года № 49);
- федерального государственного метрологического надзора и государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов (приказ Росстандарта от 3 апреля 2019 года № 689);
- государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов (приказ Минфина России от 5 апреля 2019 года № 158);
- государственного земельного надзора, федерального государственного надзора в области геодезии и картографии, лицензионного контроля геодезической и картографической деятельности, государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций на 2019 год и на период 2020-2021 годов (приказ Росреестра от 18 июня 2019 года № П/0241);

– лицензионного контроля за деятельностью по производству и реализации защищенной от подделок полиграфической продукции и за деятельностью по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, федерального государственного надзора за проведением лотерей, государственного надзора в области организации и проведения азартных игр и государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций организаторов азартных игр (приказ ФНС России от 15 октября 2019 года № ММВ-7-2/5118);

В 2019 году реализовывались программы профилактики на 2017 – 2019 и 2018 – 2020 годы, утвержденные ранее Минпромторгом России, Ространснадзором, Роспотребнадзором, Росздравнадзором, ФМБА России, Россельхознадзором, Рострудом, Ростехнадзором, Росприроднадзором, ФАС России, ФНС России, Росгидрометом.

Однако отсутствуют такие программы в сферах деятельности, подконтрольных Минобороны России, Минэкономразвития России, ФТС России, ФСБ России, ФСТЭК России. В подконтрольных МЧС России и Минкультуры России сферах деятельности указанные программы утверждены только на уровне территориальных управлений. При этом следует отметить, что положения части 1 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ о разработке программ профилактики нарушений обязательных требований распространяется на все виды контрольно-надзорной деятельности.

Другим направлением профилактической деятельности контролирующих органов является мониторинг состояния соблюдения обязательных требований, анализ практики их применения, подготовка докладов по итогам мониторинга и их публичное обсуждение.

В 2019 году большинством федеральных контролирующих органов исполнительной власти обобщение практики осуществления конкретных видов, форм и методов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, выявление типичных нарушений обязательных требований и осуществляемых мер

по их устранению, а также подготовка докладов по анализу практики контрольно-надзорной деятельности и их распространение в сети «Интернет» не проводились.

Доклады, содержащие анализ соблюдения обязательных требований, типичных их нарушений, выявляемых при осуществлении контрольных мероприятий, с рекомендациями по соблюдению новых требований, были подготовлены и опубликованы в 2019 году только Россельхознадзором и Казначейством России.

В 2019 году отдельными контролирующими органами начата работа по подготовке руководств по оценке состояния соблюдения обязательных требований в различных сферах хозяйственной деятельности. Такие руководства были подготовлены:

– Рострудом по вопросам соблюдения обязательных требований в области: охраны труда; опеки и попечительства; социального обеспечения; оплаты труда, а также по вопросам установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. Однако на данный момент эти документы находятся на стадии разработки;

– Ростехнадзором по вопросам обеспечения пожаро-взрывобезопасности технологических процессов с применением пиррофорных материалов на объектах ядерного топливного цикла (утверждены приказом от 3 декабря 2019 года № 459).

Важным элементом комплекса мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований являются действия по их предупреждению до начала совершения.

Введение в качестве профилактической меры процедуры выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований регламентированы Правилами 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, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации 10 февраля 2017 года № 166.

Основой для принятия решения о направлении подконтрольному субъекту предостережения о недопустимости нарушений обязательных требований являются утвержденные контролирующими органами индикаторы риска совершения таких нарушений, применение которых устанавливается положениями о конкретных видах государственного контроля (надзора).

Несмотря на то, что использование индикаторов риска в системе профилактических мероприятий и в качестве оснований для проведения внеплановых проверок закреплено в положениях о государственном пожарном надзоре, федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре и о государственном надзоре в области связи, указанные индикаторы не были утверждены и не применялись в 2019 году Роспотребнадзором, МЧС России и Роскомнадзором при осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

Таким образом, только Росреестр, Росаккредитация, используют утвержденные ранее индикаторы риска нарушения обязательных требований при осуществлении «дистанционного» контроля и организации внеплановых проверок хозяйствующих субъектов.

В то же время к контролирующим органам, широко осуществляющим мероприятия по контролю без взаимодействия с хозяйствующими субъектами, но не располагающими индикаторами риска нарушений обязательных требований, относятся МВД России, МЧС России, Ространснадзор, Росприроднадзор, ФАС России, Ростехнадзор, Росздравнадзор, Роскомнадзор, Россельхознадзор. Однако в положения о видах государственного контроля (надзора), осуществляемых перечисленными органами, требования о применении индикаторов риска не внесены.

Учитывая вышеизложенное представляется возможным отметить невыполнение в прошедшем году рядом федеральных органов исполнительной власти положений Федерального закона № 294-ФЗ, касающихся введения в качестве профилактической меры выдачи контролирующими органами хозяйствующим субъектам предостережений о недопустимости нарушений обязательных требований и проведения внеплановых проверок в отношении тех хозяйствующих субъектов,

которыми не были устранены обстоятельства, послужившие основанием для выдачи им предостережений.

Также в соответствии с положениями статей 8.3 и 13.2 Федерального закона № 294-ФЗ в прошедшем году получили развитие механизмы контрольно-надзорной деятельности без взаимодействия с хозяйствующими субъектами, позволяющие контролирующим органам получать информацию о состоянии дел в контролируемой сфере дистанционными способами.

Перечень мероприятий по «дистанционному контролю» охватывает широкий спектр экономической деятельности и предусматривает:

- плановые (рейдовые) осмотры (обследования) территорий, акваторий, транспортных средств, объектов земельных отношений;

- исследование и измерение параметров природных объектов окружающей среды, функционирования сетей и объектов электроэнергетики, теплоснабжения, газоснабжения, водоснабжения и водоотведения, сетей и средств связи;

- наблюдение за выполнением обязательных требований при распространении рекламы, при размещении информации в средствах массовой информации, в сети «Интернет»;

- наблюдение за выполнением обязательных требований посредством анализа информации о деятельности (действиях) подконтрольных субъектов, обязанность по представлению которой установлена федеральными законами.

Разнообразные методы «дистанционного контроля» при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) составляют значительный объем деятельности многих контролирующих органов (МЧС России, МВД России, Минкультуры России, Роскомнадзор, Ростехнадзор, ФАС России, ФНС России, Росприроднадзор, Росрыболовство и другие).

Однако, как свидетельствуют данные доступных источников, упорядочение этой формы контрольной деятельности в соответствии с нормами Федерального закона № 294-ФЗ в целом не завершено.

Так в 2019 году порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями был принят только при осуществлении:

– федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в части специальной оценки условий труда (приказ Минтруда России от 16 января 2019 года № 13н)

– государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций в области градостроительной деятельности (приказ Минстроя России от 23 июля 2019 года № 592пр);

– государственного контроля за деятельностью саморегулируемых организаций кадастровых инженеров (приказ Минэкономразвития России от 14 ноября 2019 года № 620);

С учетом утвержденных в предыдущие годы требования к порядку оформления и содержанию заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями действуют также при осуществлении контрольно-надзорных полномочий Росприроднадзора, Роскомнадзора, Ространснадзора, Росреестра, Ростехнадзора, Роструда, МЧС России, Россельхознадзора.

Однако порядок организации и проведения «дистанционного контроля» в соответствии с частью 4 статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ не установлен в отношении контрольно-надзорной деятельности Росрыболовства, МВД России, Минкультуры России, ФАС России, ФНС России.

1.2.2. Отраслевые изменения

Внесенными в отдельные законодательные акты Российской Федерации изменениями осуществлялось, как правило, дополнение действующих обязательных требования к хозяйствующим субъектам и устанавливались новые требования. При этом следует отметить, что установление новых обязательных требований

не было основано на результатах анализа и оценки уровней рисков причинения вреда охраняемым ценностям в случае их несоблюдения.

Новые обязательные требования к осуществляемым видам хозяйственной деятельности, соблюдение которых дополняет предмет государственного контроля (надзора), были установлены следующими федеральными законами:

1) Федеральный закон «Об использовании атомной энергии» дополнен положениями, расширяющими состав обязательных требований (проведение химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов при предварительных медицинских осмотрах, требования к квалификации, допуску к государственной тайне, состоянию здоровья, отсутствию судимости за совершение умышленного преступления, отсутствию причастности к экстремисткой деятельности) при приеме работников на объекты ядерной безопасности и допуске их к работам на ядерной установке, на радиационном источнике, в пункте хранения, с ядерными материалами и радиоактивными веществами (Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 40-ФЗ);

2) в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и другие законодательные акты внесены изменения, устанавливающие новые обязательные требования по защите детей от соответствующей информации к широкому кругу организаций, в которых детям оказываются образовательные, медицинские, развлекательные, просветительские, оздоровительные, культурные услуги, услуги по присмотру и уходу за детьми и иные услуги. Расширен состав обязательных требований к информационной продукции, содержащей запрещенную для распространения среди детей информации, и условиям (месту) ее распространения. Запрещена продажа, прокат, аренда, а также выдача из фондов общедоступных библиотек такой информационной продукции лицам, не достигшим 18-летнего возраста. Вместе с тем следует отметить, что одновременно с расширением круга подконтрольных субъектов в законе не предусматривается корректировка соответствующих полномочий органов, контролирующих соблюдение новых обязательных требований (Федеральный закон от 1 мая 2019 года № 93-ФЗ);

3) изменениями, внесенными в Федеральный закон «О техническом осмотре транспортных средств» и другие законодательные акты, уточняются и вводятся новые обязательные требования: к порядку организации и проведения технического осмотра транспортных средств, в том числе автобусов для перевозки пассажиров; по формированию единой автоматизированной информационной системы технического осмотра; к профессиональным объединениям страховщиков, осуществляющих деятельность в сфере технического осмотра, аккредитации их операторов; к пунктам технического осмотра и к документам (диагностическая карта), оформляемым по результатам осмотра. Установлен новый вид государственного контроля (надзора) за организацией и проведением технического осмотра и регламентированы особенности проведения проверок при его осуществлении (Федеральный закон от 6 июня 2019 года № 122-ФЗ);

4) в Федеральный закон «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения» внесены изменения, уточняющие обязательные требования, предъявляемые к условиям получения разрешений на осуществление международных перевозок и документам перевозчика (Федеральный закон от 18 июля 2019 года № 192-ФЗ);

5) внесенными в законодательные акты Российской Федерации по вопросам государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей изменениями устанавливается система государственной регистрации хозяйствующих субъектов, оказывающих такие услуги, и порядок формирования и ведения региональных реестров таких организаций. Дополняются обязательные требования к условиям и организации отдыха и оздоровления детей, уточняются полномочия органов исполнительной власти по осуществлению нового вида регионального государственного контроля за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления (Федеральный закон от 16 октября 2019 года № 336-ФЗ);

б) изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей», дополнены полномочия: органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам защиты прав потребителей, регламентированы вопросы подачи и рассмотрения обращений потребителей в государственные органы и органы местного самоуправления по защите своих прав и их консультированию, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг, а также установлены новые обязательные требования, касающиеся оснащения, начиная с 1 июля 2020 года, средств мобильной связи российским программным обеспечением (федеральные законы от 18 марта 2019 года № 38-ФЗ, от 2 декабря 2019 года № 425-ФЗ);

7) Федеральным законом от 2 декабря 2019 года № 404-ФЗ установлены жесткие меры пресечения (вплоть до уничтожения) беспилотных воздушных судов, в случае несанкционированного их нахождения в отдельных зонах воздушного пространства Российской Федерации;

8) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», требования указанного закона распространены на средства размещения, используемые для осуществления основной деятельности централизованных и входящих в их структуру религиозных организаций (Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 419-ФЗ);

9) изменениями Федерального закона «Об обеспечении единства измерений» устанавливаются новые обязательные требования, обязывающие производителей средств измерений указывать на каждом изделии заводские, серийные номера или другие буквенно-цифровые обозначения, однозначно идентифицирующие конкретный экземпляр средства измерений. Место, способ и форма нанесения номера или другого обозначения должны обеспечивать возможность прочтения и сохранность в процессе эксплуатации средства измерений.

Определено, что источником финансирования расходов на проведение обязательной метрологической экспертизы содержащихся в проектах нормативных правовых актов Российской Федерации требований к измерениям, стандартным

образцам и средствам измерений, являются средства федерального бюджета (Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 496-ФЗ);

10) Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 468-ФЗ «О виноградарстве и виноделии в Российской Федерации» устанавливаются правовые, организационные и экономические основы в области производства, оборота и потребления продукции виноградарства и винодельческой продукции, формы, условия и порядок осуществления государственной поддержки в области виноградарства и виноделия, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления, правовое положение субъектов виноградарства и виноделия, а также комплекс обязательных требований к технологии виноградарства, производству вина, используемым в процессе его производства и обращения оборудованию и технологическим процессам;

11) внесенными в Федеральный закон «О специальной оценке условий труда» изменениями предусматривается установление новых обязательных требований к организациям, проводящим специальную оценку условий труда, которые касаются обязанности передачи организацией в ФГИС СОУТ определенных сведений и получению для предстоящей специальной оценки условий труда идентификационного номера, который присваивается в автоматическом режиме и включается в отчет о ее проведении.

Дополнено содержание отчета о проведении специальной оценки условий труда, установлены содержание и порядок передачи организацией информации, касающейся ее проведения. Конкретизированы правила использования методик (методов) измерений, состав подлежащих измерению вредных и или опасных факторов производственной среды.

Контролирующему органу предоставлено право приостанавливать во внесудебном порядке деятельность организации, проводящей специальную оценку условий труда, в случае выявления фактов несоблюдения такой организацией обязательных требований на срок до момента устранения выявленных нарушений (Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 451-ФЗ);

12) Федеральным законом от 27 декабря 2019 года № 481-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусмотрены положения, направленные на пресечение незаконных поставок этилового спирта, фармацевтической субстанции спирта этилового (этанол) и спиртосодержащих лекарственных средств. В частности, вводится лицензирование производства этилового спирта для производства фармацевтической субстанции. Введено обязательное требование об оснащении емкостей для приемки этилового спирта производителей фармацевтической субстанции спирта этилового (этанол) автоматическими средствами измерения и учета концентрации и объема безводного спирта в этиловом спирте, объема этилового спирта.

Федеральные законы, содержащие положения по упорядочению организации и проведения проверок и других мероприятий по контролю в различных сферах хозяйственной деятельности.

На решение этих задач были направлены изменения, внесенные в следующие законодательные акты Российской Федерации:

1) изменениями Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусматривается исключение из перечня лицензируемых видов деятельности лицензирования деятельности по изготовлению экземпляров аудиовизуальных произведений, программ для электронных вычислительных машин, баз данных и фонограмм на любых видах носителей.

Одновременно перечень дополняется лицензированием трех видов деятельности: космической деятельности; деятельности по обработке (переработке) лома и отходов драгоценных металлов и деятельности по скупке у физических лиц ювелирных и других изделий из драгоценных металлов и драгоценных камней, лома таких изделий.

Кроме того, исключено положение, предоставляющее возможность установления иных, кроме указанных в Федеральном законе, лицензионных требований.

Предусмотрена возможность осуществления конкретных видов лицензируемой деятельности не по месту, указанному в лицензии, без ее переоформления в случае,

если положением о лицензировании конкретного вида деятельности устанавливаются виды работ, услуг, оказание которых не по адресу места осуществления лицензируемого вида деятельности, указанному в лицензии, не требуют ее переоформления,

Принципиальное значение имеет изменение, предусматривающее введение «реестровой модели» лицензирования отдельных видов деятельности. Указанная модель предполагает упразднение лицензии, как документа (бумажного или электронного), подтверждающего факт совершения юридически значимого действия, и замену лицензии записью в реестре лицензий, являющейся фактически не юридически значимым действием, а учетной процедурой принятия решения о предоставлении права (федеральные законы от 15 апреля 2019 года № 54-ФЗ, от 17 июня 2019 года № 148-ФЗ и от 2 августа 2019 года № 282-ФЗ и от 27 декабря 2019 года № 478-ФЗ и № 492-ФЗ);

2) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации», уточняются полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, лицензирующих на территории конкретного субъекта образовательную деятельность организации, которая имеет расположенные в других субъектах Российской Федерации филиалы, полномочиями по лицензионному контролю за деятельностью таких филиалов во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых находятся соответствующие филиалы (Федеральный закон от 17 июня 2019 года № 140-ФЗ);

3) Федеральный закон «О лекарственных средствах» дополнен особенностями регулирования производства и обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, в том числе полномочиями Россельхознадзора проводить контрольные закупки лекарственных средств ветеринарного назначения (Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 297-ФЗ);

4) изменениями, внесенными в Трудовой кодекс Российской Федерации, государственные инспекторы труда наделены полномочиями принимать во внесудебном порядке решения о принудительном исполнении обязанности

работодателя по выплате зарплаты и иных сумм, причитающихся работнику (Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 393-ФЗ);

5) изменения, внесенные в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» и в другие законодательные акты, предусматривают изменение системы государственного ветеринарного надзора в России, заключающееся в осуществлении в Российской Федерации государственного ветеринарного надзора только на федеральном уровне и упразднении регионального государственного надзора в данной сфере деятельности.

б) изменениями, внесенными в Федеральный закон «Об экологической экспертизе» и Федеральный закон «Об охране окружающей среды», с 1 января 2020 года сокращается круг объектов государственной экологической экспертизы федерального уровня.

Так, например, государственная экологическая экспертиза федерального уровня не проводится в отношении проектной документация объектов капитального строительства, предполагаемых к строительству, реконструкции в пределах одного или нескольких земельных участков, на которых расположен объект I категории, если это не повлечет за собой изменения, качественных и (или) количественных характеристик загрязняющих веществ, поступающих в окружающую среду, образуемых и (или) размещаемых отходов.

Федеральным законом также уточняются обязательные требования в области охраны окружающей среды при осуществлении различных видов деятельности (Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 453-ФЗ);

7) изменениями Федерального закона «Об электронной подписи» с 1 июля 2020 года будут усилены требования к использованию электронной подписи. Так, в частности, введен новый субъект правовых отношений «доверенная третья сторона», наделенная полномочиями по проверке электронной подписи в электронных документах, установлен порядок аккредитации доверенной третьей стороны, существенно увеличены требования к минимальному размеру собственных средств (капитала) удостоверяющего центра, а также к финансовому обеспечению ответственности за убытки, причиненные третьим лицам вследствие их доверия

к информации, указанной в сертификате ключа проверки электронной подписи, выданном таким удостоверяющим центром, или информации, содержащейся в реестре сертификатов, который ведет такой удостоверяющий центр. Законом установлены основания для проведения внеплановых проверок аккредитованных удостоверяющих центров, доверенных третьих сторон (Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 476-ФЗ);

8) Федеральным законом от 24 апреля 2020 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам контроля за эффективностью и качеством осуществления переданных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий» вносятся изменения в ряд федеральных законов, предусматривающие, в частности: утверждение уполномоченными по сферам переданных полномочий федеральными органами исполнительной власти порядка осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации; установление порядка изъятия переданных полномочий в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения; дополнение состава прав федеральных органов исполнительной власти и их руководителей по контролю за осуществлением переданных полномочий, а также исключение некоторых из них, например, согласование федеральными органами исполнительной власти структуры органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия.

В дополнение к перечисленным принятым федеральным законам, необходимо также указать ряд проектов федеральных законов, подготовленных в 2019 году и имеющих принципиальное значение в урегулировании вопросов контрольно-надзорной деятельности государства в отдельных сферах хозяйственной деятельности. К ним относятся:

– законопроект № 850485-7 «О биологической безопасности», внесенный в Госдуму распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 года № 2859-р, предусматривающий комплексное урегулирование

на законодательном уровне системы обеспечения биологической безопасности, в том числе установление унифицированных понятий, полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, прав и обязанностей граждан и организаций в данной области, определение порядка проведения мониторинга биологических рисков, критериев и классификации биологических рисков, единой методики определения уровней таких рисков. Предусматривается комплекс мер по защите населения и охраны окружающей среды от воздействия опасных биологических факторов, устанавливаются обязательные требования к организации коллекционной деятельности, связанной с использованием патогенных микроорганизмов и вирусов, созданию государственной информационной системы в области обеспечения биологической безопасности;

В соответствии с законопроектом требования к качеству пищевой продукции и информации о ней становятся обязательными. В новой редакции излагаются положения, устанавливающие требования к изъятию из обращения некачественной, опасной и фальсифицированной пищевой продукции, ее экспертизе, утилизации или уничтожению. Законопроектом также предусматривается установление новых обязательных требований к организации питания детей и других организованных групп населения (в медицинских учреждениях, учреждениях социального обеспечения, лиц, занятых на опасных и вредных работах и др.).

В тоже время следует отметить, что в 2019 году без внимания со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти остаются проблемы, связанные с законодательной неурегулированностью порядка осуществления валютного контроля, государственного контроля (надзора) за обработкой персональных данных, государственного семенного надзора, в области музейного, библиотечного и архивного дела, в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения.

Не устранены противоречия с действующим законодательством положений Федерального закона «О техническом регулировании», регламентирующих порядок

осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Законодательно остаются незакрепленными полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля в сфере развития систем теплоснабжения поселений и городских округов, введенному Федеральным законом от 29 июля 2017 года № 279-ФЗ, вследствие чего указанный вид муниципального контроля в 2018-2019 годах не осуществлялся.

Не принято положение о государственном контроле в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2017 года № 187-ФЗ.

В 2019 году не был принят ряд законопроектов, внесенных в 2018 году Правительством Российской Федерации и депутатами Государственной Думы и направленных на упорядочение отдельных видов государственного контроля (надзора), в частности:

– законопроект № 448976-7, предусматривающий исключение дублирования полномочий органов государственной власти, осуществляющих различные уровни государственного экологического надзора (рассмотрен только в 1-ом чтении);

– законопроект № 582466-7, регламентирующий вопросы организации и проведения федерального государственного надзора в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения (внедрение риск-ориентированного подхода, осуществление мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, применение форм «дистанционного» контроля, определение предмета и содержания проверок, оценки результативности и эффективности указанного вида контроля (надзора) (рассмотрен только в 1-ом чтении).

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», содержащих списки конкретных вопросов, ответы на которые однозначно свидетельствуют о соблюдении или не соблюдении проверяемым лицом обязательных требований, в соответствии с Общими требованиями к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2017 года № 177, в 2019 году были утверждены проверочные листы, применяемые при осуществлении:

– федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции в отношении хозяйствующих субъектов, привлекающих к трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства, а также являющихся принимающей или приглашающей стороной (приказ МВД России от 29 января 2019 года № 42);

– федерального государственного транспортного надзора по видам транспорта (приказ Ространснадзора от 11 февраля 2019 года № ВБ-91фс);

– федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах, подконтрольных ФМБА (утвержден ФМБА 14 марта 2019 года);

– федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения в части деятельности по эксплуатации автомобильных дорог, выполнения работы и предоставления услуг по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств (приказ МВД России от 31 декабря 2018 года № 878);

– государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов (утвержден ФМБА России от 22 мая 2019 года);

– государственного надзора в области радиационной безопасности (приказы ФМБА России от 15 января 2019 года № 7 и от 10 июля 2019 года № 136).

В полной мере определены виды, формы и содержание проверочных листов, применяемых в своей контрольной деятельности органами Росприроднадзора, Ространснадзора, Росздравнадзора, МЧС России, Россельхознадзора, Рослесхоза.

Вместе с тем, Роспотребнадзором утвержденные проверочные листы используются только при проверках хозяйствующих субъектов, осуществляющих

деятельность в сфере торговли продовольственными товарами, общественного питания, оказания трех видов бытовых услуг, Ростехнадзором – только в сфере электроэнергетики, теплоснабжения и безопасности гидросооружений, Росреестром – при государственном земельном надзоре, Роскомнадзором – в сфере связи.

Не утверждены и не применяются проверочные листы при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, федерального государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов), осуществляемых ФАС России, при осуществлении органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления государственного и муниципального жилищного надзора (контроля) и в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, а также в деятельности ФНС России, ФТС России, Росрыболовства, Росалкогольрегулирования.

Таким образом, внедрение, начиная с 2018 года, «проверочных листов» в процедуры проведения всеми контролирующими органами плановых проверок, позволяющих с одной стороны ограничить предмет конкретных проверок только включенными в такие листы вопросами, а с другой стороны информировать подконтрольные субъекты о предмете и масштабах проверок, дать им возможность проведения самооценки состояния исполнения обязательных требований, и тем самым снизить транзакционные издержки, связанные с проверками субъектов, в полном объеме не реализовано. Их применение на практике следует признать ограниченным.

Оценить влияние на сокращение административной нагрузки на предпринимательскую деятельность 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 отсутствия официальной статистики и достоверных данных о практическом применении указанных положений.

По аналогичным причинам невозможно сделать выводы об эффективности практического применения введенного в 2018 году на основании статьи 16.1 Федерального закона № 294-ФЗ нового мероприятия по контролю – «контрольной закупки», осуществляемой Роспотребнадзором, Росздравнадзором при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств и государственного контроля в области обращения медицинских изделий, а также Росалкогольрегулированием и МВД России в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.

1.3. Реализация положений законодательных актов в решениях Правительства Российской Федерации

В целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации в 2019 году были приняты следующие решения, направленные на урегулирование процедур осуществления контроля в отдельных сферах деятельности:

– постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 146 об утверждении Правил организации и осуществления государственного контроля и надзора за обработкой персональных данных, включающих: организацию и проведение плановых и внеплановых проверок; принятие мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных

нарушений; проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с операторами и проведение мероприятий по профилактике нарушений.

Однако Правила не являются универсальным документом в сфере защиты персональных данных, поскольку не распространяются на контроль (надзор) за выполнением организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных;

– постановление Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2019 года № 195, утверждающее Положение о лицензировании деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами, а также вносящее изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 806 по вопросам применения риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов контроля (надзора), которыми предусматривается осуществление лицензионного контроля за указанной деятельностью в качестве самостоятельного вида контроля при том, что лицензионный контроль различных видов деятельности в области транспорта осуществляется в рамках соответствующих подвидов федерального государственного транспортного надзора и по своей сути не должен рассматриваться как самостоятельный вид контроля;

– постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2019 года № 225 о наделении Роспотребнадзора полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований Технического регламента ЕАЭС «О безопасности упакованной питьевой водой, включая природную минеральную воду». Указанный вид контроля (надзора) не является самостоятельным и осуществляется в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора и федерального государственного надзора в сфере защиты прав потребителей;

– постановление Правительства Российской Федерации от 2 марта 2019 года № 233 о внесении изменений в некоторые положения о государственном надзоре в области охраны лесов, особо охраняемых природных территорий, объектов культурного наследия в части, касающейся действий должностных лиц

контролирующих органов при выявлении по результатам проведенных проверок объектов незаконного капитального строительства;

– постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года № 289, предусматривающее внесение изменений в утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 года № 806 положения по переходу на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности, в частности:

1) перенос на 1 января 2020 года срока обязательного применения риск-ориентированного подхода в организации и проведении плановых проверок при осуществлении четырех видов государственного контроля (надзора), в частности, государственного жилищного надзора, регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора за обеспечением сохранности автомобильных дорог регионального и межмуниципального значений и государственного контроля (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов). Необходимо отметить, что никаких документов о переходе на риск-ориентированный подход в этих видах государственного контроля (надзора) своевременно принято не было. На более поздний срок (на 1 января 2021 года) был перенесен срок перевода на риск-ориентированную модель федерального государственного ветеринарного надзора и регионального государственного ветеринарного надзора;

2) в правилах отнесения деятельности хозяйствующих субъектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности определены полномочия субъектов Российской Федерации в части утверждения таких критериев в отношении подконтрольных в ходе регионального государственного надзора объектов, уточнены основания для включения проверок подконтрольных субъектов в ежегодные планы проверок;

3) в перечень категорий риска или классов опасности, применяемый при осуществлении отдельного вида государственного контроля (надзора), устанавливающего также особенности проведения плановых проверок, внесены

уточнения, согласно которым из общего правила о том, что в отношении объектов низкого риска причинения вреда проводятся только внеплановые проверки сделаны исключения, вследствие которых при осуществлении 5 видов государственного контроля (надзора) (в сфере транспорта и транспортной безопасности, оборонного заказа, миграции) такие объекты могут подвергаться как внеплановым, так и плановым проверкам;

4) сокращен перечень видов федерального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход. За счет исключения из перечня лицензионного контроля и некоторых видов государственного контроля (надзора), осуществляемых на региональном уровне (жилищный, строительный, экологический надзор, контроль в области регулирования цен (тарифов) и др.) их общее количество уменьшилось с 39 до 25;

– постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года № 298 о внесении изменений в Положение о лицензировании деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах, предусматривающих внедрение риск-ориентированного подхода в организацию лицензионного контроля в данной сфере деятельности, утверждение критериев риска причинения вреда, классификацию подконтрольных субъектов и периодичность их плановых проверок;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 года № 300 утверждаются изменения, вносимые, в том числе, в Положение о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц, предусматривающие уточнение формулировок прав должностных лиц Росаккредитации и их расширение, а также уточнение порядка ведения информационного ресурса в сфере аккредитации;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2019 года № 515 утверждены Правила маркировки товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации и Положение о государственной информационной системе мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, направленные на

реализацию введенной в 2018 году государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Указанная система фактически устанавливает разрешительный порядок ввода в гражданский оборот (по сущности являющийся государственной регистрацией продукции и ее производителей (поставщиков, продавцов) с последующей идентификационной маркировкой и ведением единого учетного реестра товаров) каждой единицы (упаковки) находящихся в обороте конкретных товаров 15 товарных групп (более 50 товарных позиций) от шин и покрышек до лекарственных средств, молочной и алкогольной продукции.

Проверка наличия идентификационной маркировки на товарах и достоверности содержащейся в ней информации неизбежно приведет к расширению предмета и масштабов контрольной деятельности государственных органов на товарных рынках в дополнение к увеличению транзакционных издержек хозяйствующих субъектов на всех многочисленных этапах оборота огромной массы товаров;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 года № 822 утверждены Правила определения количественных значений показателей эффективности реализации государственной политики в области промышленной безопасности, включающих как сами показатели, так и методику их расчета. Сбор, обобщение и анализ информации о достижении показателей эффективности реализации государственной политики в области промышленной безопасности осуществляются Ростехнадзором. Следует отметить, что утвержденные указанным постановлением показатели совпадают с утвержденными Правительством Российской Федерации для Ростехнадзора ключевыми показателями эффективности и результативности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Однако, в первом случае, ответственными за достижение этих показателей являются хозяйствующие субъекты, а, во втором – органы Ростехнадзора;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 года № 907 вносятся изменения в Правила осуществления государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную

границу Российской Федерации, конкретизирующие и дополняющие порядок действия должностных лиц Россельхознадзора и таможенных органов и их взаимодействия, вводящих электронные формы документооборота;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 года № 926 вносятся многочисленные изменения в Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации;

– постановление Правительства Российской Федерации от 1 августа 2019 года № 995 о внесении изменения в Положение о государственном надзоре в области рекламы, предусматривающее исключение плановых проверок при осуществлении указанного вида надзора;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2019 года № 998 утверждается Положение о государственном надзоре за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма. Выполнение функции по осуществлению указанного вида государственного надзора возложено на Минэкономразвития России, которое организует и проводит внеплановые проверки деятельности подконтрольных субъектов, проводит мероприятия по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятия по контролю, осуществляемые без взаимодействия с юридическими лицами, принимает меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

Следует отметить, что помимо упомянутого вида государственного надзора, в отношении хозяйствующих субъектов, действующих в сфере туристического бизнеса, осуществляется еще два вида государственного надзора – федеральный государственный надзор в сфере защиты прав потребителей (компетенция Роспотребнадзора) и федеральный государственный контроль за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию объектов туристической инфраструктуры (компетенция Минэкономразвития России). При этом Минэкономразвития России также является уполномоченным органом по государственной регистрации туроператоров и по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию (фактически государственную сертификацию)

объектов туристической инфраструктуры в соответствии с Правилами аккредитации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2019 года № 1213.

– постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 2019 года № 1019 Положение о государственном земельном надзоре дополнено новым основанием для проведения внеплановых проверок при осуществлении Россельхознадзором государственного земельного надзора на землях сельскохозяйственного назначения – использованием индикаторов риска нарушения обязательных требований. Однако указанные индикаторы до конца 2019 года не были разработаны и утверждены;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 14 сентября 2019 года № 1200 внесены изменения в Регламент Правительства Российской Федерации, Положение о Правительственной комиссии по проведению административной реформы, правила подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, их государственной регистрации, а также оценки их регулирующего воздействия по вопросам реализации механизма «регуляторной гильотины»;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2019 года № 1257 в Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения внесены изменения, касающиеся применения проверочных листов при проведении плановых проверок, уточнения периодичности проведения таких проверок в зависимости от категории риска субъектов надзора, предоставляющих услуги по техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, а также эксплуатирующих автомобильные дороги;

– постановление Правительства Российской Федерации от 26 октября 2019 года № 1375, которым вносятся изменения в Положение о федеральном государственном надзоре в области связи, предусматривающие установление контроля за выполнением лицами, участвующими в централизованном управлении сетью связи общего пользования, обязанностей по размещению на территории Российской Федерации средств связи, с использованием которых выполняются

указания в рамках централизованного управления сетью связи общего пользования, посредством проведения проверок таких лиц и осмотр и обследование используемых ими средств связи;

– постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2019 года № 1393, которым вносятся изменения в Правила подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), предусматривающие дополнение сведений, включаемых в доклады, результатами анализа ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности, показателей, характеризующих особенности осуществления конкретного вида государственного контроля (надзора), расчет и анализ которых проводится контролирующими органами на основании сведений ведомственных статистических наблюдений. Постановлением также вносятся изменения в Правила формирования и ведения единого реестра проверок, предоставляющие Федеральной корпорации по развитию малого и среднего предпринимательства неограниченный доступ к информации, содержащейся в едином реестре проверок, о проверках и (или) контрольных закупках, проводимых в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства;

– постановление Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2019 года № 1459, которым вносятся изменения в Положение о Росздравнадзоре и в Положение о государственном контроле за обращением медицинских изделий, предусматривающие проведение контрольных закупок в целях проверки соблюдения запрета реализации фальсифицированных медицинских изделий, недоброкачественных медицинских изделий и контрафактных медицинских изделий и наделение Росздравнадзора полномочиями по проведению таких закупок;

– постановление Правительства Российской Федерации от 28 октября 2019 года № 1522, которым вносятся изменения в Правила взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный земельный надзор, с органами, осуществляющими муниципальный земельный контроль, в соответствии с которыми уточняется порядок предоставления в территориальные

органы Росреестра материалов проверок, проведенных муниципальными органами, выявленных ими нарушений земельного законодательства и принятия территориальными органами мер административного воздействия к виновным лицам;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 года № 1540 Росстандарт наделен полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением технического регламента ЕАЭС «Требования к сжиженным углеводородным газам для использования их в качестве топлива»;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 года № 1560 утверждаются Правила организации и осуществления государственного надзора в области обращения с животными, которыми устанавливается: перечень должностных лиц Росприроднадзора и Россельхознадзора, уполномоченных

на осуществление государственного надзора, их права и обязанности; порядок проведения плановых и внеплановых выездных и документарных проверок; особенности осуществления государственного надзора в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц;

– постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2019 года № 1795, которым вносятся изменения в Правила осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере, уточняющие полномочия Казначейства России по осуществлению контрольных функций, в частности, правом назначения проведения экспертиз, необходимых для проведения проверок, ревизий и обследований, получения необходимого для осуществления внутреннего государственного финансового контроля постоянного доступа к государственным и муниципальным информационным системам. Также уточняется состав объектов контроля в финансово-бюджетной сфере;

– постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2019 года № 1824 МЧС России определен уполномоченным органом по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований

технического регламента Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения», который будет проводиться в рамках федерального государственного пожарного надзора;

– распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2019 года № 614-р перечень ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности дополнен показателями ФМБА России и Росрыболовства;

– распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2019 года № 783-р перечень целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации дополнен мероприятиями и показателями целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», предусматривающих принятие в 2019 году: порядков организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности (вида регионального государственного контроля (надзора); административных регламентов их осуществления; принятие и реализация программ профилактики нарушений обязательных требований; разработку и поддержание в актуальном состоянии руководств по соблюдению обязательных требований с разъяснением критериев правомерного поведения, новых требований нормативных правовых актов, а также необходимых для реализации таких нормативных правовых актов организационных, технических мероприятий; внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольных функций и других мероприятий по реформированию государственного регионального контроля (надзора), аналогичных принятым в последние годы в отношении федерального государственного контроля (надзора).

Кроме принятых решений, Правительством Российской Федерации в целях ускорения реализации задач по экономическому росту (поручение от 29 октября 2019 года) было поручено принять до конца 2019 года дополнительные меры направленные:

– на определение сферы деятельности, в которых требуется снижение избыточных обязательных требований в первоочередном порядке и реализации в этих сферах пилотных проектов;

– формирование в рамках пилотного проекта на отдельных территориях в субъектах Российской Федерации единого органа государственной власти, ответственного за осуществление регионального государственного контроля (надзора);

– на ускорение принятия федерального закона, устанавливающего правовые основы разрешительной деятельности.

Следует также отметить, что Указом Президента Российской Федерации от 28 октября 2019 года № 529 образован новый федеральный орган исполнительной власти – Федеральная пробирная палата, находящаяся в ведении Минфина России и осуществляющая функции по государственному контролю (надзору) за производством, использованием и обращением драгоценных металлов, использованием и обращением драгоценных камней (за исключением функций по контролю при ввозе в Российскую Федерацию из государств, не входящих в Евразийский экономический союз, и вывозе из Российской Федерации в государства, не входящие в Евразийский экономический союз, драгоценных камней).

2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2019 ГОДУ

Анализ осуществления в 2019 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 года № 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», 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».

2.1. Общие данные по проверкам

1. В 2019 году в Российской Федерации была продолжена работа по реформированию контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, начало которой было положено десять лет назад с принятием Федерального закона № 294-ФЗ.

Одним из наиболее заметных результатов реформирования этой деятельности явился устойчивый характер сокращения ее масштабов. Однако темпы сокращения проводимых контролирующими органами в отношении хозяйствующих субъектов контрольных действий (проверок и других мероприятий по контролю) в последние годы последовательно снижались. Так, если в 2016 году сокращение количества проводимых проверок по сравнению с предыдущим годом составляло 22%, в 2017 году – 12%, то в 2018 года – 8%.

В 2019 году впервые за годы статистического наблюдения за объемами контрольно-надзорной деятельности общее количество проведенных проверок увеличилось на 6% (с 1655,1 тыс. в 2018 году до 1753,2 тыс. в 2019 году), а при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) – на 8%, в том числе при проведении лицензионного контроля – почти на 4%.

В 2019 году сохранилась динамика снижения масштабов контрольно-надзорной деятельности при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Количество проверок при проведении регионального государственного контроля (надзора) сократилось в отчетном году на 2% (в 2018 году – на 10%, в 2017 году – на 20%, в 2016 году – на 26%), муниципального контроля – на 4% (в 2018 году – на 8%, в 2017 году – на 10%,

в 2016 году – на 16%). В то же время представленные показатели свидетельствуют об аналогичном с федеральным уровнем заметном падении темпов снижения объемов контрольно-надзорной деятельности на региональном и местном уровнях (таблица 1).

Таблица 1.

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

Наименование показателя	2017 (% к 2016)	2018 (% к 2017)	2019 (% к 2018)
Общее количество проведенных проверок – всего, в том числе при осуществлении:	1 806 808 (-12%)	1 655 135 (-8%)	1 753 215 (+6%)
- государственного контроля (надзора), муниципального контроля – всего, в том числе:	1 451 165 (-14%)	1 341 563 (-8%)	1 413 373 (+5%)
федерального государственного контроля (надзора);	1 050 248 (-11%)	978 679 (-7%)	1 057 560 (+8%)
регионального государственного контроля (надзора);	345 857 (-20%)	311 940 (-10%)	306 924 (-2%)
муниципального контроля;	55 060 (-10%)	50 944 (-8%)	48 889 (-4%)
- лицензионного контроля – всего, в том числе проверок, проведенных:	355 643 (-4%)	313 572 (-12%)	339 842 (+8%)
федеральными органами исполнительной власти;	38 205 (-14%)	37 665 (-2%)	39 282 (+4%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию;	11 802 (-43%)	11 721 (-1%)	25 025 (+в 2,1 раза)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию.	305 636 (+0,2%)	264 186 (-14%)	275 535 (+4%)
Доля проверок^{*)} (в процентах от общего числа проверок), проведенных на:	%	%	%
- федеральном уровне;	60,6	61,9	62,5
- региональном уровне;	36,3	35,0	34,7
- муниципальном уровне	3,1	3,1	2,8

^{*)} включая проверки, проведенные в рамках государственного лицензионного контроля

Распределение масштабов контрольно-надзорной деятельности по уровням власти соответствует 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), в том числе лицензионного, было проведено федеральными органами исполнительной власти (1096,8 тыс. проверок). Доля таких проверок в общем их количестве в течение последних лет стабильно увеличивается и сохраняется на уровне 61 – 63%.

На долю проверок, проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приходится 35 – 37% и она ежегодно сокращается.

Масштабы муниципального контроля остаются незначительными. На долю органов муниципального контроля приходится лишь 3% общего числа проверок.

В 2019 году сохранились сложившиеся в последние годы тенденции в распределении и изменении масштабов контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой отдельными федеральными органами исполнительной власти (таблица 2).

Таблица 2.

Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора)^{х)}

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2017 году	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2018 году	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2019 году	Доля (в % общего числа проверок)
1	Роспотребнадзор	230 326	21,93	219 205	22,40	269 888	27,20
2	МЧС России	173 123	16,48	220 347	22,51	259 533	26,15
3	Роструд	149 014	14,19	137 353	14,03	131 141	13,22
4	Ростехнадзор	130 228	12,40	125 033	12,78	104 387	10,52
5	ФНС России	103 940	9,90	67 056	6,85	95 204	9,59
6	Россельхознадзор	36 907	3,5	35 372	3,6	46 772	4,7
7	ФТС России	57 730	5,5	34 692	3,5	36 026	3,6
8	Ространснадзор	39 695	3,8	31 526	3,2	22 245	2,2
9	Росгвардия	18 227	1,7	24 049	2,5	18 144	1,8
10	Росздравнадзор	17 721	1,7	13 933	1,4	13 940	1,4
11	МВД России	26 853	2,6	22 490	2,3	11 582	1,2
12	Росприроднадзор	12 375	1,2	11 639	1,2	11 457	1,1
13	Росстандарт	9 111	менее 1%	8 117	менее 1%	7 822	менее 1%
14	Росреестр	14 215	1,4	7 588	менее 1%	7 200	менее 1%
15	ФАС России	13 148	1,3	5 518	менее 1%	6 416	менее 1%
16	Минюст России	4 995	менее 1%	4 626	менее 1%	4 553	менее 1%

17	ФМБА России	4 115	менее 1%	3 887	менее 1%	4 115	менее 1%
18	Росрыболовство	1 980	менее 1%	1 810	менее 1%	1 815	менее 1%
19	Росаккредитация	1 214	менее 1%	1 697	менее 1%	1 698	менее 1%
20	Минфин России	1 215	менее 1%	546	менее 1%	994	менее 1%
21	ФССП России	37	менее 1%	288	менее 1%	753	менее 1%
22	Росфинмониторинг	443	менее 1%	440	менее 1%	379	менее 1%
23	Минкультуры России	299	менее 1%	277	менее 1%	320	менее 1%
24	Казначейство России	272	менее 1%	275	менее 1%	261	менее 1%
25	Рособрнадзор	451	менее 1%	254	менее 1%	258	менее 1%
26	Росалкогольрегулирование	429	менее 1%	181	менее 1%	191	менее 1%
27	Роскомнадзор	2 033	менее 1%	262	менее 1%	167	менее 1%
28	Росатом	-	-	-	-	102	менее 1%
29	Рослесхоз	37	менее 1%	77	менее 1%	79	менее 1%
30	Роспатент	54	менее 1%	67	менее 1%	67	менее 1%
31	ФСТЭК России	50	менее 1%	49	менее 1%	45	менее 1%
33	Росгидромет	11	менее 1%	6	менее 1%	6	менее 1%
Всего*)		1 050 248		978 679		1 057 560	

*) без проверок, проведенных в рамках лицензирования.

Основной объем контрольно-надзорной деятельности, по-прежнему, проводится четырьмя ведомствами – МЧС России, Роспотребнадзором, Рострудом и Ростехнадзором (каждым более 100 тыс. проверок), на долю которых в 2019 году приходится 77% общего числа проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора). Указанные органы осуществляли закрепленные за ними отдельные виды федерального 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.

Как и в предыдущие годы, от 10 тыс. до 100 тыс. проверок проводилось в 2019 году органами ФНС России, Россельхознадзора, ФТС России, Ространснадзора, Росгвардии, МВД России, Росздравнадзора и Росприроднадзора, от 1 тыс. до 10 тыс. проверок – органами Росстандарта, Росреестра, ФАС России, Минюста России, ФМБА, Росрыболовства и Росаккредитации, менее 1 тыс. проверок

– органами Минфина России (994 проверки), ФСПП России (753 проверки), Росфинмониторинга (379 проверок), Минкультуры России (320 проверок), Казначейства России (261 проверка), Рособрнадзора (258 проверок), Росалкогольрегулирования (191 проверка), Роскомнадзора (167 проверок). Менее 100 проверок ежегодно проводится Рослесхозом, Роспатентом, ФСТЭК России, Росгидрометом.

Среди контролирующих органов, заметно увеличивших в отчетном году количество проведенных проверок, выделяются Роспотребнадзор (на 50,6 тыс. проверок больше по сравнению с 2018 годом), МЧС России (на 39,2 тыс.), ФНС России (на 28,2 тыс.) и Россельхознадзор (на 11,4 тыс.).

С другой стороны, заметное сокращение количества проведенных проверок в 2019 году по сравнению с 2018 годом отмечается в деятельности МВД России (на 48,5%), Ространснадзора (на 29,6%), Ростехнадзора (на 16,5%).

В целом за период 2016 – 2019 годы наибольшее сокращение количества проводимых проверок демонстрирует Роскомнадзор (с 2,8 тыс. в 2016 году до 167 в 2019 году или на 94%), МВД России (с 47,1 тыс. до 11,6 тыс. или на 75%), Росалкогольрегулирование (с 639 до 191 или на 70%), ФСТЭК России (с 143 до 45 или на 68%), Росреестр (с 19,8 тыс. до 7,2 тыс. или на 64%), Рособрнадзор (с 639 до 258 или на 60%), Ространснадзор (с 47,3 тыс. до 22, 2 тыс. или на 53%), ФНС России (со 184,4 тыс. до 95,2 тыс. или на 48,4%), а также Росприроднадзор, Росздравнадзор, Ростехнадзор (на 23 – 25%).

Вместе с тем следует отметить, что решающее значение в формировании общих тенденций в динамике объемов контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне определяется изменениями, демонстрируемые теми 5-6 контролирующими органами, на долю которых, как было показано выше, приходится основной объем проводимых проверок.

Распределение объемов контрольно-надзорной 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, а также применением форм «дистанционного контроля» без взаимодействия с подконтрольными субъектами.

В системе регионального государственного контроля (надзора) наибольшее количество проверок (от 10 тыс. до 20 тыс.) проведено в 2019 году органами исполнительной власти Республики Татарстан, города Москвы, Московской, Самарской, Ростовской областей, на долю которых приходится около 22% общего числа проверок. От 1 до 10 тыс. проверок проводилось в 64 субъектах Российской Федерации (Удмуртская Республика, республики Крым, Башкортостан, Дагестан, Красноярский, Ставропольский, Пермский края, Пензенская, Калужская, Челябинская, Липецкая, Кировская, Курская области и другие территории).

Наряду с территориями, на которых осуществляются значительные объемы контрольно-надзорной деятельности, в 11 субъектах Российской Федерации в 2019 году проводилось менее 1 тыс. проверок (республики Алтай, Тыва, Кабардино-Балкария, Магаданская область, Чукотский автономный округ и ряд других).

Отмеченные колебания в объеме 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, например, межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Роструда, ФНС России обуславливает их ведущее место в общем объеме контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

С другой стороны, 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, в образовательной, медицинской, фармацевтической деятельности,

а также в сфере лесного хозяйства. В этих сферах деятельности исполнение основного объема контрольных полномочий осуществляется на региональном уровне.

2.2. Плановые и внеплановые проверки

Расширением количества видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых применяется риск-ориентированный подход в организации и проведении проверок, объясняются происходящие изменения в структуре проверок.

Анализ структуры осуществляемой контрольно-надзорной функции свидетельствует о последовательном изменении соотношения плановых и внеплановых проверок в деятельности органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Таблица 3.

Распределение проведенных проверок по их видам

Виды проверок*)	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2017 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2018 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2019 году
Плановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	447 986 (31%)	353 057 (26%)	390 448 (28%)
федеральном уровне;	375 046 (84%)	302 196 (86%)	354 527 (91%)
региональном уровне;	63 430 (14%)	43 075 (12%)	28 949 (7%)
муниципальном уровне.	9 510 (2%)	7 786 (2%)	6 972 (2%)
Внеплановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	998 057 (69%)	988 506 (74%)	1 022 925 (72%)
федеральном уровне;	675 202 (68%)	676 483 (69%)	703 033 (69%)
региональном уровне;	277 306 (28%)	268 865 (27%)	277 975 (27%)
муниципальном уровне.	45 549 (5%)	43 158 (4%)	41 917 (4%)

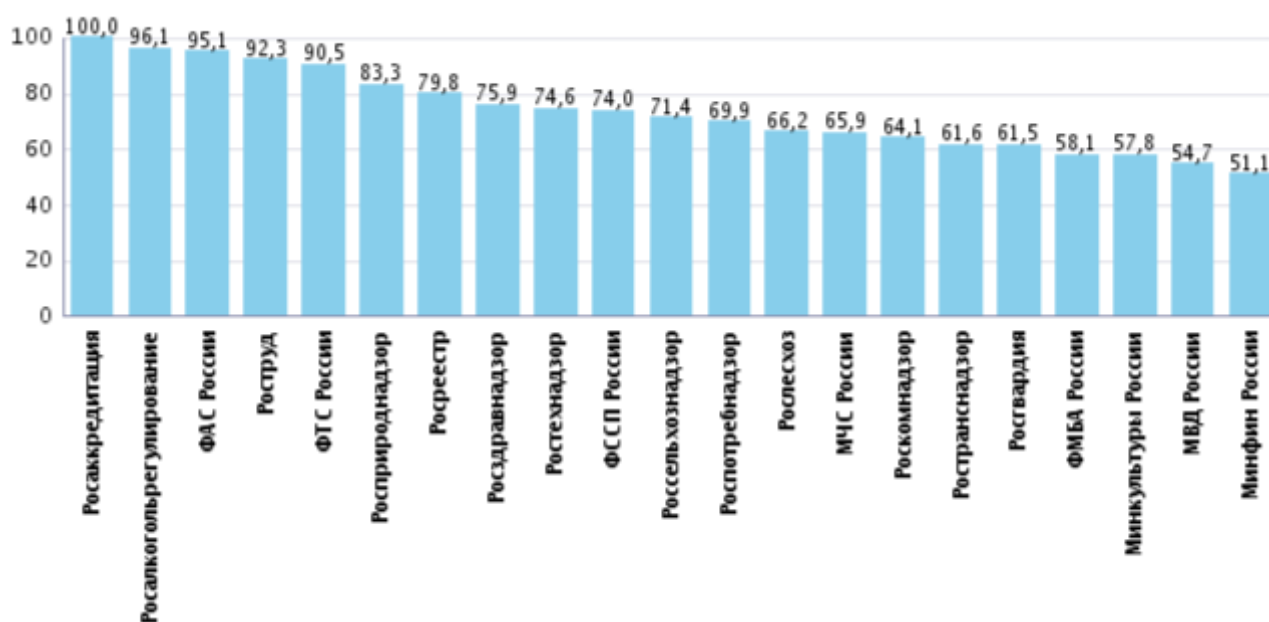
*) без проверок, проведенных в рамках лицензирования.

Данные таблицы 3 иллюстрируют результаты получившей в 2019 году продолжение работы по переориентации контрольно-надзорной деятельности с планового на преимущественно внеплановый характер работы.

Увеличивается как количество, так и доля внеплановых проверок, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, что подтверждает вывод о том, что внеплановые проверки в деятельности федеральных контрольно-надзорных органов (доля внеплановых проверок от общего числа проведенных проверок составляет в отчетном году 66,4%), и особенно в деятельности контрольно-надзорных органов регионального и муниципального уровня (88,3 и 85,7% соответственно) являются ведущей формой исполнения контрольно-надзорных мероприятий.

Рисунок 1.

Федеральные органы исполнительной власти – лидеры по доле внеплановых проверок (в % от общего количества 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), а также за деятельностью подконтрольных субъектов низкой категории риска при осуществлении 39 видов государственного и регионального контроля (надзора), в том числе в сфере промышленной безопасности, связи, транспорта, охраны окружающей среды, в области здравоохранения, обращения лекарственных средств и медицинских изделий, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия (Ростехнадзор, Роскомнадзор, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор) и в других сферах хозяйственной деятельности.

Принципиальное значение имеет то, что риск-ориентированный подход 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, преимущественно связанных с наиболее неблагоприятными последствиями, с целью их пресечения и (или) устранения.

В процессе применения риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности плановый характер осуществления государственного контроля (надзора) предполагает осуществление проверок, в основном, в отношении поднадзорных субъектов, с деятельностью которых связан повышенный риск причинения вреда.

Положительным итогом применения такой модели контроля является снижение административной нагрузки как на большинство подконтрольных субъектов, не представляющих высокого риска причинения вреда охраняемым ценностям, так и на контролирующие органы.

С другой стороны, применение риск-ориентированного подхода, приводящего к сокращению плановых проверок, ограничивает, а в ряде случаев, лишает контрольно-надзорные органы возможности проводить комплексную и объективную оценку соблюдения хозяйствующими субъектами совокупности обязательных требований, определять необходимые меры предупреждения их несоблюдения в дальнейшем, получать объективные данные для оценки риска причинения вреда, связанного с хозяйственной деятельностью, а также проводить

обоснованное уточнение классификации субъектов по категориям риска (классам опасности).

Данные, характеризующие динамику объема внеплановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) по основаниям для их проведения (таблица 4), свидетельствует о преобладании на федеральном уровне внеплановых проверок с целью контроля исполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Таблица 4

Распределение внеплановых проверок по основаниям их проведения

Основания проведения внеплановых проверок*)	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2017 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2018 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2019 году
На федеральном уровне – всего, в том числе:	675 202	676 483	703 033
по контролю за исполнением предписаний	257 670 (38%)	252 401 (37%)	253 750 (36%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	156 853 (23%)	144 895 (21%)	147 256 (21%)
в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	114 576 (17%)	158 529 (23%)	201 705 (29%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	7 085 (1,0%)	8 046 (1,2%)	5 284 (0,8%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	139 018 (21%)	112 612 (17%)	95 038 (13%)
На региональном уровне – всего, в том числе:	277 127	268 873	277 975
по контролю за исполнением предписаний	88 006 (32%)	85 643 (32%)	84 021 (30%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	126 138 (46%)	111 099 (41%)	117 737 (42%)

в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	1 961 (0,7%)	2 079 (0,8%)	7 607 (2,7%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	1 272 (0,5%)	1 696 (0,6%)	1 615 (0,6%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	59 750 (22%)	68 356 (25%)	66 995 (24%)

*) без проверок, проведенных в рамках лицензирования.

Это характерно для деятельности федеральных контрольно-надзорных органов, на которые приходится основное количество внеплановых проверок в связи с контролем исполнения ранее данных предписаний. Однако доля проверок по указанному основанию ежегодно снижается (в 2016 году – 43%, в 2017 году – 38%, в 2018 году – 37%, в 2019 году – 36% общего количества внеплановых проверок), что не согласуется с нарастающей динамикой удельного веса проверенных хозяйствующих субъектов, допускающих нарушения обязательных требований, достигшего в 2019 году почти 68% (см. таблицу 17).

Ежегодно все большее количество внеплановых проверок проводится федеральными органами исполнительной власти по поручениям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и доля таких проверок постоянно увеличивается (в 2016 году – 14%, в 2017 году – 18%, в 2018 году – 23%, в 2019 году – 29% от общего количества внеплановых проверок).

Такое положение свидетельствует о расширении практики «ручного» управления процессами контрольно-надзорной деятельности, когда возникают проблемы с угрозой причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей природной среде, возникновения чрезвычайных ситуаций масштабного характера, связанные, чаще всего, с возникновением грубых и широко распространенных нарушений законодательства в различных сферах хозяйственной деятельности. В таких случаях высшими органами государственной власти принимаются решения о проведении тотальных внеплановых проверок определенных групп и видов

объектов в целях предупреждения аналогичных нарушений в дальнейшем на всей территории Российской Федерации.

Другим ведущим основанием для проведения внеплановых проверок является поступление в федеральные контрольно-надзорные 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, остается стабильной на уровне 21 – 23% (в 2019 году – 21%). 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.

Необходимо отметить, что на общем фоне увеличения общего количества внеплановых проверок (в 2019 году на 4% по сравнению с 2018 годом) снижается количество таких проверок, проводимых по иным основаниям (139,0 тыс. или 21% в 2017 году, 112,6 тыс. или 17% в 2018 году, 95,0 тыс. или 13% в 2019 году). К проверкам, проводимым по иным основаниям, в первую очередь относятся внеплановые проверки, которые проводятся в рамках видов государственного контроля (надзора), осуществляемых с особенностями, предусмотренными отраслевым законодательством в части отдельных оснований для проведения внеплановых проверок.

В деятельности региональных контрольно-надзорных органов отмечаются другие тенденции. На фоне ежегодного умеренного роста общего количества проводимых внеплановых проверок (в 2019 году на 3% по сравнению с 2018 годом), 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 составляет в 2019 году 42% от общего количества проведенных на региональном уровне внеплановых проверок.

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

Большая часть проводимых региональными органами государственного надзора внеплановых проверок выполняется на основании поступающей внешней информации о совершенных нарушениях, вследствие которых уже причинен вред охраняемым законом ценностям или существует реальная угроза причинения такого вреда.

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

3.1 Кадровое обеспечение

По данным представленных статистических отчетов штатная численность должностных лиц, уполномоченных в Российской Федерации на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2019 году оставила 133,3 тыс. единиц, что на 268 единиц больше, чем в 2018 году и на 2,6 тыс. единиц больше, чем в 2017 году (таблица 5).

Таблица 5.

Численность должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные функции

Виды контроля (надзора)	Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) – всего, в том числе в % к предыдущему году		
	2017 год	2018 год	2019 год
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.) ^{*)}	97 078 (+5%)	99 348 (+2%)	99 341 (0%)
Региональный государственный	22 488	21 943	21 671

контроль (надзор) (ед.)	(-2%)	(-3%)	(-1%)
Муниципальный контроль (ед.)	11 087 (+2%)	11 705 (+5%)	12 252 (+5%)
Всего	130 652 (+3%)	132 996 (+2%)	133 264 (+0,2%)

При этом штатная численность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, практически не изменилась (более 99,3 тыс. единиц) и ее доля в общей штатной численности должностей лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, составила около 75%.

Отмечается небольшое сокращение штатной численности указанных лиц в контролирующих органах субъектов Российской Федерации и ее увеличение (на 5%) в муниципальных контролирующих органах.

Данные, характеризующие изменения в распределении штатной численности по отдельным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим контрольно-надзорные функции, представлены в таблице 6.

Таблица 6.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год	Снижение/рост (в 2019 году по сравнению с 2018 годом в %)
1	ФНС России	19 485	18 192	18 190	-
2	ФТС России	12 681	12 467	13 173	+5,7%
3	МЧС России	10 317	13 429	12 180	-9,3%
4	Роспотребнадзор	11 089	10 814	10 675	-1,3%
5	МВД России	7 754	8 196	8 726	+6,5%
6	Россельхознадзор	5 534	5 846	5 927	+1,4%
7	Ростехнадзор	5 313	5 433	5 450	+0,3%
8	Росреестр	3 454	3 481	3 495	+0,4%
9	Росгвардия	3 667	3 672	3 441	-6,3%
10	Ространснадзор	3 517	3 472	3 337	-5,9%
11	ФАС России	2 947	2 957	2 959	-
12	Росприроднадзор	1 963	1 822	2 081	+14,2%
13	Роструд	2 072	2 081	2 080	-
14	Роскомнадзор	1 544	1 552	1 565	+0,8%
15	Росздравнадзор	784	895	793	-14,0%

16	ФМБА России	702	670	677	+1,0%
17	Минюст России	557	566	569	-
18	Росалкогольрегулирование	442	405	429	+5,9%
19	Росстандарт	310	301	295	-2,0%
20	Рослесхоз	208	201	197	-2,0%
21	Минфин России	196	146	149	-
22	Казначейство России	97	94	101	+7,4%
Всего		97 078	99 348	99 341	-

Численностью штатных должностей лиц, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций, менее 100 единиц располагают Минкультуры России (69 единиц), Росфинмониторинг (53 единицы), Росаккредитация (47 единиц), ФСТЭК России (45 единиц), Рособrnadzop (43 единицы), Госкорпорация «Росатом» (16 единиц), Росгидромет (15 единиц) и Роспатент (12 единиц).

В 2019 году наиболее заметное увеличение штатной численности контролирующего персонала отмечается в органах ФТС России (на 706 единиц или на 6%), МВД России (на 530 единиц или на 7%) и Росприроднадзора (на 259 единиц или на 14%).

С другой стороны, чувствительное сокращение штатной численности контролирующего персонала фиксируется в МЧС России (на 1244 единицы или на 9%), Росгвардии (на 231 единицу или на 6%), Ространснадзоре (на 135 единиц или на 6%), Росздравнадзоре (на 102 единицы или на 14%).

В отчетном году отмечается небольшое сокращение штатной численности персонала, уполномоченного на осуществление контрольных функций, в субъектах Российской Федерации и рост указанной численности (на 5%) в органах муниципального контроля.

Анализ относительного показателя средней нагрузки по числу проведенных за год проверок на одну штатную должность лиц, выполняющих контрольные функции, указывает на относительно стабильные величины средней нагрузки – 10-11 проверок в год на федеральном уровне, 14-15 проверок на региональном и 4-5 проверок на муниципальном уровне контроля.

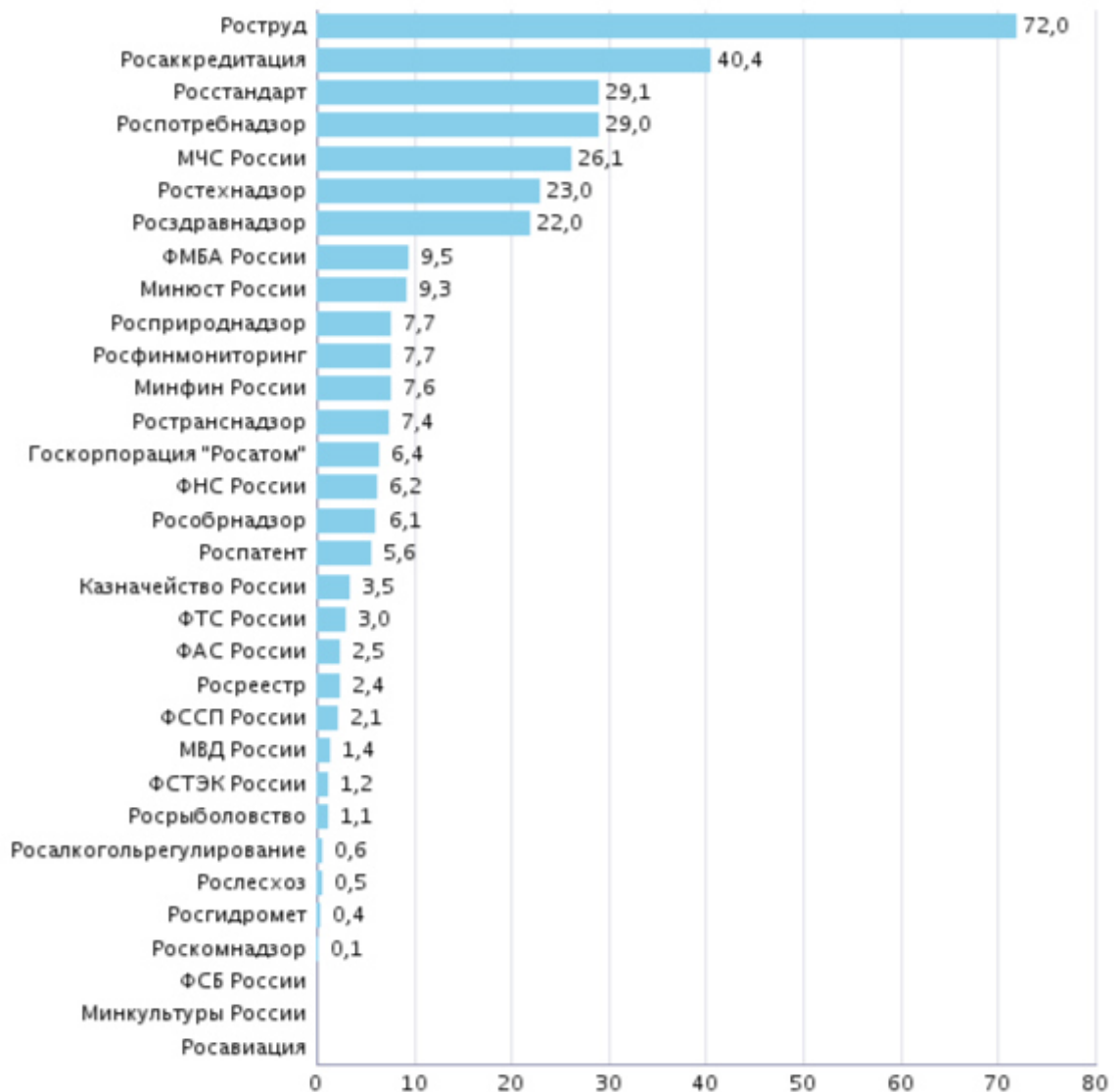
Вместе с тем обращает на себя внимание крайне неравномерная нагрузка

по количеству проведенных проверок в расчете на одну штатную должность в отдельных федеральных контрольных органах.

Так, если в Роструде в расчете на одного сотрудника в 2019 году приходится 73 проверки в год (1 проверка в три рабочих дня), в Росаккредитации, Росстандарте, Ростехнадзоре, Роспотребнадзоре, Росздравнадзоре, МЧС России – от 20 до 40 проверок, то в Казначействе России, ФТС России, ФАС России, МВД России, Росрыболовстве и других органах – менее 4 проверок (1 проверка в квартал), а в Росалкогольрегулировании, Рослесхозе, Роскомнадзоре, Росгидромете – менее 1 проверки в год (рисунок 2).

Рисунок 2.

Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов, единиц



Отмеченные изменения в обеспечении контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами лишь отчасти согласуются с изменениями масштабов и характера контрольно-надзорной деятельности. Убедительных данных, свидетельствующих о наличии связи между этими двумя показателями за время статистических наблюдений, не выявлено.

3.2 Финансовое обеспечение

Согласно представленным статистическим отчетам объем финансовых средств, выделенных в 2019 году государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных полномочий, составил 99 284,5 млн. руб., что на 5,7% больше, чем в 2018 году и на 19,2% больше, чем в 2017 году (таблица 7).

Таблица 7.

Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами

Уровни бюджетной системы	Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий (млн. руб.)		
	2017 год (снижение/рост объема денежных средств в 2017 году по сравнению с 2016 годом)	2018 год (снижение/рост объема денежных средств в 2018 году по сравнению с 2017 годом)	2019 год (снижение/рост объема денежных средств в 2019 году по сравнению с 2018 годом)
Федеральный бюджет	51 468,3 (-9,5%)	59 614,8 (+15,8%)	67 685,7 (+13,5%)
Бюджеты субъектов Российской Федерации ^{x)}	18 473,9 (-35,5%)	27 276,0 (+47,6%)	25 367,8 (-7,0%)
Местные бюджеты ^{xx)}	13 355,7 (+78,2%)	7 075,9 (-47,1%)	6 230,0 (-12,0%)
Всего	83 297,9 (-10,5%)	93 966,7 (+ 12,8%)	99 284,5 (+5,7%)

^{x)} в общую сумму не включены данные отдельных субъектов Российской Федерации, представивших несоразмерные величины средств (не в тыс. рублей, а в рублях), выделенных на финансирование регионального государственного надзора (контроля);

^{xx)} в общую сумму не включены данные отдельных субъектов Российской Федерации, представивших несоразмерные величины средств (не в тыс. рублей, а в рублях), выделенных на финансирование муниципального контроля.

Согласно уточненным данным статистической отчетности в 2019 году по сравнению с 2018 годом отмечается увеличение на 13,5% 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, Роспотребнадзор, МЧС России, МВД России, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Роструд, Ространснадзор, ФТС России и Росгвардия, на долю которых приходится около 80% общей суммы выделяемых за счет федерального бюджета финансовых средств (таблица 8).

Таблица 8.

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

№	Наименование органа контроля	Сумма средств (в млн. руб.) в 2017 году*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2018 году*	Сумма средств (в млн. руб.) в 2019 году*	Доля (в % общей суммы средств) в 2019 году
1	ФНС России	11 249,3	10 698,8	11 816,4	17,4%
2	Роспотребнадзор	7 689,8	8 237,9	8 755,7	12,9%
3	МЧС России	6 426,1	7 406,7	6 759,3	9,9%
4	МВД России	3 194,8	7 599,5	6 177,8	9,1%
5	Россельхознадзор	5 178,6	5 539,3	5 918,1	8,7%
6	Ростехнадзор	2 709,8	2 956,2	3 881,2	5,7%
7	ФТС России	2 164,4	2 888,5	3 215,4	4,7%
8	Ространснадзор	2 020,4	2 185,1	2 769,7	4,0%
9	Роструд	2 176,8	2 140,7	2 442,0	3,6%
10	Росприроднадзор	1 738,2	1 858,2	2 170,2	3,2%
11	Росгвардия	1 831,2	2 055,9	2 070,1	3,0%
12	Роскомнадзор	962,2	1 013,2	1 133,8	1,7%
13	Росрыболовство	686,1	1 015,6	784,3	1,1%
14	Росздравнадзор	637,1	582,1	631,0	менее 1%
15	ФМБА России	560,8	573,9	579,4	менее 1%
16	Росреестр	495,3	1 362,3	490,5	менее 1%
17	Росстандарт	301,5	419,9	472,5	менее 1%
18	ФССП России	209,9	238,1	228,3	менее 1%
19	Минюст России	173,2	176,5	205,7	менее 1%
20	Рослесхоз	107,0	124,5	148,7	менее 1%
21	ФАС России	275,7	99,4	143,4	менее 1%
22	Казначейство России	88,8	100,3	114,7	менее 1%
23	Минфин России	220,0	49,3	76,6	менее 1%

24	Росаккредитация	64,2	75,4	71,0	менее 1%
25	Росфинмониторинг	58,0	57,8	58,4	менее 1%
26	Рособрнадзор	49,7	52,3	23,3	менее 1%
27	Росалкогольрегулирование	110,2	15,0	15,7	менее 1%
28	Роспатент	12,7	13,9	13,4	менее 1%
29	Минкультуры России	71,7	76,3	11,0	менее 1%
30	ФСТЭК России	2,6	2,1	2,4	менее 1%
Всего		51 468,3	59 614,7	67 685,7	

Значительное увеличение объемов финансирования контрольно-надзорной деятельности в 2019 году приходится на ФНС России (на 1,1 млрд. руб.), Ростехнадзор (на 925 млн. руб.), Роспотребнадзор (на 518 млн. руб.), Россельхознадзор (на 328 млн. руб.), ФТС России (на 327 млн. руб.), Роструд (на 301 млн. руб.). При этом необходимо отметить, что Ростехнадзором и Рострудом количество проведенных в течение года проверок сокращено соответственно на 21 и 6 тысяч (см. таблицу 2).

Суммы в размере от 100 до 800 млн. руб. были выделены на исполнение контрольных функций Росрыболовством, Росздравнадзором, ФМБА России, Росреестром, Росстандартом, ФСПП России, Минюстом России, ФАС России, Казначейством России, Рослесхозом и Минюстом России, в размере от 50-100 млн. руб. – Минфином России, Росаккредитацией, Росфинмониторингом, менее 50 млн. руб. – Рособрнадзором, Росалкогольрегулированием, Роспатентом, Минкультуры России и ФСТЭК России.

Наибольший объем средств на финансирование контрольно-надзорных функций в 2019 году на региональном уровне было выделено из бюджетов 46 субъектов Российской Федерации (г. Москва – 5,9 млрд. руб., Тюменская область – 3,3 млрд. руб., Московская область – 2,2 млрд. руб., г. Санкт-Петербург и Иркутская область – более 1 млрд. руб.), республики Башкортостан, Бурятия, Коми, Крым, Саха (Якутия), Татарстан, Пермский, Красноярский, Краснодарский, Забайкальский, Хабаровский, Алтайский края, Вологодская, Владимирская, Воронежская, Иркутская, Калужская, Ленинградская, Нижегородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Ростовская, Самарская, Свердловская области и другие территории – от 100 до 500 млн. руб.).

Вместе с тем менее 50 млн. руб. были выделены в 2019 году на осуществление контрольных полномочий из бюджетов 12 субъектов Российской Федерации (республики Марий-Эл, Мордовия, Калмыкия, Алтай, Ингушетия, Чеченской, Кабардино-Балкарской республик, Вологодская, Псковская области и другие субъекты Российской Федерации).

Одновременно следует отметить, что из-за несопоставимости данных (в рублях, а не в тысячах рублей), представленных в статистических отчетах г. Москвы, Новосибирской, Пензенской областей, республик Карелия, Хакассия и ряда других территорий, общая сумма финансовых средств, выделенных на исполнение контрольно-надзорных функций в субъектах Российской Федерации, была скорректирована (уменьшена на 80 млрд. руб.). Аналогичной корректировки (уменьшение на 40 млрд. руб.) потребовали данные статистической отчетности в отношении объемов финансирования муниципального контроля.

Средняя величина расходов бюджетов всех уровней на осуществление контрольно-надзорной деятельности в расчете на 1 проведенную проверку в 2019 году составила более 56 тыс. рублей (таблица 9).

При рассмотрении полученных расчетных данных обращает на себя внимание существенно большие затраты бюджетов местных органов самоуправления относительно объемов контрольной деятельности. «Стоимость» одной проверки при осуществлении муниципального контроля в 2017 – 2019 годах в несколько раз превышает «стоимость» проверки, проводимой органами федерального и регионального государственного контроля (надзора), составив в 2019 году более 127 тыс. руб.

Таблица 9.

**Сумма выделенных финансовых средств в расчете
на одну проведенную проверку**

Проверки по уровням их проведения	Сумма средств в расчете на 1 проверку (тыс. руб.)		
	2017 год (снижение/рост в % к 2017 году)	2018 год (снижение/рост в % к 2018 году)	2019 год (снижение/рост в % к 2019 году)

Проверки, проводимые федеральными органами исполнительной власти	47,3 (-4)	60,9 (+29)	61,8 (+1)
Проверки, проводимые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	27,8 (-59)	46,4 (+67)	41,8 (-10)
Проверки, проводимые органами местного самоуправления	242,3 (+98)	139,0 (-43)	127,4 (-8)
В среднем	46,4	56,8	56,6

В отношении расходов федерального бюджета, выделяемых 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 10).

Таблица 10.

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

№	Наименование органа контроля	Объем финансовых средств, выделенных в 2017 году (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2018 году (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2018 году (в тыс. рублей)
1	МВД России	119,0	337,9	533,4
2	Росприроднадзор	140,4	159,7	189,4
3	ФНС России	108,2	159,6	140,8
4	Россельхознадзор	140,3	156,6	126,5
5	ФМБА России	136,3	147,6	124,5
6	ФТС России	37,5	83,3	124,1
7	Ространснадзор	50,9	69,3	89,3
8	Росздравнадзор	36,0	41,8	45,3
9	МЧС России	37,1	33,6	37,2
10	Роспотребнадзор	33,4	37,6	32,4
11	Ростехнадзор	20,8	23,6	26,0
12	Роструд	14,6	15,6	18,6
В среднем		47,3	60,9	61,8

Наименьшее выделение указанных средств в расчете на одну проведенную проверку приходится на федеральные органы, выполняющие наибольший объем контрольной деятельности (МЧС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Роструд). Так минимальные затраты в расчете на 1 проведенную проверку отмечаются

в Роструде (18,6 тыс. руб.), на одного сотрудника которого приходится в среднем около 73 проверок в год.

Существенно превышает средний показатель выделенных бюджетных средств в расчете на одну проведенную в течение года проверку в органах Рослесхоза, МВД России, Казначейства России, Росрыболовства, ФССП России, Роспатента, Росприроднадзора, Росфинмониторинга, ФМБА России, Ространснадзора и ФНС России (от 100 до 533 тыс. руб. на 1 проверку).

На фоне перечисленных ведомств особенно выделяются объемы финансирования контрольной деятельности Роскомнадзора. При относительно стабильных величинах штатной численности персонала и объемов выделяемых финансовых средств на исполнение контрольно-надзорных функций, указанный контролирующий орган в 2018 и 2019 годах значительно сократил количество проводимых проверок, в большей мере уделяя внимание проведению мероприятий по контролю без взаимодействия с подконтрольными субъектами, и поэтому расчетные затраты финансовых средств на одну проведенную ведомством проверку резко возросли с 483,1 тыс. руб. в 2017 году до 3,8 млн. в 2018 году, а в 2019 году – до 6,8 млн. рублей.

В целом следует признать, 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, выполняющего также и иные функции, помимо контроля (надзора).

Как неоднократно указывалось в сводных докладах за предыдущие годы, оценка эффективности контрольно-надзорных функций с позиций соотношения

затрат государства и полученных результатов исполнения этих функций возможна только при переходе бюджетной системы на целевое финансирование функций, а не содержания органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления анализируются по показателям, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 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 контрольных 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.

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 11).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росатом	-	-	100,0
2	Росгвардия	31,1	53,2	44,9
3	Казначейство России	39,5	40,6	44,0
4	Рослесхоз	26,9	27,3	31,4
5	ФССП России	11,8	19,5	22,9
6	Роспотребнадзор	18,1	17,8	21,7
7	Росприроднадзор	36,4	13,7	16,3
8	Росаккредитация	10,5	14,6	10,8
9	ФМБА России	8,1	9,1	10,0
10	МЧС России	6,7	7,9	9,3
11	Росрыболовство	11,4	9,0	8,4
12	Ространснадзор	11,3	8,7	6,7
13	Рособрнадзор	12,7	6,9	7,6
14	Ростехнадзор	26,9	30,3	6,5
15	Россельхознадзор	7,2	6,3	4,4
16	Росздравнадзор	2,4	1,4	3,0
17	Росалкогольрегулирование	5,6	2,9	2,7
18	Росфинмониторинг	2,7	2,8	2,6
19	Минфин России	2,5	1,2	2,4
20	Минюст России	2,5	2,4	2,3
21	ФТС России	3,6	3,7	1,4
22	Роструд	1,6	1,3	1,4
23	Роспатент	1,3	1,7	1,2
24	ФНС России	1,1	0,7	1,1
25	ФСТЭК России	1,1	1,1	1,0
В среднем		1,5	1,6	1,8

В 2019 году Росаккредитация, Росрыболовство, Ространснадзор, Россельхознадзор и Ростехнадзор демонстрируют снижение охвата проверками подконтрольных субъектов.

С другой стороны, Росгвардия, Казначейство России, Рослесхоз, ФССП России, не применяющие риск-ориентированный подход в проведении плановых проверок, в последние годы наращивают этот показатель.

Статистические данные, по которым рассчитывается этот показатель, ежегодно колеблются, что не позволяет выявить какие-либо тенденции, обуславливаемые

изменением характера контрольно-надзорной деятельности, связанной с переходом на риск-ориентированную модель организации и проведения плановых проверок, расширения оснований для проведения внеплановых проверок, внедрения форм и методов «дистанционного контроля», а также переориентации контрольной деятельности на профилактику нарушений обязательных требований.

Переход с 2018 года на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности в 39 видах государственного контроля (надзора) должен было привести не только к сокращению количества подконтрольных субъектов по критериям опасности, но и значительному увеличению охвата проверками субъектов, представляющих повышенный риск причинения вреда.

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

Так, например, на контроле ФАС России и Роструда по данным статистических отчетов состоит более 7 млн. хозяйствующих субъектов, т.е. практически все зарегистрированные в стране юридические лица и индивидуальные предприниматели. В то же время антимонопольный контроль и контроль в сфере трудовых отношений проводится в основном не в плановом порядке, а в связи с событиями, совершение которых в будущем может привести к нарушениям антимонопольного законодательства, или в связи с уже совершенными нарушениями трудового законодательства (по обращениям работников).

Указанные примеры ставят под сомнение обоснованность определения количества подконтрольных субъектов, в том числе с учетом их реального влияния на состояние конкурентной среды в предпринимательской деятельности, а также на риски нарушения трудового законодательства в конкретных сферах

экономической деятельности.

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

Отсутствие унифицированной системы учета подконтрольных субъектов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях приводит в 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 контрольно-надзорными органами не были скорректированы данные о количестве подконтрольных субъектов в связи с продолжением действия в 2019 году моратория на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства.

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

Рассчитанные показатели (таблица 12) свидетельствуют о невысокой нагрузке на хозяйствующие субъекты с учетом того, что при проведении проверок в среднем у 68% из них выявляются нарушения обязательных требований (см. таблицу 17) и хозяйствующие субъекты во многих случаях повторно подлежат внеплановым проверкам с целью контроля выполнения ранее данных предписаний по устранению выявленных нарушений.

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	ФССП России	1,8	6,7	11,2
2	Росатом	-	-	4,2
3	Роскомнадзор	5,3	2,7	2,7
4	ФАС России	1,5	2,0	2,0
5	Ростехнадзор	2,0	1,7	2,0
6	ФТС России	3,2	1,9	1,8
7	Росздравнадзор	1,8	1,9	1,8
8	Рособрнадзор	1,6	1,8	1,8
9	Росгвардия	2,1	1,6	1,8
10	Росаккредитация	1,2	1,2	1,7
11	Росприроднадзор	1,5	1,4	1,6
12	Ространснадзор	1,6	1,6	1,4
13	ФМБА России	1,5	1,5	1,4
14	Росстандарт	1,3	1,3	1,3
15	Роспотребнадзор	1,3	1,3	1,3
16	Росалкогольрегулирование	1,1	1,1	1,3
17	Россельхознадзор	1,1	1,1	1,3
18	Росреестр	1,2	1,3	1,2
19	Роструд	1,2	1,2	1,2
20	Росгидромет	1,2	1,2	1,2
21	Минфин России	1,1	1,1	1,2
22	МВД России	1,3	1,2	1,1
23	МЧС России	1,1	1,1	1,1
24	ФНС России	1,1	1,1	1,1
25	Росрыболовство	1,0	1,0	1,1
26	Роспатент	1,0	1,0	1,1
27	Казначейство России	1,0	1,1	1,0
28	ФСТЭК России	1,0	1,0	1,0
29	Минюст России	1,0	1,0	1,0
30	Росфинмониторинг	1,0	1,0	1,0
В среднем		1,3	1,3	1,3

По данным отчетов Казначейства России, ФСТЭК России, Минюста России, Росфинмониторинга этими ведомствами в отношении одного проверенного хозяйствующего субъекта в течение года была проведена 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 17 и 18), 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.

1.3. Полнота выполнения плана проведения плановых проверок.

В 2019 году, как и в предыдущие годы, большинством федеральных контрольных органов обеспечен высокий уровень выполнения ежегодных планов проведения плановых проверок (таблица 13).

Таблица 13.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
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	Росгидромет	100,0	100,0	100,0
5	ФТС России	99,8	100,0	100,0
6	ФСТЭК России	98,6	100,0	100,0
7	Минкультуры России	97,7	81,1	100,0
8	ФАС России	95,6	98,2	100,0
9	ФССП России	95,8	94,9	100,0
10	Росатом	-	-	100,0
11	Ростехнадзор	100,0	100,0	99,9
12	Ространснадзор	99,7	99,4	99,5
13	ФМБА России	98,7	98,3	97,4
14	Росгвардия	99,6	99,4	97,0
15	Роспотребнадзор	97,9	98,7	96,8
16	Росфинмониторинг	98,5	98,9	96,7
17	Росалкогольрегулирование	100,0	100,0	96,1
18	МЧС России	94,9	93,6	96,1
19	Минюст России	94,5	96,3	95,6
20	Росреестр	95,2	94,1	94,8
21	МВД России	96,7	96,9	93,9
22	Росздравнадзор	94,9	95,2	93,6
23	Росприроднадзор	95,6	99,9	92,6
24	Роскомнадзор	100,0	98,9	90,2
25	Росстандарт	93,5	89,3	90,0
26	Рособрнадзор	100,0	100,0	89,5

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
27	Рослесхоз	100,0	92,9	87,9
28	Казначейство России	92,7	94,3	87,7
29	Роструд	94,8	73,1	81,2
30	Росрыболовство	100,0	100,0	77,8
31	Россельхознадзор	92,7	95,6	73,1
В среднем		97,6	95,8	96,5

В 2019 году количество органов, обеспечивших выполнение годовых планов проверок на уровне 95-100% составило 19. Выполнение ежегодных планов на уровне менее 95% за последние три года отмечается только в деятельности Росстандарта, Роструда, Росреестра и Россельхознадзора.

Выполнение плана проведения плановых проверок органами регионального государственного контроля в 2019 году в среднем составляет 94%, муниципального – 72%.

Низкие показатели выполнения годовых планов проверок (на уровне 39 – 80%) отмечаются в деятельности региональных контрольных органов Республики Алтай, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской республик, Астраханской, Калужской, Иркутской областей.

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.

Важным механизмом предотвращения нарушений законности со стороны органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является обязательность согласования с органами прокуратуры проведения внеплановых выездных проверок при назначении проверок, основаниями для проведения которых являются грубые нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований законодательства, представляющих угрозу причинения вреда или случаи причинения такого вреда в результате хозяйственной деятельности.

Отказ органов прокуратуры в согласовании проведения проверок является свидетельством неправомерного их назначения контролирующими органами

вследствие нарушения ими установленных законодательством Российской Федерации оснований и порядка организации таких проверок.

В среднем в отчетном году доля обращений о назначении федеральными контролирующими органами внеплановых проверок, отклоненных от согласования органами прокуратуры, сохранилась на уровне 2018 года и составила 24,8% (таблица 14).

Таблица 14.

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	2017 год	2018 год	2019 год
1	ФНС России	-	0,0	2 из 2
2	Росрыболовство	37,2	58,3	53,1
3	Росстандарт	44,1	43,2	49,8
4	МВД России	47,1	46,8	48,4
5	Роструд	44,6	33,6	42,6
6	Россельхознадзор	33,1	32,6	36,5
7	Росгвардия	40,3	3,2	36,0
8	Росприроднадзор	49,7	44,7	35,6
9	МЧС России	42,5	29,0	33,2
10	Росреестр	40,8	33,3	29,9
11	Росздравнадзор	24,9	24,8	25,7
12	Ространснадзор	33,3	30,4	24,7
13	Ростехнадзор	41,4	25,2	24,7
14	ФМБА России	24,2	24,9	24,1
15	Минкультуры России	50,2	11,1	18,2
16	Минфин России	0,0	0,0	14,4
17	Роспотребнадзор	14,9	11,0	11,5
18	Минюст России	12,3	9,5	2,9
19	Роскомнадзор	0,0	0,0	0,0
20	ФСТЭК России	0,0	0,0	0,0
21	ФАС России	9,1	0,0	0,0
22	Роспатент	0,0	0,0	0,0
23	Росаккредитация	0,0	25,0	0,0
24	Рослесхоз	0,0	0,0	-
25	ФССП России	-	-	-
В среднем		31,7	24,5	24,8

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

Росприроднадзора, Росстандарта, Роструда, и Россельхознадзора. Более трети всех приказов этих ведомств о назначении внеплановых проверок, которые требуют согласования органами прокуратуры, последними отклоняются.

Лидерами по этому показателю является в 2019 году Росрыболовство (более 53% отклоненных от согласования проверок).

С другой стороны, в деятельности Роскомнадзора, ФСТЭК России, ФАС России, Роспатента, Росаккредитации, Рослесхоза отказов органов прокуратуры в согласовании проведения внеплановых проверок не отмечается.

В деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля доля внеплановых проверок, в проведении которых было отказано органами прокуратуры, в 2019 году составила 41% и 53% соответственно (в 2018 году – 39% и 55%, в 2017 году – 43% и 39%).

1.5. Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах от 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.

В целом по Российской Федерации за последние три года количество таких случаев уменьшается, а удельный вес признанных недействительными результатов проверок в среднем составляет менее 0,1% от общего числа проведенных проверок.

Тем не менее, удельный вес таких проверок стабильно превышает средний показатель (0,075%) в деятельности ФНС России (0,58% в 2017 году, 0,67% в 2018 году, 0,36% в 2019 году) и ФАС России (0,19% в 2017 году, 0,43% в 2018 году, 0,26% в 2019 году).

Относительно более высокие показатели удельного веса проверок, признанных

недействительными, отмечаются в деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) (0,11%) и муниципального контроля (0,33%).

1.6. Доля проверок, проведенных с участием привлекаемых экспертов и экспертных организаций, выполняющих отдельных мероприятия по контролю (в процентах от 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 2019 году федерального государственного контроля (надзора) эксперты и экспертные организации привлекались к проведению более 171,5 тыс. проверок или в 18,1% всех проведенных проверок (в 2018 году – в 16,4%, в 2017 году – в 17,3% всех проверок) (таблица 15).

Таблица 15

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

	2017 год	2018 год	2019 год
Федеральные органы контроля	17,3	16,4	18,1
Региональные органы контроля	1,2	2,7	2,49
Муниципальные органы контроля	0,3	0,2	0,2

В 2019 году эксперты и экспертные организации наиболее активно участвовали в проверках, проведенных органами Рособрнадзора (в 100,0% проверок), Роспотребнадзора (в 62% проверок), Госкорпорации «Росатом» (в 55% проверок),

Роспатента (в 54% проверок). Экспертные функции по обеспечению государственного контроля (надзора) выполняются в основном подведомственными указанным органам аккредитованными специализированными государственными бюджетными учреждениями и их аттестованными работниками.

С другой стороны, что неоднократно отмечалось в докладах за предыдущие годы, отмечается 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. В 2018 году экспертные организации и эксперты привлекались органами Ростехнадзора к проведению лишь 3 проверок, а в 2019 году таких проверок не проводилось. 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 4,2% 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 может быть объяснено, как правило, 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.

2.1. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в ходе проведения проверок которых органами государственного контроля (надзора) выявлены нарушения обязательных требований.

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 стороны – 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, используя, в том числе административно-властные полномочия 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.

Однако за последние три года доля проверенных хозяйствующих субъектов, которые допускали нарушения обязательных требований, увеличивается.

По данным, приведенным в таблице 16, в среднем доля таких подконтрольных субъектов, проверенных федеральными органами государственного контроля (надзора), в 2019 году составила 68% общего количества проверенных субъектов (в 2018 году – 64%, в 2017 году – 57%).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	ФНС России	98,2	91,4	96,9
2	Росфинмониторинг	97,1	96,2	96,9
3	Рособрнадзор	84,7	80,4	96,5
4	ФССП России	85,0	83,7	89,6
5	Росгидромет	22,2	40,0	80,0
6	Росалкогольрегулирование	80,6	71,9	78,4
7	Роспотребнадзор	77,3	77,3	77,8
8	Казначейство России	86,4	83,9	77,1
9	Россельхознадзор	54,9	58,1	75,1
10	Роструд	73,1	72,3	74,0
11	Роспатент	90,7	83,6	70,0
12	Минюст России	71,3	61,1	68,9
13	Ростехнадзор	66,2	54,4	66,4
14	Росздравнадзор	68,6	71,0	62,8
15	Росприроднадзор	60,7	57,4	62,8
16	Роскомнадзор	79,1	51,6	61,3
17	Росрыболовство	53,1	53,4	59,9
18	ФТС России	53,9	55,4	57,7
19	ФАС России	49,7	64,3	56,7
20	ФМБА России	56,0	57,8	56,4
21	МЧС России	52,5	52,5	52,5
22	Росреестр	32,9	48,8	51,5
23	Ространснадзор	62,4	61,1	47,3
24	Росатом	-	-	37,5
25	Росстандарт	35,8	36,2	35,9
26	Рослесхоз	62,1	34,0	33,3
27	Росаккредитация	24,2	23,5	28,9
28	Минкультуры России	32,9	16,4	27,3
29	Росгвардия	27,0	32,9	26,2
30	ФСТЭК России	24,5	34,7	24,4
31	МВД России	37,2	32,8	22,0
В среднем		57,2	64,1	67,9

Высоким сохраняется удельный вес проверенных хозяйствующих субъектов, допускающих нарушения 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 97% от общего числа проверенных субъектов).

Только в сферах деятельности, подконтрольных МВД России, Казначейству России, Роспатенту, Рослесхозу и Ространснадзору, в течение последних трех лет отмечается устойчивое снижение доли проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявляются нарушения обязательных требований.

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проверках 93,5 тыс. хозяйствующих субъектов нарушения обязательных требований были выявлены у 47,1 тыс. субъектов или в 50% (в 2018 году – в 49%, в 2017 году – в 47%). Почти 38% проверенных органами муниципального контроля субъектов допускали нарушения обязательных требований.

В целом 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.

Представляют интерес данные, характеризующие распространенность нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении проверок, в том числе в зависимости от их вида (плановые/внеплановые).

В деятельности федеральных контролирующих органов на фоне роста общего количества проверок возросло количество проверок, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований. Однако удельный вес таких проверок по сравнению с данными 2018 года снизился на 5%. В 2019 году по результатам 1057,6 тыс. проверок в 632,2 тыс. случаев были выявлены нарушения обязательных требований, что составило почти 60% проведенных проверок (в 2018 году – 65%, в 2017 году – 59%). Тем не менее, несмотря на изменение структуры и масштабов контрольной деятельности, распространенность нарушений обязательных требований, допускаемых хозяйствующими субъектами, остается на высоком уровне.

Сведения, характеризующие удельный вес выявляемых нарушений по видам проверок, представлены в таблице 17.

Таблица 17.

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

	2017 год		2018 год		2019 год	
	Плано- вые	Внепла- новые	Плано- вые	Внепла- новые	Плано- вые	Внепла- новые
Федеральные органы контроля	45,2	54,8	46,7	53,3	43,4	56,6
Региональные органы контроля	18,4	81,6	15,2	84,8	12,4	87,6
Муниципальные органы контроля	12,3	87,7	13,8	86,2	12,7	87,3

Как следует из представленных данных, при проведении внеплановых проверок нарушения обязательных требований выявляются чаще, чем при проведении плановых проверок, что в целом согласуется с имеющимися различиями в основаниях для проведения соответствующих проверок.

В деятельности органов регионального и муниципального контроля на внеплановые проверки, результатом которых является выявление нарушений обязательных требований, в основном, связанных с угрозой причинения вреда охраняемым законом ценностям, приходится преобладающая доля (более 87%) в общем количестве проведенных проверок.

Общее количество нарушений обязательных требований, выявленных в результате проверок, в 2019 году составило почти 3,7 млн., что почти на 16% меньше, чем в 2018 году (более 4,4 млн.), из которых более 76% приходится на нарушения, выявленные в ходе проверок, проведенных органами федерального государственного контроля (надзора) (3,3 млн.).

Наибольшее количество нарушений обязательных требований выявляется при проверках, проводимых органами Ростехнадзора (1187,7 тыс. нарушений в 2019 году, 1048,8 тыс. в 2018 году, 1019,7 тыс. в 2017 году), Роспотребнадзора (738,1 тыс. в 2019 году, 672,1 тыс. в 2018 году, 719,1 тыс. в 2017 году), а также

МЧС России (в 2019 году – 567,1 тыс., в 2018 году – 457,5 тыс., 376,1 тыс. в 2017 году). Следует обратить внимание, что увеличение абсолютного количества выявляемых нарушений в контролируемых этими ведомствами сферах связано, в том числе с увеличением проведенных в отчетном году проверок.

С другой стороны, в деятельности, например, ФНС России, значительно сократившей в 2019 году количество проведенных проверок, количество выявленных нарушений заметно возросло (в 2019 году – 123,7 тыс., в 2018 году 98,3 тыс.). Аналогичная ситуация отмечается в контрольной деятельности Росприроднадзора (17 тыс. и 15 тыс. нарушений соответственно), Росреестра, Росрыболовства, Росалкогольрегулирования и других ведомств.

В результате регионального государственного контроля (надзора) в отчетном году было выявлено 304,3 тыс. нарушений, что на 6% больше чем в 2018 году (286, 5 тыс. нарушений), и на 12% меньше, чем в 2017 году (362,4 тыс. нарушений).

2.2. Среднее количество правонарушений, выявляемых при проверках у одного хозяйствующего субъекта.

Другим показателем, характеризующим многочисленность и разнообразие нарушений обязательных требований в деятельности хозяйствующих субъектов, является количество таких нарушений, выявляемых в расчете на одного проверенного субъекта.

В последние годы наблюдается увеличение этого показателя при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) (таблица 18).

Таблица 18.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Казначейство России	62,3	69,1	76,5
2	Ростехнадзор	23,9	26,5	34,3
3	МВД России	11,2	13,5	28,2
4	ФСПП России	3,9	13,5	26,3
5	Росздравнадзор	7,6	20,8	25,5
6	Роспатент	36,1	38,4	18,1
7	Роскомнадзор	22,0	10,7	8,4

8	Ространснадзор	7,9	8,9	8,4
9	ФМБА	5,1	6,7	6,3
10	МЧС России	4,2	4,5	4,7
11	Роспотребнадзор	5,1	5,2	4,6
12	ФТС России	4,7	4,8	4,4
13	Роструд	4,9	5,7	3,9
14	Минюст России	3,3	3,7	3,9
15	Росгвардия	2,5	3,4	3,8
16	Рослесхоз	1,2	1,2	2,9
17	ФАС России	2,2	2,8	2,8
18	ФСТЭК России	1,2	1,1	2,8
19	Росприроднадзор	2,9	3,1	2,7
20	Росалкогольрегулирование	1,5	1,3	2,6
21	Росфинмониторинг	1,7	1,9	1,8
22	Росреестр	1,7	1,5	1,6
23	Россельхознадзор	1,9	1,8	1,5
24	ФНС России	1,4	1,8	1,5
25	Росрыболовство	1,4	1,5	1,5
26	Рособрнадзор	1,6	1,7	1,4
27	Минкультуры России	1,1	1,4	1,3
28	Росстандарт	2,2	1,5	1,2
29	Росаккредитация	1,1	1,0	1,1
30	Росатом	-	-	1,0
В среднем		5,1	5,8	6,3

В деятельности хозяйствующих субъектов в финансово-бюджетной сфере, сфере обеспечения промышленной, строительной и энергетической безопасности, здравоохранении, связи, миграционной деятельности 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 Ростехнадзору, Роскомнадзору, Росздравнадзору, Роспотребнадзору и, особенно, Казначейству России, последовательно 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, 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 законодательства в сфере образования, налогового законодательства были выявлены у 97% проверенных Рособрнадзором и ФНС России субъектов, ветеринарного законодательства у 75% субъектов, проверенных Россельхознадзором, земельного законодательства у 51% субъектов, проверенных Росреестром.

Среднее количество выявляемых органами регионального государственного контроля (надзора) нарушений в расчете на одну проверку не превышает в 2017 – 2019 годах трех нарушений. Наибольшее количество нарушений в расчете на одну проведенную проверку, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, отмечается в республиках Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Бурятия, Хакасия, в Краснодарском крае, в Брянской, Ивановской, Кировской, Московской, Тверской, Челябинской областях (в среднем от 4 до 11 нарушений на одну проверку).

Контролирующими органами местного самоуправления при осуществлении муниципального контроля выявляют в среднем 2 нарушения в расчете на одну проведенную проверку.

2.3. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, 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 среднем удельный вес подконтрольных субъектов, при проверках которых федеральными контролирующими органами выявляются нарушения обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций, постоянно увеличивается в течение последних трех лет (с 8,6% в 2017 году до 12,1% в 2019 году) (таблица 19).

**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 от общего числа проверенных лиц)**

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Россельхознадзор	20,3	24,3	43,4
2	ФМБА России	28,1	39,6	33,6
3	Роспотребнадзор	19,0	21,4	20,7
4	ФТС России	19,0	18,1	20,5
5	Росстандарт	5,0	18,2	17,5
6	Росфинмониторинг	22,7	25,3	14,0
7	Росздравнадзор	48,9	42,8	13,9
8	МЧС России	16,3	10,6	12,9
9	Росрыболовство	9,9	8,5	11,6
10	Ространснадзор	19,7	17,8	11,4
11	ФСТЭК России	0,0	6,1	8,9
12	Роструд	5,9	7,1	7,9
13	Росприроднадзор	5,8	4,1	5,3
14	Минкультуры России	5,5	0,0	5,0
15	Ростехнадзор	2,9	2,6	4,4
16	Росреестр	0,2	0,2	4,4
17	МВД России	9,9	8,0	3,5
18	Росгвардия	2,5	1,6	1,7
В среднем		8,6	11,7	12,1

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

Обращает на себя внимание рост удельного веса хозяйствующих субъектов, в ходе проверок которых выявлены нарушения угрожающего причинением вреда характера в сфере предотвращения финансирования незаконной деятельности, сельскохозяйственной деятельности, метрологии и технического регулирования, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, объяснение которому в представленных перечисленными контрольно-надзорными органами докладах не дается.

Подконтрольные субъекты, допускающие нарушения, представляющие угрозу

причинения вреда, с учетом предмета осуществляемых контрольно-надзорных функций, не выявляются по результатам проводимых проверок органами ФНС России, ФАС России, ФССП России, Рособrnнадзора, Роскомнадзора, Роспатента, Минюста России и Минфина России.

В среднем по субъектам Российской Федерации удельный вес подконтрольных субъектов, при проверках которых выявлены нарушения, представляющие угрозу причинения вреда, в отчетном году составил более 15% (в 2018 году около 19%, в 2017 году – 10%).

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, отсутствуют однозначное определение сущности понятия «угроза причинения вреда», дифференциация самих обязательных требований по степени риска причинения вреда вследствие 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 контроля и проведения мероприятий по мониторингу соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

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

В среднем доля хозяйствующих субъектов, в результате проверок которых

выявляются нарушения, обуславливающие причинение вреда, возникновение чрезвычайных ситуаций, сохраняется стабильной в течение последних трех лет, составляя 1,4% всех проверок, при которых выявлены нарушения.

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 20.

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 от общего числа проверенных лиц)

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	ФТС России	14,1	17,1	13,8
2	Роструд	4,1	4,3	4,5
3	Ростехнадзор	0,4	0,4	3,5
4	Росздравнадзор	6,5	5,7	3,2
5	Росприроднадзор	1,3	1,2	1,4
6	Ространснадзор	0,4	0,6	1,0
В среднем		1,4	1,4	1,4

Менее одного процента составляет доля хозяйствующих субъектов, в деятельности которых МВД России, МЧС России, Минкультуры России, Роспотребнадзором, Россельхознадзором, ФМБА России, Росстандартом, Росгвардией, Росрыболовством, Росреестром выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся непосредственной причиной причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера,

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию унифицированной 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 возможным.

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 Рострудом) 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.

2.5. Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда охраняемым ценностям, а также возникновения чрезвычайных ситуаций.

Общее количество случаев причинения вреда охраняемым ценностям составило в 2019 году 37,9 тыс., что на 64% меньше, чем в 2018 году. Основной объем выявляемых при проверках случаев причинения вреда стабильно приходится на органы ФТС России, МВД России, Роструда, Роспотребнадзора, МЧС России, Ространснадзора и (от 1 тыс. до 12 тыс. случаев), при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере таможенной деятельности, безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны труда, транспортной, пожарной безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций (таблица 21).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	ФТС России	8 783	12 437	11 360
2	МВД России	8 290	10 276	9 604
3	Роструд	9 586	8 937	8 407
4	Роспотребнадзор	6 211	4 312	5 042
5	МЧС России	1 115	21 537	1 328
6	Ространснадзор	648	734	1 062
7	Ростехнадзор	384	341	368
8	Росздравнадзор	255	440	299
9	Россельхознадзор	365	215	220
10	Росприроднадзор	127	149	167
11	Росстандарт	31	42	13
12	ФМБА России	38	29	13
13	Минкультуры России	1	11	5
14	Росрыболовство	2	2	7
15	Рослесхоз	0	0	3
16	Росгвардия	6	1	2
Всего		36 260	59 452	37 898

Снижение количества случаев причинения вреда в отчетном году определяется за счет поднадзорной МЧС России сфере деятельности (с 21,5 тыс. случаев в 2018 году до 1,3 тыс. в 2019 году).

Вместе с тем обращает на себя внимание относительно небольшое количество случаев причинения вреда окружающей среды, фиксируемых Росприроднадзором (127-167 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 2019 год указывает всего 2 случая причинения вреда охраняемым культурным ценностям, в то время как факты причинения такого вреда в действительности имеют широкое распространение по данным независимых источников информации.

Вызывает также сомнение достоверность информации, представляемой Роскомнадзором, Росфинмониторингом, ФНС России и другими органами контроля, об отсутствии в 2017-2019 годах случаев причинения вреда охраняемым ценностям

в подконтрольных сферах хозяйственной деятельности.

Органами государственного регионального контроля (надзора) в 2019 году выявлено 687 случаев причинения вреда охраняемым ценностям, что на 15% меньше, чем в 2018 году (808 случаев), и почти в 4 раза меньше, чем в 2017 году (2572 случая).

2.6. Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей.

На протяжении последних трех лет отмечается устойчивое сокращение количества регистрируемых случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов. В 2019 году было зарегистрировано 14,3 тыс., что на 2% больше, чем в 2018 году

Однако только данные, приведенные в отчетах Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, ФМБА, Ространснадзора, МВД России и МЧС России основываются на учете каждого случая обращения людей за медицинской помощью в случае заболеваний (отравлений) и случая смерти, причиной которых послужили неблагоприятные факторы среды обитания человека, транспортные происшествия, аварии и пожары (таблица 22).

Таблица 22.

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Роструд	9 568	8 937	8 407
2	МВД России	3 220	3 146	3 646
3	Ространснадзор	590	687	1 062
4	МЧС России	171	138	349
5	Ростехнадзор	311	292	311
6	Росздравнадзор	255	440	299
7	Роспотребнадзор	471	298	215
8	Росстандарт	30	41	13
9	ФМБА России	38	29	13
10	Росприроднадзор	-	-	6
11	Росгвардия	6	1	2
12	Россельхознадзор	0	2	1
Всего		15 084	14 032	14 324

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

Третий год отмечается относительно стабильное количество

зарегистрированных случаев причинения вреда окружающей среде в результате хозяйственной деятельности. В 2019 году оно составило 655 случаев (в 2018 году – 658, в 2017 году – 619), в основном, за счет увеличения числа таких случаев, выявленных при проведении проверок органами Росприроднадзора, Россельхознадзора, МЧС России (таблица 23).

Таблица 23.

Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Россельхознадзор	365	211	215
2	МЧС России	23	183	186
3	Росприроднадзор	126	149	160
4	Роспотребнадзор	56	72	57
5	Росреестр	12	0	25
6	Ростехнадзор	34	18	5
7	МВД России	0	23	3
8	Рослесхоз	0	0	3
9	Росрыболовство	2	1	1
Всего		619	658	655

С другой стороны, незначительное количество регистрируемых случаев причинения вреда объектам окружающей среды (лесным, земельным, водным биологическим ресурсам), по данным органов Рослесхоза, Росрыболовства, Росреестра очевидно не согласуется с фактическим положением дел в указанных сферах.

2.8. Количество случаев возникновения чрезвычайных ситуаций и причинения вреда культурным ценностям.

В 2019 году всего по данным статистических отчетов было зарегистрировано 35 случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в 2018 году (31 случай), что существенно меньше, чем в 2017 году (201 случай).

Полноценная оценка ситуации с распространением случаев возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выявляемых 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.

Аналогичным образом следует оценивать ситуацию с учетом и отражением в статистической отчетности сведений с причинением вреда культурным ценностям.

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

Внеплановые проверки, которые проводятся по фактам уже совершенных нарушений обязательных требований, создающих угрозу причинения вреда или по фактам причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций, а также инициирование проверок высшими органами исполнительной власти или органами прокуратуры, имеют наибольшее значение для контролирующих органов. Поэтому представляется логичным, что нарушения обязательных требований при проведении внеплановых проверок по указанным основаниям должны выявляться значительно чаще, чем при проведении плановых проверок, о которых хозяйствующий субъект уведомлен заранее.

Как следует из таблицы 24, за последние годы в среднем доля нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении федеральными контролирующими органами внеплановых проверок, колеблется незначительно в пределах 46-47%. В 2019 году доля выявленных при проведении внеплановых проверок нарушений обязательных требований существенно увеличилась и составила 58%, превысив удельный вес выявляемых нарушений при проведении плановых проверок (53 – 54%).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росаккредитация	100,0	100,0	100,0
2	МВД России	83,9	90,3	98,7
3	ФССП России	100,0	72,8	98,5
4	ФТС России	89,9	95,3	94,6
5	Россельхознадзор	49,6	55,8	93,1
6	ФАС России	71,1	78,1	91,8
7	Роскомнадзор	96,4	80,4	85,6
8	Ростехнадзор	42,5	40,6	81,4
9	Росреестр	67,3	80,6	72,6
10	Роструд	66,9	73,3	69,1
11	Минкультуры России	50,0	66,7	64,8
12	ФСТЭК России	0,0	5,3	64,5
13	Рослесхоз	45,5	36,8	42,6
14	Росалкогольрегулирование	71,2	74,2	41,8
15	Росприроднадзор	54,2	47,8	40,8
16	Роспотребнадзор	40,8	41,2	40,1
17	Росрыболовство	32,8	33,9	39,3
18	Ространснадзор	25,4	26,6	37,5
19	МЧС России	47,6	57,9	35,1
20	Росгвардия	20,5	39,9	30,7
21	Росстандарт	51,7	22,0	30,5
22	ФНС России	21,1	41,9	28,4
23	ФМБА России	26,3	26,2	23,7
24	Минфин России	42,2	29,7	19,1
25	Рособрнадзор	70,7	25,1	10,9
26	Росгидромет	33,3	0,0	5,0
27	Роспатент	3,3	35,7	4,9
28	Росздравнадзор	42,9	12,5	4,7
29	Минюст России	3,5	2,5	2,9
30	Казначейство России	3,4	0,8	0,6
В среднем		46,7	45,8	57,8

Ниже среднего показателя отмечается удельный вес выявленных нарушений при проведении внеплановых проверок в деятельности 18 из 30 федеральных контрольно-надзорных органов, особенно, Казначейства России, Минюста России, Росздравнадзора, Роспатента, Росгидромета (менее 10% внеплановых проверок, при проведении которых выявляются нарушения).

2.10. Доля выявленных при проведении внеплановых 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%), что свидетельствует об эффективности деятельности большинства контролирующих органов (таблица 25).

Таблица 25.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Рослесхоз	40,9	36,8	42,6
2	Росатом	-	-	34,8
3	Минкультуры России	36,7	53,3	34,6
4	Росреестр	34,2	37,5	31,5
5	Росрыболовство	25,6	25,8	29,1
6	Росприроднадзор	33,2	29,9	25,2
7	Ространснадзор	8,0	12,6	18,4
8	МЧС России	16,8	13,8	11,1
9	Рособрнадзор	21,1	23,1	10,9
10	Росалкогольрегулирование	67,3	74,2	8,1
11	Роскомнадзор	3,5	14,4	3,4
12	Росаккредитация	14,5	12,1	7,3
13	Россельхознадзор	6,3	7,3	5,8
14	ФМБА России	7,6	6,7	5,9
15	Ростехнадзор	6,1	6,5	6,4
16	Роспотребнадзор	5,3	6,3	5,6
17	Росстандарт	2,7	4,2	6,4
18	Росгвардия	1,3	3,1	6,8
19	ФТС России	0,3	1,6	0,4
20	Минюст России	0,9	1,1	0,7
21	Роспатент	0,2	1,0	3,0
22	Росздравнадзор	1,8	0,7	0,8
23	МВД России	0,9	0,6	1,0
24	ФАС России	0,2	0,3	0,8
25	ФНС России	0,2	0,3	0,4
26	ФСПП России	-	0,3	0,4
27	Казначейство России	0,1	0,1	0,0
В среднем		6,0	6,6	6,2

Высокие показатели выявляемых при проверках нарушений, связанных с неисполнением ранее данных предписаний, стабильно отмечаются в деятельности

хозяйствующих субъектов, подконтрольных Рослесхозу, Росреестру, Росприроднадзору, Росрыболовству (от 25% до 43% внеплановых проверок). Рассчитанные показатели мало изменяются в течение последних лет, что свидетельствует о низкой исполнительской дисциплине подконтрольных субъектов по устранению выявленных нарушений и недостаточной требовательности контролирующих органов.

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

Последовательно увеличивается доля правонарушений, связанных с неисполнением ранее выданных предписаний об устранении нарушений обязательных требований, в сферах хозяйственной деятельности, поднадзорных Росстандарту, Ространснадзору, Ростехнадзору, Росгвардии, что также указывает на недостаточную эффективность контрольно-надзорной деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти.

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 2019 году – 4,6%, в 2018 году – 4,5%, в 2017 году – 4,4%) (таблица 26).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росздравнадзор	33,0	27,8	30,9
2	Росстандарт	14,8	14,4	16,5
3	ФМБА России	9,1	11,8	9,8
4	Минкультуры России	7,6	3,1	7,2
5	Ространснадзор	8,2	4,8	7,1
6	Роструд	4,8	5,2	6,2
7	Россельхознадзор	7,0	9,0	5,4
8	Роспотребнадзор	4,7	5,9	5,2
9	Росреестр	1,6	3,4	4,6
10	Росприроднадзор	4,0	4,3	3,7
11	МЧС России	3,4	3,6	3,3
12	Росрыболовство	4,0	2,3	3,3
13	МВД России	3,0	2,0	1,7
14	Росгвардия	0,9	0,2	1,7
15	Ростехнадзор	2,1	1,6	1,6
16	ФТС России	0,9	1,5	1,5
В среднем		4,4	4,5	4,6

Существенно превышает средние данные величина доли внеплановых проверок, связанных с нарушениями, обуславливающими угрозу причинения вреда, в сферах деятельности, подконтрольных Росздравнадзору, Росстандарту, ФМБА России.

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

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

В 2019 году количество случаев причинения вреда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций вследствие нарушений, выявленных в ходе

проверок, снизилось (см. таблицу 21). При этом количество внеплановых проверок, основанием для проведения которых послужили вышеуказанные случаи, составило в 2019 году 8,1 тыс. (в 2018 году более 8,2 тыс.) и сократилось почти на 6% по сравнению с 2017 годом.

Доля таких проверок (таблица 27) сохраняется стабильно на низком уровне в течение последних трех лет.

Таблица 27.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росздравнадзор	12,1	13,1	9,7
2	МВД России	3,6	3,8	4,6
3	Роструд	4,0	3,7	4,2
4	Ространснадзор	0,6	0,8	2,2
5	Росприроднадзор	0,2	1,1	1,6
В среднем		1,2	1,1	1,2

Менее одного процента приходится на внеплановые проверки, проведенные по фактам причинения вреда МЧС России, Минкультуры России, ФМБА России, Росрыболовством, Росстандартом, Россельхознадзором, Ростехнадзором, Роспотребнадзором, Росреестром, Росгвардией. Не выявлялись нарушения, ставшие причиной причинения вреда охраняемым ценностям, при внеплановом контроле ФНС России, ФАС России, ФТС России, Рособрнадзора и других контрольно-надзорных органов.

Представляемые указанными контролирующими органами в отчетах данные вызывают большие сомнения, поскольку, например, внеплановые проверки должны проводиться во всех случаях расследования последствий пожаров, чрезвычайных ситуаций техногенного характера, причинения вреда охраняемым культурным ценностям, которые регистрируются ежегодно.

Так, по опубликованным сведениям МЧС России в 2019 году было зарегистрировано более 471 тыс. пожаров (в соответствии с новой методикой их учета, включающей также случаи «возгорания»), вследствие которых был

причинен вред жизни и здоровью более 18 тыс. чел., из них погибло почти 8,5 тыс. чел.

В 2019 году было зарегистрировано более 164 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в результате которых пострадало более 210 тыс. человек, из них 17 тыс. человек погибло.

На авиационном транспорте в отчетном году было зарегистрировано 86 авиапроисшествий, в результате которых погибло 209 человек.

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

3.1. 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, их совершившим.

В 2019 году доля проверок, по результатам которых в связи с выявленными нарушениями были возбуждены дела об административных правонарушениях, увеличилась и составила в среднем 90,5%, что превышает этот показатель в 2017 и 2018 годах (87,5 и 88,3% соответственно). При этом разброс этого показателя весьма значителен и составляет от 8,9% (что свидетельствует о практическом неприменении мер административного воздействия к правонарушителям) в деятельности Казначейства России до 100% в деятельности Роспотребнадзора и Росатома (таблица 28).

Высокий показатель возбуждения дел об административных правонарушениях (в пределах 85-99% всех проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований) характерен на протяжении последних трех лет для МЧС России, Росфинмониторинга, Росрыболовства, Роскомнадзора, Россельхознадзора, Роструда, Росприроднадзора, Росстандарта.

С другой стороны, в деятельности Минкультуры России, Минфина России, Росздравнадзора, Рособрнадзора, 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% и сохраняется на невысоком уровне.

Таблица 28.

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росатом	-	-	100,0
2	Роспотребнадзор	99,9	99,9	100,0
3	МЧС России	99,1	99,5	99,5
4	Росфинмониторинг	98,1	99,1	98,4
5	Росрыболовство	97,7	94,0	97,9
6	Роскомнадзор	97,6	91,2	96,0
7	Росприроднадзор	88,1	89,8	94,3
8	Россельхознадзор	96,9	96,2	92,5
9	ФНС России	76,8	78,1	89,4
10	Росстандарт	85,9	85,1	87,6
11	МВД России	74,6	72,1	87,4
12	Роструд	88,3	84,1	86,1
13	ФСПП России	71,0	80,7	83,8
14	Росгвардия	82,6	84,2	82,7
15	ФСТЭК России	41,7	23,5	81,8
16	Ростехнадзор	78,5	77,7	81,1
17	Росгидромет	100,0	100,0	80,0
18	Рослесхоз	78,9	94,7	79,5
19	Ространснадзор	73,9	82,5	77,4
20	ФМБА России	82,0	80,1	77,1
21	Росреестр	70,5	69,9	69,6
22	Минфин России	77,2	47,9	66,5
23	Росалкогольрегулирование	44,1	82,4	65,6
24	Минкультуры России	42,4	64,3	52,5
25	ФТС России	62,3	53,0	45,1
26	ФАС России	37,3	48,6	44,9
27	Росздравнадзор	55,5	49,1	41,6
28	Рособрнадзор	28,3	42,6	38,3
29	Росаккредитация	24,5	37,4	34,2
30	Роспатент	6,1	32,1	29,0

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
31	Минюст России	10,8	13,3	12,8
32	Казначейство России	6,0	5,0	8,9
В среднем		87,3	88,2	90,5

Редко возбуждаются дела об административных правонарушениях в контрольной деятельности Роспатента, Казначейства России, Минюста России, при том, что в значительном количестве проведенных этими ведомствами проверок в деятельности подконтрольных субъектов выявляются нарушения обязательных требований, за совершение которых предусмотрена административная ответственность.

Региональные контрольно-надзорные органы в 2019 году возбуждали дела об административных правонарушениях, выявленных в ходе проведенных проверок, в среднем в 64,9% случаев, что чаще, чем в 2018 году (63,4%), в 2017 году (60,5%) и в 2016 году (57,0%). При этом только в 26 субъектах Российской Федерации этот показатель колеблется в пределах 80-99% (республики Северная Осетия-Алания, Марий Эл, Коми, Чеченская Республика, Приморский, Камчатский края, Астраханская, Белгородская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тюменская, Ульяновская области, г. Москва и другие территории).

В 25 субъектах в деятельности региональных контролирующих органов указанный показатель ниже 50%.

3.2. 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 применении ими административных наказаний по результатам рассмотрения возбужденных дел об административных правонарушениях.

В отчетном году удельный вес проверок, по итогам которых в результате рассмотрения дел об административных правонарушениях наложены административные наказания, сохранился в среднем на высоком уровне и составил

93,2% (в 2018 году – 95,1%, в 2017 году – 94,2%, в 2016 году – 94,1) (таблица 29).

Таблица 29.

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	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росгидромет	100,0	50,0	100,0
2	Росгвардия	100,0	100,0	98,1
3	Роструд	98,2	96,3	97,4
4	Роспотребнадзор	97,4	97,6	97,1
5	Россельхознадзор	95,3	95,7	95,9
6	Росрыболовство	95,8	98,2	95,7
7	Ростехнадзор	94,8	96,5	95,0
8	ФНС России	91,1	97,3	94,9
9	Росздравнадзор	92,6	91,3	93,2
10	Ространснадзор	92,0	87,2	93,0
11	ФМБА России	89,6	90,9	91,8
12	Росстандарт	89,0	86,8	89,1
13	ФТС России	84,8	88,8	86,9
14	ФАС России	79,8	87,5	86,4
15	МЧС России	89,2	92,6	85,2
16	Росфинмониторинг	95,7	94,1	84,5
17	Казначейство России	100,0	100,0	83,3
18	Минфин России	87,8	77,7	83,1
19	Росалкогольрегулирование	80,7	92,2	81,0
20	МВД России	95,2	97,7	80,5
21	Минюст России	88,4	65,9	79,9
22	ФСТЭК России	20,0	50,0	77,8
23	Росреестр	77,7	76,2	76,7
24	Росприроднадзор	87,4	62,9	71,0
25	Минкультуры России	33,3	44,4	69,9
26	Рослесхоз	73,3	94,4	67,7
27	Роскомнадзор	91,9	76,0	67,4
28	Росаккредитация	42,0	68,5	62,6
29	Роспатент	100,0	61,1	61,1
30	ФССП России	22,7	44,4	50,8
31	Росатом	-	-	47,8
32	Рособрнадзор	45,5	33,7	45,5
В среднем		94,2	95,1	93,2

Следует отметить сравнительно низкое значение этого показателя в 2019 году в деятельности Минюста России, Минкультуры России, ФСТЭК России, Росреестра, Роскомнадзора, Росаккредитации, Росприроднадзора, Рослесхоза (менее 80%),

и, особенно, в деятельности Рособнадзора и ФСПП России (45-51%), что в значительной мере свидетельствует о незначительности большинства выявляемых нарушений.

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

Анализируя структуру административных наказаний, наложенных федеральными контрольными органами (таблица 30), необходимо отметить увеличение их общего количества, которое в 2019 году составило 1068,9 тыс. или на 9,3% больше, чем в 2018 году.

Таблица 30.

Виды административных наказаний, наложенных федеральными органами исполнительной власти

Виды административных наказаний	2017 год (рост/снижение по сравнению с 2016 годом)	2018 год (рост/снижение по сравнению с 2017 годом)	2019 год (рост/снижение по сравнению с 2018 годом)
Количество административных наказаний – всего, в том числе:	1 055 558 (-2%)	977 835 (-7%)	1 068 915 (+9%)
административный штраф;	853 728 (-8%)	760 253 (-11%)	798 214 (-5%)
предупреждение;	181 963 (+33%)	197 152 (+8%)	253 373 (+28%)
административное приостановление деятельности;	7 106 (-7%)	6 846 (-4%)	6 226 (-9%)
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;	9 704 (+83%)	10 112 (+4%)	7 454 (-22%)
лишение специального права, предоставленного физическому лицу;	-	1	-
конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения;	2 888 (+18%)	3 359 (+16%)	3 628 (+8%)
административный арест;	80 (+31%)	74 (-8%)	20 (-73%)
дисквалификация	89 (+14%)	38 (-57%)	39 (+3%)

Согласно данным, приведенным в таблице, на фоне общего увеличения количества наложенных наказаний за нарушения обязательных требований последовательно расширяется практика применения административных наказаний в виде предупреждения по фактам впервые выявленных и малозначительных нарушений. Их доля в общей сумме наказаний составляет в 2019 году 24% (в 2018 году – 20%, в 2017 году – 17%).

Продолжается сокращение применения контролирующими органами административных наказаний в виде административного ареста (с 500-600 случаев в 2014-2015 годах до 70-80 случаев в 2016 – 2018 годах и 20 случаев в 2019 году), дисквалификации (со 140-250 случаев в 2014-2015 годах до 38-90 случаев в 2016-2018 годах и 39 случаев в 2019 году), административного выдворения за пределы Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства (с 9-11 тыс. в 2016-2018 годах до 7,5 тыс. случаев в 2019 году), а также административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (с 11-17 тыс. случаев в 2014-2015 годах до 7,6 тыс. в 2016 году, 7,1 тыс. в 2017 году, 6,8 тыс. в 2018 году и 6,2 тыс. случаев в 2019 году).

В отчетном году наиболее распространенным видом административного наказания, по-прежнему, являются административные штрафы, которые применяются почти в 75% общего числа наказаний. Количество штрафов в отчетном году несколько возросло в связи с увеличением количества проведенных проверок и выявленных нарушений обязательных требований (с 760 тыс. в 2018 году до 798 тыс. в 2019 году).

Удельный вес иных видов административных наказаний, наложенных в 2019 году по результатам проверок, является незначительным в общем количестве административных санкций, применяемых контрольно-надзорными органами.

Общая сумма наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) штрафов за административные правонарушения в 2019 году в сопоставимых размерах составила 22 933,4 млн. руб. (без данных ФТС России в отношении суммы штрафов, наложенных на юридических лиц),

что на 8 412,2 млн. руб. больше, чем в 2018 году.

Следует отметить, что в общую сумму штрафов не включены несопоставимые по размерам данные о штрафах, накладываемых ФТС России на юридических лиц, 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 2019 году наложено штрафов на сумму 9764,7 млн. руб. (без данных г. Севастополя, Курской и Иркутской областей, ошибочно указавших в отчетах несопоставимые величины сумм наложенных штрафов в рублях, а не в тысячах рублей), что является самым высоким показателем за последние три года (в 2018 году – 5227,8 млн. руб. в 2017 году – 6547,8 млн. руб.).

Органами местного самоуправления наложено штрафов на сумму 3659,4 млн. руб. (без данных по Амурской области).

Таким образом, вносимые ежегодно в КоАП многочисленные поправки, направленные на увеличение размеров административных штрафов за правонарушения во многих сферах хозяйственной деятельности, оказывают заметное влияние на усиление административного финансового воздействия контролирующих органов на хозяйствующие субъекты.

Анализ данных, приведенных в таблице 31, свидетельствует о сокращении количества административных штрафов, накладываемых федеральными контролирующими органами, изменении их структуры и размеров.

Таблица 31.

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	2017	406 626	47,6	2 838,3	20,1	7,0

	2018	362 482	48,4	2 845,2	19,5	7,8
	2019	358 254	51,8	3 082,9	13,4	8,6
Индивидуальный предприниматель	2017	87 274	10,2	850,4	6,0	9,7
	2018	58 324	7,8	775,9	5,3	13,3
	2019	93 493	13,5	891,6	3,9	9,5
Юридическое лицо ^{х)}	2017	230 419	27,0	11 686,2	82,7	50,7
	2018	209 030	27,9	10 900,1	75,1	52,2
	2019	238 719	34,6	18 958,9	82,7	79,4
Всего ^{х)}	2017	853 728		14 128,8*		16,5
	2018	748 729		14 521,2*		19,4
	2019	690 466		22 933,4*		33,2

^{х)} без данных ФТС России

Основную долю в общем количестве штрафов в 2017-2019 годах составляют штрафы на должностных лиц (47,6-51,8%). Возросла доля штрафов на индивидуальных предпринимателей, которая составляет в 2019 году 13,5% (в 2018 году – 7,8%, в 2017 году – 10,2%). Последовательно увеличивается доля штрафов, накладываемых на юридических лиц (с 27,0% в 2017 году до 34,6% в 2019 году). Именно на юридических лиц приходится основная доля наложенных штрафов по их размерам (83%).

Средний размер штрафов, накладываемых на должностных лиц, увеличивается и составляет в отчетном году 8,6 тыс. руб. (в 2018 году – 7,8 тыс. руб., в 2017 году – 7,0 тыс. руб.)

В 2019 году снизился до 9,5 тыс. руб. (в 2018 году – 13,3 тыс. руб.) средний размер административных штрафов, наложенных на индивидуальных предпринимателей.

Существенно возрос средний размер штрафов на юридических лиц с 50-52 тыс. руб. в 2017-2018 годах до 79,4 тыс. руб. в 2019 году.

Эффективность деятельности органов государственного контроля (надзора) по применению мер административного воздействия за выявленные нарушения в виде административных штрафов определяется, в том числе показателем полноты взыскания наложенных штрафов (таблица 32).

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

№	Наименование органа контроля	2017 год	2018 год	2019 год
1	Росатом	-	-	1,0
2	Минкультуры России	0,7	0,6	1,0
3	Росфинмониторинг	0,8	0,8	1,0
4	Роспатент	1,0	0,9	1,0
5	ФМБА России	1,0	1,0	0,9
6	Роспотребнадзор	0,9	0,9	0,9
7	Роструд	0,9	0,9	0,9
8	Минфин России	0,4	0,9	0,9
9	Росгидромет	1,0	1,0	0,9
9	Роскомнадзор	0,9	0,8	0,9
10	Росздравнадзор	0,8	0,8	0,8
11	Росрыболовство	0,6	0,6	0,8
12	Росалкогольрегулирование	0,4	0,5	0,7
13	Россельхознадзор	0,6	0,6	0,7
14	Ространснадзор	0,6	0,7	0,7
15	Росстандарт	0,8	1,0	0,6
16	Рослесхоз	0,9	0,9	0,6
17	Ростехнадзор	0,9	0,8	0,6
18	Росгвардия	0,7	0,8	0,6
19	Росреестр	0,6	0,8	0,6
20	Росприроднадзор	0,7	0,7	0,6
21	ФСПП России	0,7	0,5	0,6
22	Росаккредитация	0,2	0,1	0,6
23	Казначейство России	0,4	0,6	0,6
24	МЧС России	0,6	0,7	0,5
25	ФАС России	0,3	1,0	0,4
26	МВД России	0,5	0,6	0,4
27	ФНС России	0,7	0,6	0,3
28	Минюст России	0,4	0,2	0,3
29	ФСТЭК России	1,0	1,0	0,1
В среднем^{х)}		0,7	0,75	

^{х)} без данных ФТС России и Рособрнадзора

Наиболее полно в 2017-2019 годах взыскиваются штрафы (без учета сумм штрафов, уплата которых переходит на следующий год) органами Роспатента, ФМБА России, Роспотребнадзора, Роструда, Минфина России, Роскомнадзора, Росгидромета (90-100%), Росздравнадзора, Росрыболовства (80-90%), Ространснадзора, Россельхознадзора, Росалкогольрегулирования (70-80%).

На уровне 60% от числа наложенных взыскивались штрафы Рослесхозом, Ростехнадзором, Росгвардией, Росреестром, Росприроднадзором, ФССП России,

Росаккредитацией и Казначейством России.

Менее 50% наложенных штрафов взыскано в 2019 году ФАС России, МВД России, ФНС России, Минюстом России и ФСТЭК России, что может свидетельствовать о недоработке перечисленных ведомств по взысканию штрафов, в том числе с использованием всего набора установленных законодательством Российской Федерации механизмов.

Рособрнадзор слабо контролирует уплату наложенных штрафов и по этой причине ежегодно представляет в статистических отчетах данные по суммам взысканных штрафов значительно (в несколько раз) превышающим суммы наложенных штрафов, т.е. взыскиваемых в следующем году.

3.3. 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.

Менее чем в одном проценте проверок материалы о выявленных нарушениях передавались 8 федеральными контролирующими органами в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

Лишь ФТС России (12,4% проведенных проверок в 2019 году), МВД России (10,5%), Роструд (6,5%), ФНС России (1,3%) относительно активно используют на протяжении всех лет статистического наблюдения свои полномочия по передаче дел о выявленных в ходе своей контрольной деятельности правонарушениях для последующего уголовного преследования виновных лиц.

При этом выявлялись грубые нарушения обязательных требований, с которыми были связаны случаи причинения вреда охраняемым ценностям, что могло служить основанием передачи материалов для возбуждения уголовных дел только в сферах,

подконтрольных ФТС России, МВД России, ФНС России, Роструду, Роспотребнадзору, Росздравнадзору, Росприроднадзору, Россельхознадзору, ФМБА России, Роспатенту, Минфину России, МЧС России и Минкультуры России. Однако большинство из перечисленных контрольно-надзорных органов, как следует из отчетов и представляемых ежегодных докладов, не сталкиваются с нарушениями, являющимися основаниями для возбуждения уголовных дел.

Приведенные данные свидетельствуют о недостаточно эффективной работе контролирующих органов с соответствующими уполномоченными органами по привлечению лиц, виновных в нарушениях обязательных требований, повлекших причинение вреда охраняемым ценностям, к уголовной ответственности.

5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2019 ГОДУ

В 2019 году работа в области реформирования контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления осуществлялась с учетом поручением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2019 года № ДМ-ПЗ6-608, предусматривающего совершенствование системы нормативно-правового регулирования и получившего условное название «регуляторная гильотина».

Новый подход основан на идее разделения материально-правового и процессуально-правового аспектов в контрольно-надзорной деятельности, которая предполагает:

- детальную регламентацию и унификацию процессов по обоснованию, разработке, экспертизе, принятию, опубликованию, внедрению и актуализации обязательных требований, предъявляемых к деятельности физических и юридических лиц на основе базового федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», прекращение действия (отмену) на территории Российской Федерации многочисленных и признаваемых устаревшими и

(или) избыточными обязательных требований, сохранение актуализированных в кратчайший срок тех из них, которые реально обеспечивают защиту общественных ценностей и минимизацию (ликвидацию) риска причинения вреда охраняемым ценностям, а также осуществление в дальнейшем деятельности по нормативному регулированию контрольно-надзорной деятельности на основе унифицированных положений, установленных указанным базовым федеральным законом;

– перевод осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в рамки действий, основанных на закреплённой в базовом федеральном законе «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» детальной регламентации поведенческой деятельности контролирующих органов и их должностных лиц, развитии принципов и совершенствовании риск-ориентированной модели контрольной деятельности, профилактике рисков причинения вреда охраняемым ценностям, внедрении в контрольно-надзорную деятельность современных информационных технологий, а также методов и критериев системной оценки ее результативности и эффективности.

В 2019 году продолжалась работа над проектом федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», доработанным вариантом которого предусматривается комплексное урегулирование на законодательном уровне базовых принципов и вопросов построения, организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности государства и органов местного самоуправления, а также защиты прав граждан и хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Законопроектом устанавливаются: сфера распространения закона и исключения из сферы его действия; объекты и предметы контроля (надзора), принципы, формы, методы и порядок его осуществления; права и обязанности контролирующих органов, их должностных лиц, а также контролируемых лиц; ограничения и запреты при проведении контрольных

(надзорных) и профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) действий, система информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности; формы и методы защиты прав граждан и хозяйствующих субъектов при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Особый акцент в законопроекте сделан на стимулировании добросовестности контролируемых лиц и профилактике рисков причинения вреда охраняемым ценностям. Определяется, что при осуществлении контрольно-надзорной деятельности проведение профилактических мероприятий является приоритетным по отношению к проведению контрольно-надзорных мероприятий.

Законодательно закрепляется применение дифференцированного, основанного на риск-ориентированном подходе, принципа организации и проведения контрольных (надзорных) мероприятий и действий, а также положения, в совокупности сокращающие масштабы контрольно-надзорных мероприятий.

Важным новшеством законопроекта являются положения об использовании информационных технологий при проведении государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Фактически речь идет о полноценной системной цифровизации контрольно-надзорной деятельности.

Законопроект «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» принят в первом чтении, ожидается к принятию во втором чтении летом 2020 года.

Вместе с тем, до принятия нового закона о контроле реализация основных направлений реформирования контрольно-надзорной деятельности базируется на положениях Федерального закона № 294-ФЗ и тех изменениях, которые ежегодно вносятся в указанный закон.

Эти изменения и принятые на их основе подзаконные акты позволяют в последние годы проводить работу по коренному изменению практической деятельности контролирующих органов, сконцентрировав ее на контроле за хозяйствующими субъектами, с деятельностью которых связан наибольший риск причинения вреда охраняемым ценностям, на профилактике нарушений обязательных требований, а также на усилении мер по дальнейшей защите прав

хозяйствующих субъектов при осуществлении в отношении них контрольных мероприятий.