



**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, 2019 г.

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
1. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, РАЗВИТИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2018 ГОДУ	6
1.1. Реализация основных направлений совершенствования контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	6
1.1.1. <i>Приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и ее реализация</i>	6
1.1.2 <i>Проект федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»</i>	34
1.1.3. <i>Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в соответствии с задачами, поставленными поручениями Президента Российской Федерации</i>	37
1.2. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2018 году.....	40
1.2.1. <i>Системные изменения</i>	40
1.2.2. <i>Отраслевые изменения</i>	47
1.3. Совершенствование законодательства об административных правонарушениях по вопросам государственного контроля (надзора)	68
1.4. Реализация положений законодательных актов в решениях Правительства Российской Федерации и Президента Российской Федерации	71
1.5. Развитие автоматизации контрольно-надзорной деятельности.....	81
1.6. Задачи по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.....	82
2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2018 ГОДУ	84
2.1. Общие данные по проверкам.....	84
2.3. Плановые и внеплановые проверки	93
3. ФИНАНСОВОЕ И КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ	100
3.1. Кадровое обеспечение	100
3.2. Финансовое обеспечение.....	104
4. РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	110
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	110
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	120
5. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2018 ГОДУ	152

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2018 году» (далее – Доклад) является восьмым ежегодным докладом Минэкономразвития России.

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

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

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

Вместе с тем отдельными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации установленные Правительством Российской Федерации требования к срокам представления докладов были нарушены.

В 2019 году количество федеральных органов исполнительной власти, нарушивших срок представления докладов, уменьшилось по сравнению с 2018 годом (представили с нарушением сроков доклад в 2018 году – 11 ведомств, в 2019 году – 8 ведомств).

Ситуация с представлением докладов субъектами Российской Федерации в целом также улучшилась. Большинство регионов Российской Федерации представлены доклады об осуществлении регионального контроля за 2018 год. К субъектам Российской Федерации, не представившим доклады об осуществлении регионального контроля и муниципального контроля за 2018 год, как и в прошлом году, относятся Республика Дагестан и Республика Тыва. Доклады об осуществлении муниципального контроля не представлены также Амурской областью и Республикой Дагестан.

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

Таблица 1

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

№ п/п	Наименование федерального органа исполнительной власти	Дата фактического представления доклада
1.	ФАС России	18 марта 2019 г.
2.	Роструд	18 марта 2019 г.
3.	ФССП России	19 марта 2019 г.
4.	ФМБА России	22 марта 2019 г.
5.	Роспотребнадзор	26 марта 2019 г.
6.	Росстандарт	1 апреля 2019 г.
7.	Росрыболовство	8 апреля 2019 г.
8.	Минэнерго России	22 апреля 2019 г.

**Субъекты Российской Федерации, нарушившие установленные
Правительством Российской Федерации требования
к срокам представления докладов**

№ п/п	Вид нарушения	Наименование субъекта Российской Федерации			
		Сводный доклад об осуществлении на территории субъекта Российской Федерации регионального государственного контроля (надзора)		Сводный доклад об осуществлении на территории субъекта Российской Федерации муниципального контроля	
1.	Непредставление доклада	1. Республика Калмыкия 2. Республика Тыва		1. Амурская область 2. Республика Дагестан 3. Республика Калмыкия 4. Республика Тыва	
2.	Нарушение срока представления доклада	Дата фактического представления доклада		Дата фактического представления доклада	
		1. Ставропольский край	18 марта 2019 г.	1. Пермский край	18 марта 2019 г.
		2. Республика Ингушетия	1 апреля 2019 г.	2. Ульяновская область	19 марта 2019 г.
		3. Камчатский край	15 апреля 2019 г.	3. Карачаево-Черкесская Республика	20 марта 2019 г.
		4. Ленинградская область	15 апреля 2019 г.	4. Ленинградская область	21 марта 2019 г.
		5. Республика Дагестан	19 апреля 2019 г.	5. Республика Хакасия	22 марта 2019 г.
				6. Камчатский край	17 апреля 2019 г.
7. Республика Ингушетия	18 апреля 2019 г.				

Доклад подготовлен с учетом материалов доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад – 2018», 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 2018 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 2018 году осуществлялась по нескольким основным направлениям.

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

В 2018 году в целях оптимизации административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности, повышения результативности и эффективности исполнения контрольно-надзорных функций в рамках реализации приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», утвержденной протоколом заседания Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 13 июля 2016 г. № 1 (далее – приоритетная программа, Президиум Совета), продолжена работа по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.

Минэкономразвития России являлось ответственным за реализацию четырех приоритетных проектов:

1) внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности;

2) внедрение системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;

3) внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований;

4) повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях.

В соответствии с паспортом приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях», утвержденным протоколом заседания проектного комитета по основному направлению стратегического развития Российской Федерации «Реформа контрольной и надзорной деятельности» от 27 января 2017 г. № 5 (далее – проектный комитет), реализация указанного приоритетного проекта проводилась только в 2017 году. В 2018 году редакция паспорта приоритетного проекта на 2018–2025 гг. не была утверждена, а мероприятия не реализовывались.

Вместе с тем запланированные мероприятия паспорта приоритетного проекта «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях» дублировались с мероприятиями целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 января 2017 г. № 147-р «О целевых моделях упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации» (далее – целевая модель, распоряжение № 147-р), реализация которой в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации № 1206-р от 16 июня 2018 г. (далее – распоряжение № 1206-р) продлена до 31 декабря 2018 года.

Распоряжением № 1206-р в показатели целевой модели внесены изменения и дополнения, учитывающие результаты внедрения целевой модели в 2017 году, запланированные на 2018 год мероприятия по приоритетной программе, а также изменения в законодательстве в рамках контрольной и надзорной деятельности.

Так, в рамках актуализации целевой модели на 2018 год:

- расширен в рамках целевых показателей 3.1, 3.2 и 3.3 перечень приоритетных видов регионального государственного контроля (надзора) с 7 до 11 видов;
- содержательно изменены показатели 3.1, 3.2 и 3.3. в части дополнения возможностью отмены плановых проверок либо отмены вида регионального

государственного контроля (надзора) по 11 приоритетным видам регионального государственного контроля (надзора);

– содержательно изменен показатель 5.1 в части распространения информационного обеспечения контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации на все виды регионального государственного контроля (надзора);

– включен новый показатель 6.1 «Оценка влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации».

Участниками реализации приоритетной программы являлись следующие 16 федеральных органов исполнительной власти (протоколы заседаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19 октября 2016 г. № 8, от 13 декабря 2017 г. № 13) (далее – участники реализации приоритетной программы):

- | | |
|----------------------|-------------------------------|
| 1) МЧС России; | 9) Роструд; |
| 2) МВД России; | 10) Роспотребнадзор; |
| 3) Росавиация; | 11) Росрыболовство; |
| 4) Россельхознадзор; | 12) Росалкогольрегулирование; |
| 5) Ростехнадзор; | 13) ФНС России; |
| 6) Росздравнадзор; | 14) ФТС России; |
| 7) Росприроднадзор; | 15) ФАС России; |
| 8) Ространснадзор; | 16) ФМБА России |

Мероприятия приоритетной программы осуществлялись в 2018 году по 84 видам государственного контроля (надзора).

При этом в отношении Росавиации необходимо отметить, что паспорт реализации приоритетного проекта в 2018 году не был утвержден, виды контроля, осуществляемые Росавиацией, не входили в перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых реализовывались мероприятия

приоритетной программы, утвержденной протоколом проектного комитета от 24 апреля 2018 г. № 3. Вместе с тем 26 марта 2018 г. на совещании у старшего должностного лица приоритетной программы – Министра Российской Федерации Абызова М.А. (протокол от 26 марта 2018 г. № АМ-ПЗ6-46пр) Аналитическому центру при Правительстве Российской Федерации поручено подготовить доклад на имя Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева с предложением о временном приостановлении участия Росавиации в приоритетной программе «Реформа контрольной и надзорной деятельности» до отдельного решения президиума Совета по данному вопросу.

Учитывая изложенное, в 2018 году Росавиация не принимала участие в мероприятиях приоритетных проектов.

В соответствии с протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 г. № 14 принято решение о досрочном завершении приоритетной программы с 1 января 2019 года.

Однако Минэкономразвития России уже заранее была начата проработка подходов и предложений по дальнейшей реализации мероприятий, предусмотренных приоритетной программой.

Так, в 2018 году во исполнение поручения Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации К.А. Чуйченко от 14 августа 2018 г. № КЧ-ПЗ6-5215 Минэкономразвития России прорабатывался механизм дальнейшей реализации мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

С учетом Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. (№ 8028п-П13), Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и представителями экспертных и предпринимательских сообществ подготовлены предложения по дальнейшему совершенствованию государственного

контроля (надзора) в Российской Федерации и направлены в Правительство Российской Федерации.

Таким образом, Правительством Российской Федерации будет продолжена работа по совершенствованию государственного контроля (надзора) в Российской Федерации, в том числе в рамках Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, в соответствии с которыми одной из приоритетных задач Правительства Российской Федерации на период до 2024 года является внедрение системы управления рисками, системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, системы комплексной профилактики нарушения обязательных требований.

В рамках продолжения совершенствования контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 апреля 2019 г. № 783-р внесены изменения в целевую модель, предусматривающие ее актуализацию на период 2019–2021 гг., а также внесение в нее ряда существенных изменений и дополнений.

В указанный период целевая модель будет внедряться по следующим 6 направлениям:

- 1) нормативно-правовое регулирование организации и проведения регионального государственного контроля (надзора);
- 2) проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;
- 3) применение риск-ориентированного подхода при организации регионального государственного контроля (надзора);
- 4) оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности органов регионального государственного контроля (надзора);
- 5) информационное обеспечение контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации;
- 6) влияние деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального

государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации.

По сравнению с предыдущей редакцией актуализированная редакция целевой модели дополнена новым разделом 2, включающим в себя 4 показателя по профилактике нарушений обязательных требований, которые проводятся по всем осуществляемым в субъекте Российской Федерации видам государственного контроля (надзора).

С учетом внесенных в целевую модель существенных дополнений и изменений, а также продления реализации целевой модели на трехлетний период успешное внедрение целевой модели в субъектах Российской Федерации возможно только при условии формирования в органах власти субъектов Российской Федерации, ответственных за контрольно-надзорную деятельность, соответствующих отделов по координации совершенствования контрольной и надзорной деятельности.

Краткие итоги исполнения приоритетных проектов, реализуемых Минэкономразвития России в 2018 году, в составе приоритетной программы

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

По состоянию на декабрь 2018 года нормативные правовые акты, устанавливающие риск-ориентированный подход при осуществлении планового контроля, приняты в отношении 30 видов государственного контроля (надзора), из них 5 – принято до 2017 года, 19 – в 2017 году, 6 – в 2018 году.

ПЕРЕЧЕНЬ

**видов государственного контроля (надзора), по которым приняты
нормативные правовые акты о внедрении риск-ориентированного подхода,
устанавливающие категории риска (классы опасности) и критерии отнесения
к ним объектов государственного контроля (надзора)**

1. Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ).

2. Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений (Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ).

3. Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806).

4. Федеральный государственный пожарный надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806).

5. Федеральный государственный надзор в области связи (постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2016 г. № 806).

6. Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2017 г. № 197).

7. Государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности (постановление Правительства Российской Федерации от 5 июля 2017 г. № 801).

8. Государственный контроль за обращением медицинских изделий (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2017 г. № 868).

9. Федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2017 г. № 864).

10. Государственный надзор в области гражданской обороны (постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2017 г. № 864).

11. Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

12. Государственный земельный надзор в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

13. Государственный надзор в области обращения с отходами в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

14. Государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

15. Государственный надзор в области использования и охраны водных объектов в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

16. Государственный надзор за соблюдением требований к обращению озоноразрушающих веществ в рамках федерального государственного экологического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июля 2017 г. № 886).

17. Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств (постановление Правительства Российской Федерации от 31 июля 2017 г. № 907).

18. Государственный земельный надзор, осуществляемый Россельхознадзором (постановление Правительства Российской Федерации от 08 сентября 2017 г. № 1084).

19. Федеральный государственный надзор в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения (постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 г. № 1286).

20. Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции (постановление Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 1668).

21. Региональный государственный строительный надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № 1294).

22. Региональный государственный экологический надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2017 г. № 1410).

23. Государственный земельный надзор, осуществляемый Росреестром (постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2017 г. № 943).

24. Федеральный государственный метрологический надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 1643).

25. Государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа (постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2018 г. № 93).

26. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 172);

27. Федеральный государственный транспортный надзор, в том числе в отношении отдельных видов транспорта (постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 173).

28. Федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением транспортной безопасности (постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 173).

29. Федеральный государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации (постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2018 г. № 213).

30. Федеральный государственный энергетический надзор (постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 1445).

Исходя из специфики осуществления таможенного контроля (приказы ФТС России от 27 августа 2015 г. № 1740, от 8 апреля 2016 г. № 706, от 11 апреля 2016 г. № 731, № 732 и № 733) и налогового контроля (приказ ФНС России от 30 мая 2007 г. № ММ-3-06/333@), при осуществлении указанных видов контроля также внедрены элементы риск-ориентированного подхода.

В 2019 году утверждены категории риска (классы опасности) и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля (надзора) по лицензионному контролю за деятельности по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах (постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2019 г. № 298).

По 3 видам государственного контроля (надзора) из числа вышеуказанных, осуществляемых тремя участниками реализации приоритетной программы, которые не являлись участниками приоритетной программы (Росреестр, Росстандарт, Роскомнадзор), дополнительно велись работы по внедрению риск-ориентированного подхода в отношении планового контроля.

Нормативные правовые акты, предусматривающие отмену плановых проверок, приняты в отношении 8 видов контроля (надзора), 2 из которых являются видами регионального государственного контроля (надзора).

ПЕРЕЧЕНЬ
видов государственного контроля (надзора), по которым приняты
нормативные правовые акты, предусматривающие отмену проведения
плановых проверок

1. Государственный надзор в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта при осуществлении федерального государственного транспортного надзора (в отношении видов деятельности, подлежащих лицензированию).

2. Федеральный государственный надзор в области рекламы (Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 182-ФЗ).

3. Федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов) в части отмены проведения плановых проверок организаций, осуществляющих горячее водоснабжение, холодное водоснабжение и (или) водоотведение при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в области государственного регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения (Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 480-ФЗ).

4. Государственный надзор за использованием основного технологического оборудования для производства этилового спирта, которое подлежит государственной регистрации (Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 261-ФЗ).

5. Федеральный государственный контроль за аккредитованными лицами (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 262-ФЗ).

6. Федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по эксплуатации транспортных средств (Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ).

7. Лицензионный контроль за розничной продажей алкогольной продукции (Федеральный закон от 28 декабря 2017 г. № 433-ФЗ).

8. Государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (Федеральный закон от 25 декабря 2018 г. № 478-ФЗ).

Минэкономразвития России в целях обеспечения расширения применения риск-ориентированного подхода разработан и впоследствии принят Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности».

В 2018 году индикаторы риска нарушения обязательных требований утверждены в отношении 2 видов федерального государственного контроля: федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц, осуществляемого Росаккредитацией, а также в отношении государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром. При этом указанные виды контроля (надзора) в 2018 году не были включены в приоритетную программу. В отношении 1 вида государственного контроля (надзора) (федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор) обеспечена возможность применения индикаторов риска нарушения обязательных требований, но сами индикаторы риска не утверждены.

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

В 2018 году продолжилась работа по разработке и утверждению показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. Помимо 9 участников реализации приоритетной программы, утвердивших показатели в 2017 году на основе Базовой модели определения показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р, в 2018 году Россельхознадзором, Росрыболовством, Росприроднадзором, Росалкогольрегулированием и ФМБА России утверждены соответствующие приказы с показателями результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

В целях нормативного правового закрепления, а также обеспечения публичности и доступности разработанных участниками реализации приоритетной программы ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности в 2018 году распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. № 788-р утвержден перечень ключевых показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, содержащий 75 ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности 9 федеральных органов исполнительной власти по 21 виду государственного контроля (надзора).

В целях сбора в одном документе передового опыта внедрения системы оценки, а также лучших международных практик разработан и утвержден протоколом заседания проектного комитета от 13 февраля 2018 г. № 1 методологический инструментарий – Стандарт зрелости управления результативностью и эффективностью контрольно-надзорной деятельности, который раскрывает основные элементы системы оценки, в том числе поясняет, каким образом данная оценка может быть использована для принятия реальных управленческих решений, способных привести к достижению максимально возможных общественно значимых

результатов с наименьшими затратами трудовых, финансовых и материальных ресурсов для государства и бизнеса.

На основе методических документов Стандарта участниками реализации приоритетной программы разработаны паспорта ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности.

В 2018 году 9 участниками реализации приоритетной программы утверждены 79 паспортов ключевых показателей, которые включают методологию расчета показателей, в том числе формулы расчета, целевые и прогнозные значения, описание основных обстоятельств, характеризующих текущее значение показателя, описание способов и методов достижения установленных целевых значений, описание рисков недостижения целевых значений показателя, методы сбора и управления статистическими и иными данными необходимыми для расчета показателя, включая механизмы и сроки их совершенствования и опубликования. Паспорта ключевых показателей 5 участников реализации приоритетной программы в настоящий момент находятся в стадии доработки по замечаниям и рекомендациям Минэкономразвития России.

В 2018 году в целях выявления возможности достижения целевых и прогнозных значений показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности 9 участниками реализации приоритетной программы представлена информация об анализе текущих значений указанных показателей.

При этом ФАС России проведен анализ использования информации о достижении/ недостижении показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, а на основе указанной информации приняты управленческие решения.

Для поэтапной автоматизации процессов управления данными контрольно-надзорной деятельности федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, в 2018 году проводилась разработка (доработка) ведомственных автоматизированных информационных систем по работе с данными. Результатом такой работы в рамках приоритетного проекта по автоматизации контрольно-надзорной деятельности стала

передача данных о значениях показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности в государственную автоматизированную информационную систему «Управление», в том числе по итогам 2018 года осуществлена передача данных о значениях указанных показателей ФНС России, Рострудом и Росздравнадзором.

В целях подведения итогов внедрения системы оценки, а также обобщения информации о деятельности в указанном направлении федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, Минэкономразвития России проведен анализ размещенных в открытом доступе на официальном сайте государственной автоматизированной информационной системы «Управление» в информационно-телекоммуникационной сети интернет итоговых докладов 34 федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, за 2018 год (далее – доклад), при этом раздел, посвященный внедрению системы оценки, содержится у всех федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, за исключением Росавиации и Росгвардии.

Доклады МЧС России, Росздравнадзора, Россельхознадзора, Ространснадзора, Росприроднадзора и ФАС России помимо статистических показателей контрольно-надзорной деятельности содержат также ключевые показатели результативности контрольно-надзорной деятельности, отражающие причиненный ущерб охраняемым законом ценностям, среди которых лишь доклады МЧС России, Росздравнадзора и Ространснадзора содержат информацию о проведенном анализе текущих значений таких показателей.

При этом анализ достижения/ недостижения целевых значений ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности содержится только в докладах МЧС России и Ространснадзора.

Так, указанный анализ проведен МЧС России в отношении трех видов государственного контроля (надзора).

В отношении федерального государственного пожарного надзора установлены следующие ключевые показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ¹	Фактическое значение показателя ²	Комментарий
А.1.1	количество людей, погибших при пожарах, зарегистрированных МЧС России, на 100 тыс. населения	5,34 чел. на 100 тыс. населения	5,38 на 100 тыс. населения	отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 0,75%
А.1.2	количество людей, травмированных при пожарах, зарегистрированных МЧС России, на 100 тыс. населения	6,02 чел. на 100 тыс. населения	6,6 на 100 тыс. населения	отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа травмированных на 9,63%
А.2	материальный ущерб, причинённый в результате пожаров, зарегистрированных МЧС России, относительно ВВП РФ	0,000152%	0,000150%	снижение объема материального ущерба относительно целевого значения на 1,3%

В результате проведенного анализа отклонение выявлено у показателей, отражающих травматизм и смертность. Недостижение целевых значений показателей свидетельствует о нерезультативности федерального государственного пожарного надзора и необходимости применения соответствующих мер, предпринимаемых для снижения вреда охраняемым законом ценностям.

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

¹ Согласно паспортам ключевых показателей федерального государственного пожарного надзора, утвержденным заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий генерал-майором внутренней службы С.А. Кададовым 28 июня 2018 г.

² На основе данных доклада МЧС России об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 год

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ³	Фактическое значение показателя ⁴	Комментарий
A.1.1	количество людей, погибших при ЧС, на 100 тыс. населения	0,39 чел. на 100 тыс. населения	0,0299 на 100 тыс. населения	снижение числа погибших относительно целевого значения на 92,3%
A.1.2	количество людей, пострадавших при ЧС, на 100 тыс. населения	73 чел. на 100 тыс. населения	37,787 на 100 тыс. населения	снижение числа травмированных относительно целевого значения на 48,2%
A.1.3	материальный ущерб, причинённый в результате чрезвычайных ситуаций, относительно ВВП РФ	0,00018	0,000000100389	снижение материального ущерба относительно целевого значения на 99,9%

По итогам проведенного анализа отклонений не выявлено. Меры, предпринимаемые по защите населения от чрезвычайных ситуаций, результативны.

В отношении государственного надзора во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок установлены следующие ключевые показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁵	Фактическое значение показателя ⁶	Отклонение
A.1.1	количество людей, погибших на водных объектах на 100 тыс. населения	3,0 чел. на 100 тыс. населения	2,39 чел. на 100 тыс. населения	снижение числа погибших относительно целевого

³ Согласно паспортам ключевых показателей федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, утвержденным заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий генерал-майором внутренней службы С.А. Кададовым 28 июня 2018 г.

⁴ На основе данных доклада МЧС России об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 год

⁵ Согласно паспортам ключевых показателей государственного надзора во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, утвержденным заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий генерал-майором внутренней службы С.А. Кададовым 28 июня 2018 г.

⁶ На основе данных доклада МЧС России об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 год

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁵	Фактическое значение показателя ⁶	Отклонение
				значения на 20,3%
A.1.2	количество людей, травмированных при авариях с маломерными судами, на 100 тыс. населения	Не установлено	Не рассчитывается	-
A.2	материальный ущерб, причинённый в результате аварий с маломерными судами на водных объектах, относительно ВВП РФ	Не установлено	Не рассчитывается	-

Показатели, характеризующие травматизм и материальный ущерб, в 2018 году не рассчитывались в связи с отсутствием полномочий МЧС России по расследованию аварий, связанных с маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях. Ввиду отсутствия информации о значениях трети ключевых показателей сделать вывод о результативности проводимых МЧС России мероприятий невозможно.

Ространснадзором приведена информация в докладе об анализе достижения показателей результативности в отношении четырех видов государственного контроля (надзора).

В отношении государственного надзора в области перевозок автомобильным транспортом установлены следующие ключевые показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁷	Фактическое значение показателя ⁸	Отклонение
A.1.1	количество людей, погибших в результате ДТП по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов (на 1 млн. перевезенных пассажиров), в том числе по причине дорожных условий, не соответствующих требованиям по обеспечению сохранности	0,024 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,025 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа погибших на 4,17%.

⁷ Согласно паспортам ключевых показателей государственного надзора в области перевозок автомобильным транспортом, утвержденным приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 г. № ВБ-1043фс.

⁸ На основе данных доклада Ространснадзора об осуществлении государственного контроля (надзора) за 2018 год

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁷	Фактическое значение показателя ⁸	Отклонение
	автомобильных дорог федерального значения, за отчетный период			
A.1.2	количество людей, травмированных в ДТП по вине водителей транспортных средств подконтрольных (поднадзорных) хозяйствующих субъектов (на 1 млн. перевезенных пассажиров), в том числе по причине дорожных условий, не соответствующих требованиям по обеспечению сохранности автомобильных дорог федерального значения, за отчетный период	0,63 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,83 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	отклонение фактического значения от целевого в сторону увеличения числа травмированных на 31,75%
A.2	материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству 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 валовой внутренний продукт Российской Федерации	Не установлено	Не рассчитывается	-

Ключевой показатель, характеризующий материальный ущерб, не рассчитывался в 2018 году в связи с отсутствием утвержденной методики расчета указанного показателя. Анализ выявил отклонение показателей, характеризующих смертность и травматизм. Ространснадзором отмечается, что несмотря на общее снижение аварийности в 2018 году произошел незначительный рост числа дорожно-транспортных происшествий с участием автобусов.

В отношении государственного надзора в области гражданской авиации установлены следующие ключевые показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ⁹	Фактическое значение показателя ¹⁰	Отклонение
А.1.1	количество пассажиров, погибших в результате авиационных происшествий с воздушными судами коммерческой гражданской авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,3 чел. на 1 млн перевезенных пассажиров	0,1 чел. на 1 млн перевезенных пассажиров	снижение числа погибших относительно целевого значения на 66,7%
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	0,07 чел. на 1 млн перевезенных пассажиров	0,03 чел. на 1 млн перевезенных пассажиров	снижение числа погибших относительно целевого значения на 57,1%
А.1.3	количество пассажиров, получивших вред здоровью в результате авиационных происшествий с воздушными судами коммерческой гражданской авиации, на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,14 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,02 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа травмированных относительно целевого значения на 85,7%
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	0,17 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,01 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа травмированных относительно целевого значения на 94,1%
А.2	Материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате авиационных происшествий по вине юридических лиц,	Не установлено	Не рассчитывается	-

⁹ Согласно паспортам ключевых показателей государственного надзора в области гражданской авиации, утвержденным приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 г. № ВБ-1043фс.

¹⁰ На основе данных доклада Ространснадзора об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2018 год

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

Показатель, характеризующий материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в результате авиационных происшествий по вине юридических, должностных и физических лиц, выполняющих и обеспечивающих воздушные перевозки, авиационные работы и услуги, в 2018 году не рассчитывался в связи с отсутствием утвержденной методики расчета.

По итогам анализа отклонений не выявлено.

В отношении государственного надзора в области железнодорожного транспорта установлены следующие показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ¹¹	Фактическое значение показателя ¹²	Отклонение
А.1.1	количество людей, погибших в результате транспортных происшествий при перевозке пассажиров железнодорожным транспортом, на 100 тыс. перевезенных пассажиров	0,0037 чел. на 100 тыс. перевезенных пассажиров	0 чел. в абс. цифрах	Невозможно рассчитать
А.1.2	количество людей, травмированных в результате транспортных происшествий и событий, связанных с нарушением правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, при перевозке пассажиров железнодорожным транспортом, на 100 тыс. перевезенных пассажиров	0,016 чел. на 100 тыс. перевезенных пассажиров	1 чел. в абс. цифрах	Невозможно рассчитать
А.2	материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству в	Не установлено	Не рассчитывается	-

¹¹Согласно паспортам ключевых показателей государственного надзора в области железнодорожного транспорта, утвержденным приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 г. № ВБ-1043фс.

¹² На основе данных доклада Ространснадзора об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2018 год

	результате транспортных происшествий, произошедших при перевозке пассажиров железнодорожным транспортом			
--	---	--	--	--

В отношении показателя, характеризующего материальный ущерб, отсутствует разработанная методика расчета.

Методика расчета ключевых показателей смертности и травматизма, содержащаяся в паспортах указанных показателей, утвержденных приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 г. № ВБ-1043ф, предполагает нормирование на 100 тысяч перевезенных пассажиров. При этом фактические значения ключевых показателей, приведенные в докладе Ространснадзора, представлены в абсолютных цифрах. Таким образом, проанализировать степень достижения/ недостижения целевых значений ключевых показателей не представляется возможным. Вместе с тем Ространснадзором отмечается высокая значимость профилактической работы, способствующая достижению нулевой смертности.

В отношении государственного надзора в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта установлены следующие показатели:

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ¹³	Фактическое значение показателя ¹⁴	Отклонение
A.1.1	количество людей, погибших в результате аварийных случаев на морском транспорте, на 1 млн. перевезенных пассажиров	1,44 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0,8 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа погибших относительно целевого значения на 44,4%
A.1.2	количество людей, погибших в результате транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, на 1 млн. перевезенных пассажиров внутренним водным транспортом	0,13 чел. на 100 тыс. перевезенных пассажиров	0,08 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа погибших относительно целевого значения на 38,5%
A.1.3	количество людей, получивших вред здоровью в результате аварийных случаев	0,33 чел. на 1 млн.	0 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа травмированных относительно

¹³Согласно паспортам ключевых показателей государственного надзора в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, утвержденным приказом Ространснадзора от 26 ноября 2018 г. № ВБ-1043фс.

¹⁴ На основе данных доклада Ространснадзора об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля за 2018 год

Группа показателя	Наименование показателя	Целевое значение ¹³	Фактическое значение показателя ¹⁴	Отклонение
	на 1 млн. перевезенных пассажиров на морском транспорте	перевезенных пассажиров		целевого значения на 100%
A.1.4	количество людей, получивших вред здоровью в результате транспортных происшествий на внутренних водных путях, на 1 млн. перевезенных пассажиров на морском транспорте	0,19 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	0 чел. на 1 млн. перевезенных пассажиров	снижение числа травмированных относительно целевого значения на 100%
A.2.1	материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям, государству в результате аварийных случаев на морском транспорте, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	Не установлено	Не рассчитывается	-
A.2.2	материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям, государству в результате транспортных происшествий на внутреннем водном транспорте, на валовый внутренний продукт Российской Федерации	Не установлено	Не рассчитывается	-

Значения показателей, характеризующих материальный ущерб, отсутствуют в связи с тем, что методика их расчета не разработана.

По итогам анализа отклонений не выявлено. Меры, направленные на предотвращение аварий на водном транспорте, результативны. Ространснадзором отмечается снижение крупных аварий на водном транспорте в 2018 году на 29%.

Остальные 32 доклада федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, содержат информацию о значениях статистических показателей контрольно-надзорной деятельности, которые характеризуют количество проведенных проверочных мероприятий, количество выявленных правонарушений, суммы взысканных административных штрафов и не отражают объем причиненного ущерба охраняемым законом ценностям (доклад ФСБ России не содержит указанной информации в связи с тем, что она не подлежит опубликованию в открытых источниках), из них в 18 докладах

приводится анализ текущих значений таких показателей (в том числе в докладах Минюста России, Минкультуры России, ФСТЭК России и т.д.).

Учитывая проведенный анализ докладов, можно сделать вывод, что большая часть федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность, публично отражают информацию о проведенной оценке результатов своей контрольно-надзорной деятельности, в том числе в докладах, однако данная оценка продолжает проводиться преимущественно на основе «палочной» системы оценки.

И лишь отдельными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорную деятельность, такая оценка производится в соответствие с задачами, установленными Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и основана на оценке объемов причиненного ущерба в подконтрольной сфере.

*«Внедрение системы комплексной профилактики нарушений
обязательных требований»*

Ключевым результатом проекта в 2018 году стал запуск процесса формирования ведомственных систем профилактики на основе единых требований и методических рекомендаций, сформированных в Стандарте комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Редакция Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям доработана в 2018 году по итогам его апробации в 2017 году, в том числе с учетом направления по внедрению риск-ориентированного подхода, тем самым ориентируя контрольно-надзорные органы на проведение профилактической деятельности дифференцированно в зависимости от категорий риска (классов опасности).

На основе Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям Минэкономразвития России проведена предварительная оценка соответствия уровням зрелости ведомственных систем

профилактики участников реализации приоритетной программы по 37 видам контроля.

На протяжении 2018 года массовым и наиболее востребованным профилактическим мероприятием у представителей предпринимательского сообщества являлись публичные мероприятия с анализом правоприменительной практики и размещением результатов публичных мероприятий на официальных сайтах контрольно-надзорных органов вместе с анкетами для обеспечения «обратной связи» от участников мероприятий.

Так, в соответствии со сводной информацией от Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации за 3 квартала 2018 года участниками реализации приоритетной программы проведено порядка 1732 публичных мероприятий, включая совместные публичные мероприятия по смежным видам государственного контроля (надзора), в том числе с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Построение профилактической деятельности в целом осуществлялось участниками реализации приоритетной программы на основе разрабатываемых ведомственных программ профилактики на текущий год и плановые ближайшие два года с размещением на официальных сайтах органов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в разделе, посвященном контрольно-надзорной и профилактической работе.

При этом в 2018 году 15 участниками реализации приоритетной программы утверждены ведомственные программы профилактики на основе рекомендаций доработанного Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, включающие комплексные профилактические мероприятия, разработанные на основе анализа подконтрольной среды и объема причиненного ущерба охраняемым законом ценностям, цели и задачи профилактической деятельности, показатели реализации программы и т.д.

Также в 2018 году продолжилась разработка и ввод в эксплуатацию информационных сервисов для подконтрольных субъектов – «личный кабинет», внедрение инструмента самообследования, позволяющего подконтрольному

субъекту самостоятельно проводить оценку соблюдения предъявляемых к нему обязательных требований с помощью проверочных листов, содержащих обязательные требования (чек-листы).

*Совершенствование контрольно-надзорной деятельности в субъектах
Российской Федерации*

По итогам 2018 года процент внедрения целевой модели составил 85,4 %.

Уровень внедрения целевой модели по итогам 2018 г. (85,4 %) связан в том числе со сроками внесения изменений в целевую модель распоряжением № 1206-р, а также со вступившими в силу в августе 2018 года изменениями в Федеральный закон № 294-ФЗ, предусматривающими расширение полномочий высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению видов регионального государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, а также по установлению критериев отнесения деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности (изменения внесены Федеральным законом № 316-ФЗ).

По итогам 2018 года внедрение целевой модели в полном объеме осуществлено 14 субъектами Российской Федерации: Вологодская область, Калининградская область, Калужская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Самарская область, Сахалинская область, Тамбовская область, Тульская область, Тюменская область, Хабаровский край, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Челябинская область, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Выполнение целевых показателей 1.1 «Принятие положений о видах регионального государственного контроля (надзора)» и 1.2 «Принятие административных регламентов исполнения государственной функции по осуществлению регионального государственного контроля (надзора)» установлено на уровне 89,9 % и 96,9 % соответственно и связано с наличием коллизий

в нормативном правовом регулировании по отдельным видам регионального контроля (надзора), а также с внесением Федеральным законом № 316-ФЗ в статью 2 Федерального закона № 294-ФЗ изменений в части издания региональных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности (вида государственного контроля (надзора), а также административных регламентов, в связи с чем в настоящее время субъекты Российской Федерации актуализируют свое нормативное правовое регулирование.

Процент внедрения целевого показателя 2.1 «Обеспечение размещения на официальных сайтах государственных органов в сети «Интернет» для каждого вида регионального государственного контроля (надзора) перечней нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом регионального государственного контроля (надзора), а также текстов соответствующих нормативных правовых актов» составил 90,5 % в связи с тем, что не всеми субъектами Российской Федерации и не по всем видам контроля (надзора) обеспечивается размещение перечней, содержащих обязательные требования.

Целевой показатель 3.1 «Подготовка предложений по определению критериев отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности (далее - объекты контроля (надзора), критерии соответственно) при осуществлении региональных видов контроля (надзора), либо по отмене плановых проверок, либо по отмене вида регионального государственного контроля (надзора) по 11 приоритетным видам регионального государственного контроля (надзора)» достигнут на 100 процентов.

Целевой показатель 3.2 «Утверждение критериев, либо отмена плановых проверок, либо отмена вида регионального государственного контроля (надзора) по 11 приоритетным видам регионального государственного контроля (надзора)» по итогам 2018 года выполнен на 80,3 % в связи с тем, что с учетом установления Федеральным законом № 294-ФЗ (в редакции Федерального закона № 316-ФЗ)

полномочий высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации по утверждению критериев и категорий риска субъектами Российской Федерации в настоящее время разрабатываются указанные критерии.

Выполнение целевого показателя 3.3 «Составление плана проверок на основании риск-ориентированного подхода, либо отмена плановых проверок, либо отмена вида регионального государственного контроля (надзора) по 11 приоритетным видам регионального государственного контроля (надзора)» по итогам 2018 года составило 89 % в связи с тем, что не все планы проверок, согласованные с прокуратурами субъектов Российской Федерации, были составлены на основании риск-ориентированного подхода.

Процент выполнения целевого показателя 4.1 «Утверждение порядка (методики) оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, предусматривающей в том числе показатели результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, порядок обеспечения их доступности, порядок контроля за достижением данных показателей и стимулирования в зависимости от их достижения сотрудниками органов контроля (надзора)» составил 72,9 % по причине того, что целевое значение показателя выражается в фактически выполненном показателе («Да» или «Нет»). Кроме того, не всеми субъектами Российской Федерации были выполнены индивидуальные рекомендации по дальнейшему повышению процента достижения показателей, направленные письмами Минэкономразвития России вместе с протоколом заседания рабочей группы от 23 ноября 2018 г. № 131-СШ.

Выполнение целевого показателя 5.1 «Внедрение информационного решения (ресурса), позволяющего: вести учет объектов контроля (надзора), в том числе их распределение по категориям риска (классам опасности), результатов мероприятий по региональному государственному контролю (надзору) по видам регионального государственного контроля (надзора); обеспечить информатизацию процессов оценки результативности и эффективности деятельности органов регионального государственного контроля (надзора), в том числе динамическое наблюдение за установленными показателями результативности и эффективности;

обеспечить возможность межведомственного информационного взаимодействия в соответствии с требованиями части 8 статьи 7 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» составило 73,6 процента. Необходимо отметить, что достигнутый уровень указанного показателя связан в том числе с отсутствием технической возможности Минкомсвязи России по полному обеспечению субъектов Российской Федерации личными кабинетами в государственной информационной системе «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности» по всем видам регионального государственного контроля (надзора), а также отсутствием в субъектах Российской Федерации собственных ведомственных информационных систем.

В рамках реализации целевого показателя 6.1 «Оценка влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации» отмечаем, что Минэкономразвития России были разработаны Рекомендации по сбору и расчету данных для оценки влияния деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), на состояние инвестиционного климата в субъекте Российской Федерации, форма сбора указанных сведений, а также соответствующая форма в специализированном разделе Государственной информационной автоматизированной системы «Управление».

Протоколом заседания рабочей группы от 23 ноября 2018 г. № 131-СШ вышеуказанные Рекомендации и формы одобрены в целом, а также установлено, что Минэкономразвития России обеспечивает свод информации, поступившей от центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), за период с января по июнь 2018 г., и направляет ее в субъекты Российской Федерации для осуществления расчета по целевому показателю 6.1.

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

В 2018 году получила новый импульс работа по подготовке проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – законопроект), направленного на создание нового механизма организации и осуществления контрольно-надзорной деятельности и защиты прав подконтрольных субъектов в Российской Федерации.

Законопроектом предусматривается законодательное закрепление основных направлений реформирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, его совершенствования и повышения эффективности в системе государственного управления в целом, определение основных понятий, принципов осуществления контрольно-надзорной деятельности, внедрение управления рисками при осуществлении контрольно-надзорных полномочий, гарантий прав граждан и субъектов предпринимательской деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Законопроект 21 февраля 2018 г. принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 4 мая 2018 года. Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации представлены поправки к законопроекту.

С учетом сложности законопроекта и затрагиваемых им сфер общественных отношений в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации была организована системная доработка законопроекта с целью кодификации положений законодательства, регулирующих процессы осуществления контрольно-надзорной деятельности.

В ходе его доработки изменилась структура и содержание текста законопроекта с учетом поставленных задач по реформированию системы обязательных требований.

В числе наиболее значимых изменений в новой редакции законопроекта можно выделить следующие положения.

Во-первых, законопроектом устанавливается система правового регулирования государственного контроля (надзора), муниципального контроля. В законопроекте будет сосредоточено системное регулирование контрольно-надзорной деятельности. Другими федеральными законами будут устанавливаться виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, их предмет, а также процедурные особенности их осуществления, но только в рамках, установленных самим законопроектом.

Во-вторых, положения законопроекта должны перевести деятельность контрольно-надзорных органов с карательного на превентивный подход. Такой подход означает, что работа инспектора из «карающего меча» должна превратиться в один из элементов управления сферой общественных отношений. И большая часть работы инспектора будет посвящена именно профилактической деятельности — предотвращению нарушений или их скорейшему исправлению. Важно вернуть нарушителей по незнанию или неосторожности на путь соблюдения обязательных требований, а не выявить как можно больше нарушений и взыскать как можно больше штрафов. Для достижения этих целей законопроектом предлагается два основных инструмента:

- 1) широкий набор профилактических мероприятий, реализация которых отнесена к обязанностям контрольно-надзорных органов;

- 2) система оценки результативности и эффективности деятельности контрольно-надзорных органов, основанная на оценке причинения ущерба охраняемым законом ценностям в контролируемой сфере общественных отношений, что исключает применение «палочной системы» по количеству выявленных нарушений и взысканных штрафов.

Третьим направлением является предсказуемость деятельности контрольно-надзорных органов. Для того, чтобы работа инспектора была понятной и прозрачной для контролируемых лиц, законопроект вводит детальное регулирование контрольно-надзорной деятельности. Вводится понятие контрольно-надзорного производства, в рамках которого каждый шаг инспектора и действия контролируемых лиц должны иметь процессуальное обоснование. Законопроект нацелен на широкое внедрение

информационных решений, отражение процесса контрольно-надзорной деятельности в открытых информационных системах.

В-четвертых, законопроект предусматривает ряд мер, направленных на снижение нагрузки предприятий, связанной с осуществлением контрольно-надзорной деятельности. Речь идет об ограничении оснований для внепланового контроля, внедрении вместо универсальной проверки нескольких видов контрольно-надзорных мероприятий, большая часть которых содержит существенные ограничения для контрольно-надзорных органов. На большую часть сигналов о нарушениях обязательных требований контрольно-надзорный орган сможет отреагировать только инспекционным визитом, продолжительность которого ограничена одним днем. Законопроект устанавливает возможность замены контрольно-надзорных мероприятий дистанционным контролем, в том числе осуществляемым на добровольной основе и с использованием информационных систем. На законодательном уровне устанавливается гибкая система исполнения предписаний с возможностью их отсрочки, приостановления, прекращения исполнения, обжалования. Также законопроектом предусматривается возможность замены контрольно-надзорной деятельности в отдельных сферах на альтернативные институты — независимую оценку соблюдения обязательных требований, страхование ответственности, участие в саморегулируемых организациях.

Новая редакция законопроекта была подготовлена в соответствии с решениями, принятыми на заседании рабочей группы по подготовке предложений по совершенствованию системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, созданной распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2018 г. № 2655-р (протокол заседания от 25 декабря 2018 г. № 1). На дату представления настоящего доклада новая редакция законопроекта направлена на согласование широкому кругу заинтересованных лиц.

Законопроект размещен на официальном сайте www.regulation.gov.ru в сети «Интернет» в целях проведения его общественного обсуждения.

После соблюдения установленных процедур законопроект будет внесен в Правительство Российской Федерации.

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

Снижение административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности при проведении внеплановых проверок

В 2018 году продолжена работа во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 15 августа 2017 г. № Пр-1611 по подготовке изменений в законодательство Российской Федерации, направленных на снижение административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности при проведении внеплановых проверок в части ограничения их количества, срока проведения и предмета.

В целях реализации Поручения Минэкономразвития России был разработан соответствующий проект федерального закона, предусматривающий:

- сокращение срока проведения внеплановой проверки в отношении юридического лица или индивидуального предпринимателя до 10 рабочих дней;
- ограничение предмета внеплановой проверки только фактами, послужившими основанием для её проведения;
- ограничение количества внеплановых проверок путем установления предельного их количества – не более чем 30 % от числа плановых проверок.

Последняя мера оказалась наиболее проблемной в связи со сложностью ее реализации на практике. Статистика осуществления государственного контроля (надзора) за 2018 год показывает, что количество плановых проверок составляет 366 тыс. 207 проверок (22,35 % от общего числа проверок), а внеплановых – 1 млн. 272 тыс. 634 проверок (77,65 %) соответственно. Таким образом, установление требования о том, что количество внеплановых проверок должно составлять не более чем 30 % от числа плановых проверок, потребует уменьшения количества внеплановых проверок более чем в 11,5 раз либо использования в законопроекте большого числа исключений.

В связи с этим из законопроекта положения в части ограничения количества внеплановых проверок были исключены. Доработанный законопроект внесен в Правительство Российской Федерации в ноябре 2018 года.

Одновременно Минэкономразвития России были представлены предложения о реализации предлагаемых мер по снижению административной нагрузки на бизнес в рамках подготовки проекта федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Указанные предложения поддержаны Администрацией Президента Российской Федерации.

Совершенствование разрешительной деятельности

Важное значение имеет работа, проведенная в 2018 году в смежной области – по анализу системы разрешительных функций государства. По итогам работы во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 января 2017 г. № Пр-31 продолжена подготовка проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации». Законопроект предназначен урегулировать отношения, возникающие между физическими и юридическими лицами и исполнительными органами государственной власти при предоставлении последними различных видов разрешений на осуществление хозяйствующими субъектами отдельных видов деятельности, совершение ими иных юридически значимых действий, подтверждения (признания) правового статуса и гражданских прав.

Законопроект прошел широкое общественное обсуждение, доработан с учетом поступивших замечаний и предложений и внесен в Правительство Российской Федерации.

Механизм «регуляторной гильотины»

В целях решения поставленных задач по реформированию системы обязательных требований Минэкономразвития России подготовлены предложения по порядку правового регулирования, в том числе по соотношению законодательного и подзаконного уровней обязательных требований, формированию системы

актуализированных обязательных требований, а также по прекращению действия устаревших нормативных правовых актов в данной сфере («регуляторная гильотина»).

В рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» в Правительство Российской Федерации будет внесен проект федерального закона об обязательных требованиях, который должен однозначно определить понятие обязательного требования, регламентировать процесс разработки и принятия новых обязательных требований, установить цели и основные принципы закрепления обязательных требований в законодательстве, определить сферы общественных отношений, в рамках которых должны группироваться обязательные требования и соответствующие им виды государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

При необходимости должны быть приняты также соответствующие отраслевые федеральные законы, в соответствии с которыми должна быть решена задача отмены отдельных избыточных обязательных требований, содержащихся в федеральных законах в соответствующей сфере правового регулирования.

В целях общей систематизации обязательных требований по соответствующим сферам регулирования необходимо утверждение Правительством Российской Федерации плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» в отдельных сферах регулирования с учетом особенностей нормативного правового регулирования и осуществления государственного контроля (надзора), эффективного и системного контроля за ходом выполнения «дорожной карты», персональной ответственности должностных лиц за реализацию плана мероприятий («дорожной карты»), а также с учетом сроков внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов об обязательных требованиях в отдельных сферах не позднее II квартала 2020 года.

Основным этапом работы должна стать подготовка федеральными органами исполнительной власти совместно с предпринимательским и экспертным сообществами подзаконных нормативных правовых актов, содержащих

актуализированные обязательные требования в соответствующей сфере регулирования. При этом вступление в силу таких нормативных правовых актов должно быть синхронизировано со сроками признания утратившими силу нормативных правовых актов, принятых ранее.

Основным фильтром неэффективных и избыточных требований должны выступить предпринимательское, экспертное и научное сообщества. Для реализации данной работы будут созданы постоянно действующие рабочие группы по каждой из сфер регулирования, а активное участие регуляторов и контролеров в данной работе должно позволить выделить те нормы, соблюдение которых действительно важно с точки зрения обеспечения безопасности.

По итогам такой совместной работы должен получиться исчерпывающий перечень обновленных требований в доступном и понятном виде, удобный для применения как контролерами, так и хозяйствующими субъектами.

1.2. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2018 году

В 2018 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

В 2018 году было принято 9 федеральных законов, вносящих изменения в базовый Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. «О защите прав юридических лиц

и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Изменения в Федеральный закон № 294-ФЗ внесены:

1) Федеральным законом от 18 апреля 2018 г. № 81-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

2) Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

3) Федеральным законом от 29 июля 2018 г. № 245-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 13.2 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;

4) Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 316-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

5) Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 321-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

6) Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 323-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обращения биомедицинских клеточных продуктов»;

7) Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

совершенствования лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами»;

8) Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 480-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 35 Федерального закона «О водоснабжении и водоотведении»;

9) Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 511-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Внесенные изменения заключаются в следующем.

1. Перечень оснований для проведения внеплановых проверок дополнен нарушениями требований к маркировке товаров, которые должны проводиться по согласованию с органами прокуратуры.

2. Установлены особенности проведения контрольных закупок при осуществлении федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей, которые заключаются в уведомлении органов прокуратуры о проведении контрольной закупки, а не согласовании с органами прокуратуры проведения контрольной закупки.

3. Введен уведомительный порядок начала осуществления деятельности при выполнении работ по монтажу, демонтажу, эксплуатации, обслуживанию и ремонту лифтов, эскалаторов и других подъемных устройств. Уведомления о начале этих видов работ подаются хозяйствующими субъектами в орган государственного надзора за соблюдением технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к перечисленному оборудованию.

4. Установлена возможность проведения плановых (рейдовых) осмотров, обследований аттракционов.

5. Закреплено право наделения полномочиями по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора, федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и

среды их обитания государственные учреждения, подведомственные соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

6. В число видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры, могут устанавливаться другими федеральными законами, включен государственный контроль за деятельностью в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов.

7. Также были внесены изменения, направленные на:

- развитие риск-ориентированного подхода на региональном уровне и при осуществлении лицензионного контроля;
- развитие профилактики нарушения обязательных требований в части института предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований;
- развитие мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемым лицом в части наблюдения за соблюдением обязательных требований и планового (рейдового) осмотра;
- оптимизацию Единого реестра проверок (в части отказа от внесения информации о предлицензионных проверках).

В части развития риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности субъектам Российской Федерации предоставлены полномочия по принятию решений о применении риск-ориентированного подхода для региональных видов государственного контроля (надзора), утверждению критериев отнесения к категориям риска или классам опасности. Указанные полномочия осуществляются, если федеральным законом или Правительством Российской Федерации не установлены иные правила. Правительство Российской Федерации вправе установить общие требования к критериям отнесения поднадзорных объектов к категориям риска и порядку их

установления. В части лицензионного контроля установлено, что порядок организации и осуществления лицензионного контроля устанавливается положением о лицензировании. Также в Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» введено законодательное регулирование применения риск-ориентированного подхода, предусмотрена возможность отказа от плановых проверок в положении о лицензировании.

В отношении развития системы профилактики нарушения обязательных требований в рамках правил объявления предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований введен запрет требовать от подконтрольных субъектов предоставления каких-либо сведений и документов, за исключением сведений о принятых мерах по обеспечению соблюдения обязательных требований. Это дополнительная гарантия для бизнеса, она уже закреплена в акте Правительства Российской Федерации, но для юридической чистоты также установлена на уровне федерального закона.

В части развития мероприятий по контролю без взаимодействия с проверяемым лицом расширен перечень возможностей для получения органом контроля (надзора) информации в ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований. Контрольно-надзорный орган проводит проверки, не вмешивается в деятельность предприятия, не требует документов и материалов. Контролирующий орган наблюдает за информацией, которая вносится в информационные системы. К объектам наблюдения добавлена также иная информация, которую можно получить в рамках межведомственного взаимодействия, без возложения обязанностей по предоставлению информации. В части планового (рейдового) осмотра установлено, что такое мероприятие не может проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должно подменять собой проверку. Это также уточнение, направленное на обеспечение гарантии прав проверяемых лиц.

Также внесены изменения, направленные на применение при осуществлении муниципального контроля новых институтов контрольно-надзорной деятельности

(профилактики нарушения обязательных требований, мероприятий по контролю без взаимодействия, проверочных листов (списков контрольных вопросов).

Уточнены отдельные положения, регулирующие проведение контрольной закупки, однозначно устанавливается, что контрольная закупка проводится на основании приказа, а не задания руководителя, исключается двойное регулирование по отражению контрольной закупки в едином реестре проверок.

Также в целях снижения административной нагрузки на субъекты малого предпринимательства с 1 января 2019 г. по 31 декабря 2020 г. введен новый период «надзорных каникул» для субъектов малого предпринимательства с отдельными исключениями.

В целях защиты охраняемых законом ценностей устанавливаемый запрет на плановые проверки не будет распространяться:

- на предпринимателей, осуществляющих виды деятельности и имеющие объекты контроля с высоким риском возникновения угрозы причинения вреда жизни и здоровью граждан (сферы радиационной безопасности, использования атомной энергии, защиты государственной тайны);

- на предпринимателей, осуществляющих лицензируемые виды деятельности;

- на предпринимателей, в отношении которых было вынесено вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за совершение грубого нарушения;

- на виды государственного контроля (надзора), в отношении которых применяется риск-ориентированный подход;

- на операции с драгоценными металлами и драгоценными камнями.

В 2018 году в целях оптимизации контрольно-надзорной деятельности, повышения ее эффективности были приняты и другие меры по совершенствованию нормативно-правового регулирования вопросов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Принят Федеральный закон от 19 февраля 2018 г. № 17-ФЗ «О внесении изменений в статью 77 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и статью 25.1 Федерального

закона «О защите конкуренции», предусматривающий включение в Единый реестр проверок информации о проверках, проводимых ФАС России при осуществлении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, органами государственного контроля (надзора) – в отношении органов местного самоуправления. Данная мера также направлена на расширение перечня информации, вносимой в Единый реестр проверок, в целях обеспечения открытости и прозрачности контрольно-надзорной деятельности.

Утверждены Правила организации и проведения нового мероприятия по контролю – контрольной закупки – при осуществлении отдельных видов государственного контроля (надзора) (постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 1398). Контрольная закупка проводится при наличии оснований для проведения внеплановой проверки в случаях, когда оценка соблюдения обязательных требований при продаже товаров, выполнении работ и оказании услуг потребителям может быть осуществлена только в рамках проведения контрольной закупки. Внедрение института контрольной закупки направлено на снижение административной нагрузки от внеплановых проверок.

Также в 2018 году принято постановление Правительства Российской Федерации от 21 ноября 2018 г. № 1399 «О внесении изменений в акты Правительства Российской Федерации по вопросам формирования и ведения единого реестра проверок», направленное на обеспечение практической возможности для органов государственного контроля (надзора) внесения в Единый реестр проверок информации о контрольных закупках, о проверках, проводимых ФАС России при осуществлении контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, и о проверках, проводимых органами государственного контроля (надзора) в отношении органов местного самоуправления.

Также утверждены Общие требования к организации и осуществлению органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, требований, установленных муниципальными правовыми актами (постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2018 г. № 1680).

Постановлением введены требования к установленным в Федеральном законе № 294-ФЗ мероприятиям по контролю:

1) размещению на официальных сайтах органов контроля для каждого вида перечней нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования;

2) информированию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по вопросам соблюдения обязательных требований;

3) регулярному обобщению практики осуществления вида контроля и размещению на официальных сайтах органов контроля соответствующих обобщений.

В 2018 году продолжалась работа по внедрению риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности.

По состоянию на март 2019 года риск-ориентированный подход при осуществлении плановых проверок внедрен по 33 наиболее значимым и массовым видам государственного контроля (надзора) (в том числе налогового контроля и таможенного контроля), из них по 2 региональным видам государственного контроля (надзора).

1.2.2. Отраслевые изменения

Принятыми в 2018 году федеральными законами были внесены изменения в значительное число законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности в различных сферах экономических отношений.

1. Федеральные законы, которыми устанавливаются новые обязательные требования (запреты, ограничения) к осуществляемым видам хозяйственной деятельности, соблюдение которых дополняет предмет государственного контроля (надзора).

Так, в частности:

1) внесенными в отдельные законодательные акты Российской Федерации (Федеральный закон от 5 февраля 2018 г. № 16-ФЗ) изменениями предусматривается введение обязательной классификации гостиниц, горнолыжных трасс, пляжей, что является по своей сути обязательной сертификацией указанных объектов (подтверждение их соответствия установленным требованиям разрешительного характера), аккредитации организаций, уполномоченных на осуществление указанной классификации;

2) изменениями законодательства Российской Федерации о долевом строительстве (Федеральный закон от 1 июля 2018 г. № 175-ФЗ) введены дополнительные требования к застройщикам многоквартирных жилых домов с привлечением средств дольщиков, уточнены положения, регламентирующие вопросы государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов, в том числе предусматривающие согласование с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти назначения (освобождения) на должность руководителей региональных органов, контролирующих долевое строительство, обязывающие контролирующий орган субъекта Российской Федерации размещать информацию о своей деятельности и ее результатах в ГИС «Единая информационная система жилищного строительства». При этом следует отметить, что указанная информация о деятельности контролирующих органов, в том числе о проведенных ими проверках застройщиков, будет дублироваться в Едином реестре проверок, оператором которого является Генеральная прокуратура Российской Федерации;

3) изменениями, внесенными в Закон Российской Федерации от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей» (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 250-ФЗ), состав субъектов правовых отношений в сфере защиты прав потребителей дополнен новым видом продавцов – «владельцами агрегаторов информации о товарах (услугах)» в сети «Интернет», к которым установлены требования по составу сведений, предоставляемых потребителям о товаре и таких продавцах, их обязанностям при продаже товаров, а также уточнены права

потребителей при приобретении товаров «дистанционным» способом через сеть «Интернет»;

4) внесенными в Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 252-ФЗ) изменениями установлены требования по оснащению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и отнесенных к первому классу опасности, системами автоматического производственного контроля за выбросами, сбросами, уровнями физического воздействия. Внедрение этих систем в дальнейшем позволит в режиме реального времени контролировать текущее состояние соблюдения обязательных требований по охране атмосферного воздуха и водных объектов при осуществлении государственного экологического надзора;

5) изменениями, внесенными в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 271-ФЗ), дополнительно установлены новые требования и порядок подготовки и подтверждения компетентности (аттестации) по вопросам промышленной безопасности работников и должностных лиц опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, объектов электроэнергетики и теплоснабжения;

6) Федеральным законом от 30 октября 2018 г. № 380-ФЗ в Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» внесены изменения, устанавливающие дополнительные требования к вещателям телеканалов о доступности с 1 января 2020 г. продукции средств массовой информации для инвалидов по слуху;

7) изменениями, внесенными в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» и в другие законодательные акты (Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 386-ФЗ), введены дополнительные требования: к оснащению транспортных средств приборами непрерывной регистрации информации о скорости и маршруте движения; о режиме труда и отдыха водителя транспортного средства; о наличии на транспортном средстве копии

уведомления о начале осуществления отдельных видов деятельности. Определен предмет проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность автомобильного и городского наземного электрического транспорта. Установлены дополнительные требования к условиям перевозки пассажиров и иных лиц автобусами, а также особенности лицензирования деятельности по перевозкам пассажиров и иных лиц автобусами.

Одновременно законом исключено положение, дублирующее основания для проведения плановых проверок при осуществлении государственного транспортного надзора (в области автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта) и лицензионного контроля;

8) Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 475-ФЗ «О любительском рыболовстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» установлены как обязательные требования к осуществлению этих действий, так и положения об осуществлении государственного контроля (надзора) в области любительского рыболовства в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов;

9) в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2018 г. № 488-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и статьи 4.4 и 4.5 Федерального закона «О применении контрольно-кассовой техники при осуществлении расчетов в Российской Федерации» в Российской Федерации вводится система обязательной маркировки товаров средствами идентификации и государственного мониторинга за их оборотом;

10) Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливаются обязательные требования по содержанию и защите животных, вводится лицензирование деятельности по содержанию и использованию животных в зоопарках, зоосадах, цирках, зоотеатрах, дельфинариях, океанариумах, а также новые положения об осуществлении государственного надзора в области обращения с животными, который будет осуществляться в рамках

государственного (федерального и регионального) ветеринарного надзора, государственного (федерального и регионального) экологического надзора;

11) изменениями, внесенными Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 508-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Федерального закона «О безопасности дорожного движения» и Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в отдельные законодательные акты, требования оборудовать железнодорожные переезды средствами фиксации нарушений правил переезда и передавать информацию о выявленных с их помощью нарушениях в органы государственного контроля (надзора) касаются только владельцев железнодорожных путей общего пользования. Ранее такие требования распространялись на владельцев всех железнодорожных путей.

12) в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2018 г. № 560-ФЗ «О внесении изменений в статьи 2 и 26 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции» в части установления запрета на производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции» установлен запрет на производство и (или) оборот порошкообразной спиртосодержащей продукции (пищевая или непищевая продукция в виде сухого вещества, предназначенная для получения продукции в жидком виде, содержащей в своем составе этиловый спирт более 0,5 процента объема готовой продукции);

13) согласно изменениям, внесенным в Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» («Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 564-ФЗ), в целях обеспечения безопасности международных спортивных мероприятий Президентом Российской Федерации могут быть введены усиленные меры безопасности, включающие в себя: установление контролируемых и (или) запретных зон; ограничение на въезд и (или) временное пребывание граждан и проживание граждан; ограничение движения

транспортных средств, полетов летательных аппаратов, судоходства; усиление охраны общественного порядка и объектов инфраструктуры и другие.

2. 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 отдельные законодательные акты Российской Федерации, предусматривающие:

1) установление порядка действий уполномоченных органов таможенного, ветеринарного, санитарно-карантинного и карантинного фитосанитарного контроля при выявлении в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации товаров, грузов, транспортных средств, людей с нарушениями обязательных требований, а также полномочий Правительства Российской Федерации устанавливать порядок осуществления таких действий (Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 101-ФЗ);

2) исключение плановых проверок при проведении федерального государственного надзора в сфере рекламы, государственного контроля (надзора) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости и федерального государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) в сфере водоснабжения и водоотведения. При этом одновременно существенно были расширены основания для проведения внеплановых проверок хозяйствующих субъектов по результатам наблюдения за распространением рекламы и при получении информации о фактах нарушения обязательных требований со стороны застройщиков. При этом такие проверки будут проводиться без согласования с органами прокуратуры и без предварительного уведомления хозяйствующих субъектов (федеральные законы от 3 июля 2018 г. № 182-ФЗ, от 25 декабря 2018 г. № 478-ФЗ, № 480-ФЗ);

3) исключение дублирования деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере охраны труда на опасных производственных объектах, а также на объектах электроэнергетики и теплоснабжения путем наделения

Ростехнадзора полномочиями по контролю на указанных объектах не только правил промышленной безопасности, но и правил охраны труда, соблюдение которых ранее проверялось также органами Роструда (федеральные законы от 19 июля 2018 г. № 207-ФЗ и № 208-ФЗ);

Кроме того, федеральными законами установлено право хозяйствующих субъектов при осуществлении ими производственного контроля в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, использовать результаты проведенной в установленном порядке специальной оценки условий труда.

Также исключено положение о контроле органами Роструда за безопасными условиями труда в медицинских организациях при осуществлении государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности.

4) уточнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по региональному государственному надзору в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники. Предусматривается, что при осуществлении такого надзора могут проводиться плановые (рейдовые) обследования (осмотры) технических средств, в том числе в отношении аттракционов. При этом перечень требований к техническому состоянию и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, аттракционов, а также порядок осуществления соответствующего регионального государственного надзора будет установлен Правительством Российской Федерации.

Кроме того, к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации отнесена государственная регистрация самоходных машин, других видов техники и аттракционов (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 245-ФЗ);

5) сокращение перечня оснований для переоформления лицензий в случае изменения наименования лицензируемого вида деятельности, в соответствии с которыми необходимость переоформления лицензий и соответственно проведения проверок при рассмотрении представляемых документов определяется только актом, изменяющим наименование лицензируемого вида деятельности (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 249-ФЗ);

б) уточнения системного характера порядка аккредитации в национальной системе аккредитации, в том числе организации и проведения федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц с применением риск-ориентированного подхода, методов дистанционного контроля без взаимодействия с подконтрольными субъектами, проведения мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, оценке результативности эффективности контрольно-надзорной деятельности (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 262-ФЗ);

7) урегулирование правовых отношений в области государственной регистрации транспортных средств, в том числе установление государственного контроля (надзора) за деятельностью специализированных организаций и изготовителей государственных регистрационных знаков транспортных средств, предусматривающего как контроль за соблюдением порядка изготовления государственных регистрационных знаков транспортных средств, установленного Правительством Российской Федерации, так и за соблюдением специализированными организациями установленных требований к ним и за деятельностью специализированных организаций, связанной с участием в государственной регистрации транспортных средств. Указанный контроль (надзор) осуществляется регистрирующим органом (МВД России) в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (новый Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 283-ФЗ «О государственной регистрации транспортных средств в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»);

8) предусмотрено наделение должностных лиц государственных учреждений, осуществляющих управление на особо охраняемых природных территориях, подведомственных соответственно федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, полномочиями по осуществлению федерального государственного охотничьего надзора, федерального государственного надзора в области охраны, воспроизводства

и использования объектов животного мира и среды их обитания в границах этих территорий (Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 321-ФЗ);

9) введена обязательная ротация федеральных гражданских служащих в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольные и надзорные функции. Ротации подлежат федеральные гражданские служащие, замещающие должности руководителей указанных органов, а также федеральных гражданских служащих, замещающих иные должности федеральной гражданской службы категории «руководители» в территориальных органах указанных федеральных органов исполнительной власти (Федеральный закон от 11 декабря 2018 г. № 461).

В 2018 году также подготовлены проекты федеральных законов о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам:

- установления дополнительных обязательных требований по защите детей от соответствующей информации к широкому кругу организаций, в которых детям оказываются образовательные, медицинские, развлекательные, просветительские, оздоровительные, культурные, услуги по присмотру и уходу за детьми и иные услуги. Следует отметить, что одновременно с расширением круга подконтрольных субъектов в законопроекте не предусматривается корректировка соответствующих полномочий органов, контролирующих соблюдение новых обязательных требований (законопроект № 424390-7 (принят в 1 чтении), внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2018 г. № 471-р);

- исключения дублирования полномочий органов государственной власти, осуществляющих различные уровни государственного экологического надзора. В соответствии с предлагаемыми изменениями в отдельные законодательные акты при осуществлении юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем хозяйственной или другой деятельности с использованием объектов, хотя бы один из которых подлежит федеральному государственному экологическому надзору, в отношении всех используемых объектов такого юридического лица или индивидуального предпринимателя проводится только федеральный

государственный экологический надзор (законопроект № 448976-7 (принят в 1 чтении), внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 714-р);

- регламентации вопросов организации и проведения федерального государственного надзора (контроля) в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения, в том числе внедрение риск-ориентированного подхода при планировании и проведении плановых проверок, осуществление мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, применение форм дистанционного контроля без взаимодействия с подконтрольными субъектами, определение предмета и содержания проверок, оценки результативности и эффективности указанного вида контроля (надзора). Законопроект устраняет правовые пробелы в осуществлении государственного контроля (надзора) в указанной сфере деятельности, учитывая, что в настоящее время данный вид контроля выведен из-под действия базового Федерального закона № 294-ФЗ, но не регламентирован на уровне специального закона (законопроект № 582466-7, подготовленный депутатами находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации);

- установления требований о наличии у водителя транспортного средства, принадлежащего российскому перевозчику, осуществляющему международную автомобильную перевозку, карточки допуска транспортного средства к осуществлению международных автомобильных перевозок и обязанности предъявлять ее по требованию органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) за осуществлением международных автомобильных перевозок (законопроект № 590700-7 внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2018 г. № 2505-р);

- увеличения частоты плановых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере производства, использования и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней (законопроект № 603739-7, внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2018 г. № 2710-р).

В целом следует отметить, что при подготовке в 2018 году проектов федеральных законов, вносящих изменения в действующие законодательные акты, и проектов новых федеральных законов в большей степени по сравнению с предыдущими годами учитывалась необходимость корректировки положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора) с учетом внедрения риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности, новых положений Федерального закона № 294-ФЗ, а также основных направлений приоритетной программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности».

С другой стороны, в 2018 году без внимания со стороны уполномоченных федеральных органов исполнительной власти по-прежнему остаются проблемы, связанные с законодательной неурегулированностью порядка осуществления валютного контроля, государственного семенного надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, в области музейного, библиотечного и архивного дела, в области защиты информации, за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения.

Сохраняются неустраненными противоречия с действующим законодательством положений Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», регламентирующих порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

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 г. № 279-ФЗ (новая статья 23.13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 190-ФЗ «О теплоснабжении»), вследствие чего указанный вид муниципального контроля не осуществлялся в 2018 году.

Не получила всестороннего обсуждения проблема, связанная с избыточностью дублирования контрольных полномочий саморегулируемых организаций аудиторов и государственного внешнего контроля работы аудиторских организаций, введенным Федеральным законом от 1 мая 2017 г. № 96-ФЗ.

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 несоблюдении проверяемым лицом обязательных требований (чек-листов), в соответствии с Общими требованиями к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов), утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2017 г. № 177, в 2018 году были утверждены проверочные листы, применяемые при осуществлении:

- федерального государственного экологического надзора (по всем его подвидам) (приказ Росприроднадзора от 30 мая 2018 г. № 182);
- государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора в области гражданской обороны, федерального государственного пожарного надзора (приказы МЧС России от 27 февраля 2018 г. № 77, № 78 и от 28 июня 2018 г. № 261);
- государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, государственного контроля за обращением медицинских изделий,

государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств (актуализированы в 2018 году проверочные листы, утвержденные приказами Росздравнадзора в 2017 году);

- федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах (приказ Рослесхоза от 7 мая 2018 г. № 404);

- федерального ветеринарного надзора, федерального государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора) (приказы Россельхознадзора от 19 марта 2018 г. № 235 и от 7 июля 2018 г. № 572);

- федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, федерального государственного энергетического надзора (приказы Ростехнадзора от 21 декабря 2017 № 556 и № 557);

- федерального государственного транспортного надзора (по всем его подвидам) (актуализированы проверочные листы, утвержденные в 2017 году приказами Ространснадзора);

- федерального государственного надзора в области связи (приказ Роскомнадзора от 24 октября 2017 г. № 215);

- федерального государственного метрологического надзора (приказ Росстандарта от 16 января 2018 г. № 44).

Следует отметить, что все перечисленные приказы ведомств, утверждающие формы проверочных листов, зарегистрированы Минюстом России и вступили в силу в 2018 году.

Вместе с тем не разработаны и не используются проверочные листы в деятельности ФНС России, ФТС России, Росрыболовства, Росалкогольрегулирования, ФАС России, Росреестра (в отношении саморегулируемых организаций).

Роспотребнадзором разработаны и утверждены проверочные листы только в отношении хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сфере торговли продовольственными товарами, общественного питания, оказания трех видов бытовых услуг.

Не приняты постановления Правительства Российской Федерации по данному вопросу в отношении следующих видов государственного контроля (надзора): государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор), региональный государственный ветеринарный надзор, государственный жилищный надзор, государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, 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, осуществляемый ФАС России, государственный контроль (надзор) в сфере государственного оборонного заказа, федеральный государственный контроль (надзор) в области регулируемых государством цен (тарифов).

Таким образом, обязательное внедрение «проверочных листов» начиная с 2018 года 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, – 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, не урегулировано в полном объеме в нормативно-правовом отношении.

Положения статьи 16.1 Федерального закона № 294-ФЗ, вводящие процедуры проведения нового мероприятий по контролю – контрольной закупки, в прошедшем году не были до конца реализованы, поскольку потребовали внесения соответствующих изменений в федеральные законы, регулирующие правовые отношения в отдельных сферах экономической деятельности.

В 2018 году были приняты федеральные законы о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (от 18 апреля 2018 г. № 81-ФЗ и от 27 декабря 2018 г. № 511-ФЗ), предусматривающие наделение должностных лиц Роспотребнадзора и Росздравнадзора полномочиями

по проведению контрольных закупок 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 включение информации о результатах контрольных закупок в Единый реестр проверок.

С учетом принятого в 2017 году Федерального закона от 28 декабря 2017 г. № 433-ФЗ, полномочиями по проведению контрольных закупок наделены также органы, осуществляющие государственный контроль (надзор) в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (Росалкогольрегулирование, Роспотребнадзор, МВД России).

Совершенствование системы нормативного правового регулирования обязательных требований, соблюдение которых проверяется при осуществлении мероприятий по контролю.

В прошедшем году контролирующими органами в целом была завершена работа по подготовке и размещению в открытом доступе в сети «Интернет» перечней и текстов нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, подлежащие проверкам.

Утвержденные перечни периодически актуализируются с учетом предложений общественных объединений предпринимательского сообщества, анализа практики их применения в контрольной деятельности.

В 2018 году проводилась системная работа по проекту приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» «Систематизация, сокращение количества и актуализация обязательных требований» в различных видах государственного контроля (надзора).

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, с учетом широкого обсуждения с общественными

объединениями бизнес сообщества и поступающих предложений их представителей были разработаны и реализуются одобренные решениями Проектного комитета планы мероприятий («дорожные карты») по актуализации, оптимизации и сокращению обязательных требований в сфере антимонопольного регулирования, рекламной деятельности, эксплуатации гражданской авиации, торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, торговой деятельности, пожарной, промышленной безопасности, охраны труда и других).

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).

В 2018 году порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении был принят в отношении:

- федерального государственного надзора в сфере связи, государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, телевизионного вещания и радиовещания (приказ Минкомсвязи России от 12 января 2018 г. № 4);

- федерального государственного транспортного надзора при проведении плановых (рейдовых) обследований, осмотров транспортных средств и процессе их эксплуатации (приказы Минтранса России от 24 июля 2018 г. № 272 и от 13 сентября 2018 г. № 356);

- государственного земельного надзора, осуществляемого Росреестром (приказ Минэкономразвития России от 1 июня 2018 г. № 283).

Порядок оформления и содержания плановых (рейдовых) осмотров, обследований в поднадзорной сфере деятельности ранее был утвержден также Минприроды России, Минсельхозом России, МЧС России.

Вместе с тем порядок оформления и содержания заданий на проведение мероприятий по контролю в рамках дистанционного контроля, утверждение которого предусмотрено частью 4 статьи 8.3 Федерального закона № 294-ФЗ, не установлен в поднадзорной сфере деятельности ФАС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Минстроя России и других ведомств.

В целях реализации положений статьи 8.2. Федерального закона № 294-ФЗ в 2018 году органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля продолжалась работа по осуществлению комплекса мероприятий по профилактике нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований.

Важным направлением развития профилактической работы контролирующих органов является разработка и реализация ведомственных программ комплексной профилактики нарушений обязательных требований.

Такие программы на 2018 году были утверждены при осуществлении:

- государственного лесного надзора (лесной охраны) (приказ Рослесхоза от 15 января 2018 г. № 8);
- лицензионного контроля при осуществлении деятельности по технической защите конфиденциальной информации и деятельности по разработке и производству средств защиты конфиденциальной информации и экспортного контроля (приказы ФСТЭК России от 16 февраля 2018 г. № 30 и от 19 февраля 2018 г. № 31);
- внешнего контроля качества работы аудиторских организаций (приказ Росказначейства от 28 февраля 2018 г. № 44);
- государственного транспортного надзора (приказ Ространснадзора от 27 февраля 2018 г. № ВБ-149фс);
- федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных лиц (приказ Росаккредитации от 28 февраля 2018 г. № 44);
- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, федерального государственного надзора в области защиты прав потребителей - без срока действия (приказ Роспотребнадзора от 2 марта 2018 г. № 111);
- государственного надзора за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы (приказ Росгидромета от 2 марта 2018 г. № 79);
- государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций (аудиторских) (приказ Минфина России от 7 марта 2018 г. № 128);
- контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма (приказ Росфинмониторинга от 15 марта 2018 г. № 71).

С учетом положений Стандарта комплексной профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям отдельные контролирующие органы перешли на трехлетнее планирование мероприятий по профилактике (на 2018–2020 годы) при осуществлении полномочий:

- государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности, федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств, государственного контроля за обращением медицинских изделий (приказ Росздравнадзора от 9 апреля 2018 г. № 2261);

- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора, государственного контроля за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов (приказ ФМБА России от 25 апреля 2018 г. № 86);

- федерального государственного ветеринарного надзора, государственного карантинного фитосанитарного контроля (надзора), государственного земельного надзора в отношении земель сельскохозяйственного назначения, государственного надзора в области обращения лекарственных средств для ветеринарного применения (приказ Россельхознадзора от 13 июля 2018 г. № 729);

- федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права на (приказ Роструда от 19 июля 2018 г. № 407);

- государственного надзора за соблюдением обязательных требований в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (приказом Росалкогольрегулирования от 9 июля 2018 г. № 207);

- федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, федерального государственного энергетического надзора, федерального государственного надзора за деятельностью саморегулируемых организаций (в области инженерных изысканий, проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства), федерального государственного строительного надзора, федерального государственного надзора в области использования атомной энергии (приказ Ростехнадзора от 24 августа 2018 г. № 402);

- федерального государственного контроля (надзора) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (приказ Росрыболовства от 26 июля 2018 г. № 507 официально не опубликован, не вступил в силу);

- федерального экологического надзора (приказ Росприроднадзора от 6 сентября 2018 г. № 351);

- федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения на 2018 год (утв. МВД России 13 августа 2018 г.), государственного контроля в сфере деятельности, связанной с оборотом прекурсоров наркотических средств и психотропных веществ (утв. МВД России от 16 ноября 2018 года);

- налогового контроля (приказ ФНС России от 28 сентября 2018 г. № ММВ-7-15/561).

Кроме перечисленных сфер контрольной деятельности в 2018 году действовали утвержденные в 2017 году программы профилактики при осуществлении:

- федерального государственного надзора в области связи, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, государственного контроля (надзора) за представлением обязательного экземпляра документов, государственного контроля (надзора) в области персональных данных на 2018 год (приказ Роскомнадзора от 12 декабря 2017 г. № 246);

- лицензионного контроля в отношении видов деятельности, подлежащих лицензированию Минпромторгом России, на 2017–2019 годы (приказ Минпромторга России от 22 марта 2017 г. № 831).

Вместе с тем обращает на себя внимание, что программы профилактики нарушений обязательных требований на 2018–2020 годы не были разработаны ФАС России, ФТС России, являющимися ответственными исполнителями приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности».

МВД России не утверждена программа по профилактике нарушений в сфере миграции. В подконтрольных МЧС России сферах деятельности указанные программы утверждены только на уровне территориальных управлений.

Требование о разработке программ профилактики нарушений обязательных требований (часть 1 статьи 8.2 Федерального закона № 294-ФЗ) распространяется на все виды контрольно-надзорной деятельности. Однако такие программы отсутствуют в подконтрольных сферах деятельности Минкультуры России, Минобороны России, Минэкономразвития России, ФСБ России, Росстандарта.

Другим направлением профилактической деятельности контролирующих органов является мониторинг состояния соблюдения обязательных требований и анализ практики их применения.

Федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные функции, проводится ежегодное 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». Эта работа проводится с учетом Методических рекомендаций по организации и проведению публичных обсуждений результатов правоприменительной практики, руководств по соблюдению обязательных требований органа государственного контроля (надзора).

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

Процедуры введения в качестве профилактической меры выдачи контролируемыми 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 от 10 февраля 2017 г. № 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).

Внедрение новой идеологии контрольной деятельности, предусматривающей развитие профилактической направленности контроля, позволит, наряду с переходом на риск-ориентированную модель его организации, осуществить переход к реальному повышению результативности и эффективности контрольно-надзорной функции государства и сократить транзакционные издержки хозяйствующих субъектов, связанные с контролем.

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

В 2018 году было принято 37 федеральных законов, в соответствии с которыми в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – Кодекс) было внесено значительное количество изменений, направленных на расширение, уточнение составов административных правонарушений и ужесточение санкций.

В соответствии с изменениями, внесенными в Кодекс:

- введены новые составы административных правонарушений за: предоставление гостиничных услуг без свидетельства о присвоении гостинице определенной категории (Федеральный закон от 5 февраля 2018 г. № 16-ФЗ); нарушения резидентами иностранной валюты или валюты Российской Федерации порядка предоставления займов нерезидентам (Федеральный закон от 3 апреля 2018 г. № 64-ФЗ); неисполнение обязанностей оператором поисковой системы (Федеральный закон от 27 июня 2018 г. № 155-ФЗ); нарушение законодательства о теплоснабжении (Федеральный закон от 19 июля 2018 г. № 220-ФЗ); нарушение порядка размещения информации в единой информационной системе жилищного

строительства (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 236-ФЗ); нарушения законодательства о государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр (Федеральный закон от 29 июля 2018 г. № 237-ФЗ); дачу заведомо ложного экспертного заключения в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 510-ФЗ); совершение действий, направленных на возбуждение ненависти либо вражды и унижение человеческого достоинства (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 521-ФЗ); вовлечение несовершеннолетнего в участие в несанкционированном публичном мероприятии (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 557-ФЗ); невыполнение обязанностей по информированию заинтересованных лиц о принятии организатором публичного мероприятия решения об отказе от проведения публичного мероприятия (Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 377-ФЗ) и другие;

- установлено положение о прекращении производства по делу об административном правонарушении в отношении должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, руководителей государственных или муниципальных учреждений по результатам их проверок, если установлено, что ими вносились предложения по выделению бюджетных средств на исполнение соответствующих полномочий и при этом указанные средства не выделялись (Федеральный закон от 23 апреля 2018 г. № 103-ФЗ);

- введены дифференцированные виды административной ответственности за нарушения требований охраны источников питьевого водоснабжения (Федеральный закон от 12 ноября 2018 г. № 407-ФЗ);

- расширены полномочия органов, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сфере производства и оборота алкогольной продукции (помимо органов МВД), в части права на составление протоколов об административных правонарушениях при осуществлении розничной торговли указанной продукцией (Федеральный закон от 30 октября 2018 г. № 388-ФЗ);

- расширен перечень должностных лиц, уполномоченных на рассмотрение дел об административном правонарушении в области государственного надзора за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр и государственного надзора в области использования и охраны водных объектов, за счет предоставления такого права лицам рядового инспекторского состава (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 505-ФЗ);

- увеличены размеры штрафов за совершение правонарушений в области исполнения оборонного заказа, распространения должниками недостоверной информации и других сферах хозяйственной деятельности (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 510-ФЗ);

- предусмотрена возможность продления действующего ограничения (в течение 20 дней) срока для уплаты штрафа за правонарушения в области дорожного движения в размере половины его суммы (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 513-ФЗ);

- расширен состав лиц, несущих административную ответственность за незаконное вознаграждение. К указанной ответственности будут привлекаться дочерние компании наравне с основным юридическим лицом не только в случае, когда указанные противоправные действия совершаются в интересах данного юридического лица, но и в случае, когда они совершаются в интересах юридических лиц, связанных с ним (Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 570-ФЗ);

Вместе с тем в 2018 году система правового регулирования в области административных правонарушений в целом не претерпела принципиальных изменений. По-прежнему в Кодексе сохраняется большое количество составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это в сочетании с широкими возможностями уполномоченных должностных лиц по своему усмотрению применять различные виды и размеры административных наказаний создает и постоянно поддерживает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контролирующих органов.

В настоящее время в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации организована работа по подготовке нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. На данном этапе разрабатывается концепция нового кодекса. В рамках данной работы планируется пересмотреть действующие положения Кодекса, в том числе в части нарушений законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации, в целях их совершенствования.

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

В целях реализации положений законодательных актов Российской Федерации, мероприятий приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» Правительством Российской Федерации в 2018 году были приняты следующие решения, направленные на:

1) урегулирование процедур осуществления контроля в отдельных сферах деятельности:

- постановлением Правительства от 1 февраля 2018 г. № 93 установлены критерии отнесения деятельности головных исполнителей поставок продукции по государственному оборонному заказу и исполнителей, участвующих в поставках продукции по государственному оборонному заказу, к определенной категории риска и периодичности проведения плановых проверок при осуществлении федеральной антимонопольной службой государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа, а также периодичность проведения ФАС России плановых проверок головных исполнителей указанного заказа с учетом присвоенной им категории риска;

- Правилами осуществления контроля за выполнением требований к оборудованию инженерно-техническими средствами охраны важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях,

подлежащих охране войсками национальной гвардии Российской Федерации, и эксплуатации указанных инженерно-технических средств охраны, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2018 г. № 94, установлен порядок проведения должностными лицами Росгвардии проверок соблюдения хозяйствующими субъектами, находящимися под вневедомственной охраной указанного органа, установленных требований к инженерно-техническим средствам охраны.

Вместе с тем необходимо отметить, что установленный порядок проверок, права, обязанности контролирующего органа (Росгвардии), одновременно непосредственно осуществляющего вневедомственную охрану объектов, не соответствует требованиям к организации и проведению проверок, установленному законодательством Российской Федерации и на этом основании не может рассматриваться как самостоятельный вид государственного контроля (надзора);

- Правилами осуществления контроля в местах производства и отгрузки подкарантинной продукции, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 128, установлен порядок проведения Россельхознадзором проверок подкарантинной продукции, предназначенной для ввоза на территорию Российской Федерации, в местах ее производства вне территории государств, членов ЕАЭС, в случае обращения участника внешнеэкономической деятельности и уполномоченного контрольного органа иностранного государства;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 173 внесены изменения, которые вносятся в акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления федерального государственного транспортного надзора и федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения транспортной безопасности, в том числе внедрение риск-ориентированного подхода при организации и проведении плановых проверок, утверждены критерии отнесения деятельности в области транспорта к определенной категории риска;

- изменениями, внесенными в Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2018 г. № 134, дополнены и уточнены основания для принятия контролирующим органом решения о повышении или понижения категории риска, первоначально присвоенной подконтрольному субъекту;

- Правилами осуществления государственного контроля в области обеспечения безопасности значимых объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 162, установлен порядок проведения плановых и внеплановых проверок органами ФСБ России обязательных требований по обеспечению защиты объектов критической информационной инфраструктуры.

- изменениями, внесенными в Положение о федеральном государственном транспортном надзоре и в Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2018 г. № 173, определен порядок применения при осуществлении указанных видов надзора риск-ориентированного подхода при проведении плановых проверок подконтрольных субъектов, порядок их классификации по категориям риска, критерии отнесения деятельности в области транспорта к определенной категории риска, установлена периодичность проведения плановых проверок хозяйствующих субъектов в зависимости от присвоенной им категории рисков, а также основания для принятия контролирующим органом решения о повышении или понижения категории риска, первоначально присвоенной подконтрольному субъекту;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 19 февраля 2018 г. № 174 перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых применяется риск-ориентированный подход, дополнен лицензионным контролем за деятельностью по организации и проведению азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах.

- постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 2012 № 213 утверждены критерии отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экономическую деятельность, к категориям риска при осуществлении государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства Российской Федерации, определена периодичность их плановых проверок, а также основания для принятия контролирующим органом решения о повышении или понижении категории риска, первоначально присвоенной подконтрольному субъекту;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 6 апреля 2018 г. № 414 внесены значительные изменения в акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие вопросы содержания и представления контролирующими органами ежегодных докладов об осуществлении конкретных видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, ведения мониторинга его эффективности, а также по вопросам лицензирования, которыми предусматривается в том числе отражение в докладах сведений о применении риск-ориентированного подхода, проведения мероприятий по профилактике нарушений, мероприятий по контролю без взаимодействия с поднадзорными субъектами, а также сведений о масштабах контроля за субъектами малого и среднего предпринимательства;

- во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2018 г. № 482 в Российской Федерации в 2018 году должна быть разработана в соответствии с утвержденным Положением и введена в эксплуатацию ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности» (далее – ТОР КНД). Задачей создания, указанной ГИС является автоматизация процессов:

а) применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора);

б) оценки результативности и эффективности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля;

в) систематизации и учета обязательных требований, соблюдение которых контролируется;

г) информационного взаимодействия между контролирующими органами и подконтрольными субъектами, в том числе путем предоставления доступа к информации о деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащей государственному контролю (надзору) или муниципальному контролю, и об используемых ими производственных объектах, в том числе посредством использования специальных технических средств, включая автоматические средства измерения и учета объема или массы выбросов загрязняющих веществ, сбросов загрязняющих веществ, концентрации загрязняющих веществ, а также технических средств фиксации и передачи информации;

д) проведения мероприятий по контролю.

- Положение о федеральном государственном надзоре за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2018 г. № 530, дополнено новым основанием для проведения внеплановых проверок хозяйствующих субъектов – поступлением в контролирующий орган обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, профессиональных союзов, из средств массовой информации о фактах уклонения от оформления трудового договора, ненадлежащего оформления трудового договора или заключения гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем;

- внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2018 г. № 601 в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре изменениями уточнена и конкретизирована структура государственных органов, ответственных за осуществление данного вида государственного надзора в сфере обороны, войск национальной гвардии Российской Федерации, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки

и мобилизации, установлены права и обязанности должностных лиц соответствующих контролирующих лиц. Кроме того, органы пожарного надзора наделяются правом осуществления плановых (рейдовых) осмотров, обследований земельных участков по вопросам обеспечения пожарной безопасности;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 8 июля 2018 г. № 660 утверждено Положение о федеральном государственном контроле за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, полномочия по осуществлению которого возложены на органы Росгвардии.

- постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2018 г. № 835 в Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей внесены дополнения, предусматривающие обязанности Госкорпорации «Росатом» подготавливать ежегодные планы проверок хозяйствующих субъектов, надзор за которыми отнесен к компетенции Госкорпорации «Росатома», с учетом внедрения риск-ориентированного подхода к организации и проведению таких проверок;

- внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 августа 2018 г. № 927 изменениями в Положение о государственном надзоре за деятельностью саморегулируемых организаций предусмотрено проведение при осуществлении указанного вида надзора дополнительных мероприятий по контролю посредством наблюдения за соблюдением саморегулируемыми организациями обязательных требований при размещении ими информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», посредством анализа информации о деятельности либо действиях саморегулируемых организаций, а также проведение мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований;

- внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 августа 2018 г. № 967 изменениями в Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей и в Положение о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре

предусмотрено проведение при осуществлении указанных видов государственного надзора таких мероприятий по контролю как контрольные закупки товаров (услуг) на потребительском рынке;

- внесенным в постановление Правительства Российской Федерации от 17 июня 2016 г. № 806 по вопросам применения риск-ориентированного подхода при организации и проведения плановых проверок изменением (постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2018 г. № 1218) исключено поручение Минфину России о разработке предложений по переходу на новые принципы работы при осуществлении лицензионного контроля за реализацией алкогольной и спиртосодержащей продукции в торговле;

- Положение о федеральном государственном надзоре в области связи дополнено (постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 1317) пунктом 7.1, предусматривающим использование контролирующим органом индикаторов риска нарушения обязательных требований при осуществлении мероприятий по контролю без взаимодействия с хозяйствующими субъектами как основание для проведения их внеплановых проверок;

- в соответствии с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 1445 в Положение об осуществлении федерального энергетического надзора предусмотрено внедрение риск-ориентированного подхода в организацию и проведение указанного вида надзора в электроэнергетике и теплоснабжении;

- в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 1450 Минэкономразвития России уполномочено на осуществление государственного надзора за деятельностью туроператоров и объединений туроператоров в сфере выездного туризма, вместо ранее уполномоченного на исполнение этой функции Минкультуры России.

- в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2018 г. № 1536 в Положение о федеральном государственном надзоре в области защиты прав потребителей внесены изменения, предусматривающие с 1 января 2019 г. осуществление данного вида государственного надзора

в отношении владельцев Интернет-агрегаторов, действующих в системах дистанционной торговли;

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2018 г. № 788-р утвержден перечень ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности для 9 федеральных контролирующих органов (МЧС России, Ростехнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Роструд и ФАС России). Перечень включает 3 вида показателей вреда, причиненного жизни, здоровью людей и имуществу заинтересованных лиц, связанного с результатами деятельности подконтрольных субъектов.

2) установление новых обязательных требований, которые должны выполняться хозяйствующими субъектами в процессе своей деятельности:

- Правилами реализации биомедицинских клеточных продуктов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23 января 2018 г. № 49, установлены: ограниченный круг (три вида) субъектов хозяйственных отношений, которым может быть реализована указанная продукция; обязанность производителей продукции при ее реализации представлять закрытый перечень документов, характеризующий продукцию, условия ее применения и подтверждающих ее государственную регистрацию;

- Правилами категорирования объектов критической информационной инфраструктуры Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2018 г. № 127, установлены обязанности хозяйствующих субъектов, обладающих системами (объектами, средствами), относящимися к критической информационной инфраструктуре, проводить работу по категорированию ее безопасности, порядок проведения этой работы, взаимодействия с контролирующим органом;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 3 марта 2018 г. № 222 утверждены Правила установления санитарно-защитных зон и использования земельных участков, расположенных в границах санитарно-защитных зон, определяющие обязательные требования к разработке, установлению, соблюдению режима, изменению или прекращению существования санитарно-защитных зон для

действующих, планируемых к строительству, реконструируемых объектов капитального строительства;

- в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2018 г. № 501 Роспотребнадзор наделен дополнительным полномочием по установлению перечня тонизирующих веществ (компонентов), которые не могут содержаться в алкогольной продукции, что является обязательным требованием при ее производстве на территории Российской Федерации;

- распоряжениями Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2018 г. № 791-р и № 792-р и от 28 декабря 2018 г. № 2963-р утверждены:

а) базовые принципы и организационная модель функционирования системы маркировки товаров средствами идентификации в Российской Федерации;

б) перечень отдельных видов товаров, подлежащих с 1 марта, июля или декабря 2019 г. обязательной маркировке средствами идентификации. В перечень включены табачная, парфюмерная продукция, предметы одежды из кожи, трикотажные изделия для детей, белье, обувные товары, фото-изделия, продукция шинной промышленности – всего по 28 товарным позициям. Следует отметить, что указанный перечень дополняет введенную в Российской Федерации с 2017 году систему идентификации и маркирования одежды и других изделий из меха, с 2018 года – лекарственных средств;

в) Концепция создания и функционирования в Российской Федерации системы маркировки товаров средствами идентификации и прослеживаемости движения товаров.

Указанными актами фактически дается старт реализации новых норм Федерального закона от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации»² (статьи 5 и 8), предусматривающих создание в стране системы масштабной идентификации, регистрации и учета движения на товарных рынках каждой единицы произведенной, поступающей в обращение и находящейся в обороте товарной продукции. Введение тотальной идентификации и маркирования товаров направлено на исключение их нелегального обращения, охраны жизни и здоровья человека, защиты общественной

морали и правопорядка, охраны окружающей среды, животных и растений, культурных ценностей, выполнения международных обязательств Российской Федерации и (или) обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ответственность за маркирование товаров возлагается на хозяйствующих субъектов или их группы. В то же время следует отметить, что затраты на ведение системы идентификации и маркирования относятся на себестоимость товара, включаются в цену товаров и покрываются соответственно их потребителями (приобретателями) на каждом этапе оборота конкретного товара, что неизбежно отражается на розничных ценах товаров на потребительском рынке;

3) устранение дублирующих и избыточных действий контролирующих органов, основанных на обязательных требованиях, подлежащих проверкам при осуществлении контрольно-надзорной деятельности:

В 2018 году были приняты нормативные правовые акты, исключившие дублирование контрольных функций в области охраны труда и промышленной безопасности на промышленно опасных объектах со стороны Ростехнадзора и Роструда, а также избыточные требования Минтруда России о необходимости прохождения обучения правилам охраны труда работником при смене им места работы.

Однако не были внесены изменения в соответствующие нормативные правовые акты, исключаящие признанные ранее избыточными:

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

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

1.5. Развитие автоматизации контрольно-надзорной деятельности

В 2018 году продолжена работа по автоматизации контрольно-надзорной деятельности.

Разработана новая версия Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (далее – ФРГУ). В частности, реализована возможность формирования списка обязательных требований из реестра наборов обязательных требований, которые применяются в отношении проверяемых лиц (принадлежащим им объектам, осуществляемым видам деятельности) в рамках соответствующей функции контроля (надзора).

Также разработаны функциональные требования к развитию модуля мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов в государственной автоматизированной информационной системе «Управление», которые предусматривают в том числе внесение изменений в инструменты сбора данных, в том числе через формы федерального статистического наблюдения № 1-контроль.

Продолжается внедрение в субъектах Российской Федерации ТОР КНД, направленное на повышение эффективности региональных видов государственного контроля (надзора).

Кроме того, продолжена работа по разработке Единой информационной среды контрольно-надзорной деятельности (ЕИС КНД), как совокупности информационных систем, обеспечивающих исполнение обязанностей, реализацию прав и взаимодействие в электронной форме участников контрольно-надзорной деятельности, а также иных заинтересованных лиц (гражданами и организациями) на базе инфраструктуры электронного правительства.

1.6. Задачи по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности

Совершенствование контрольно-надзорной деятельности является одним из основных направлений Минэкономразвития России и дальнейшее его развитие продолжается в 2019 году.

В 2019 году предполагается решение следующих задач.

1. Продолжить внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов.

Необходимость перевода на риск-ориентированный подход всех социально значимых и массовых видов государственного контроля (надзора) установлена в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденных Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. (№ 8028п-П13), (пункт 1.1.2 раздела 2).

Кроме того, в послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года отмечалась необходимость в течение двух лет перевода всей системы контроля и надзора на риск-ориентированный подход.

Необходимо отметить определенные сложности внедрения риск-ориентированного подхода по отдельным видам государственного контроля (надзора). Они, как правило, связаны с системными проблемами, требующими дополнительного отраслевого регулирования. Так, внедрение риск-ориентированного подхода в федеральном государственном ветеринарном надзоре представляется возможным после решения проблемы нечеткого разграничения предметов федерального государственного надзора и регионального государственного ветеринарного надзора. Указанная проблема должна быть решена после выполнения подпункта «б» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 30 марта 2018 г. № Пр-529 о передаче полномочий в сфере государственного ветеринарного надзора с регионального на федеральный уровень (подготовленный Минсельхозом России проект федерального закона № 714894-7

внесен Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Российской Федерации 21 мая 2019 года).

2. Дополнить перечень ключевых показателей результативности контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2018 г. № 788-р, показателями по отдельным федеральным органам исполнительной власти.

3. Внести изменения в основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 мая 2016 г. № 934-р, в том числе в части уточнения полномочий органов власти.

4. Провести работу по совершенствованию автоматизации показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

5. Обеспечить принятие Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и разработку в связи с его принятием «законопроекта – спутника», подзаконных актов.

6. Законодательно закрепить «регуляторную гильотину», принять акты Правительства Российской Федерации, регламентирующие порядок ее применения.

Обеспечить внесение в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих отмену с 1 января 2021 г. всех нормативных правовых актов, устанавливающих требования, соблюдение которых подлежит проверке при осуществлении государственного контроля (надзора), и введение в действие новых норм, содержащих актуализированные требования, разработанные с учетом риск-ориентированного подхода и современного уровня технологического развития в соответствующих сферах.

2. ИТОГИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2018 ГОДУ

Анализ осуществления в 2018 году федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проведен в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 г. № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» на основании сведений формы федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении контрольно-надзорной деятельности», утвержденной приказом Росстата от 21 декабря 2011 г. № 503, а также сводных годовых докладов уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления об итогах указанной деятельности, размещенных в государственной автоматизированной системе «Управление» (ГАС «Управление»).

2.1. Общие данные по проверкам

В 2018 году была продолжена работа по совершенствованию системы контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности», принятой в составе приоритетов стратегического направления развития Российской Федерации на период 2017–2025 годов.

В результате применения новых механизмов осуществления контрольно-надзорной деятельности, в том числе внедрения риск-ориентированной модели организации и проведения плановых проверок при осуществлении отдельных видов федерального государственного контроля (надзора), действия в 2018 году моратория

на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства, общее количество проведенных в отчетном году проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по сравнению с 2017 годом сократилось на 9%.

В течение всех 7 лет федерального статистического наблюдения в сфере государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации отмечается устойчивое сокращение масштабов контрольной деятельности на федеральном уровне. Так, количество проверок, проведенных в отчетном году при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), сократилось по сравнению с предыдущим годом почти на 8 %, в том числе при проведении лицензионного контроля – более чем на 1 %.

Аналогичная динамика отмечается при осуществлении регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Количество проверок при проведении регионального государственного контроля (надзора) сократилось в отчетном году на 10 % (в 2017 году – на 20 %, в 2016 году – на 26 %), муниципального контроля – также на 8 % (в 2017 году – на 10 %, в 2016 году – на 16%).

По данным статистических отчетов в 2018 году общее количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в том числе при осуществлении лицензионного контроля, проведенных уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления, составило более 1,6 млн. проверок (Таблица 1).

Таблица 1.

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

Наименование показателя	2016 (% к 2015)	2017 (% к 2016)	2018 (% к 2017)
Общее количество проведенных проверок – всего, в том числе при осуществлении:	2 047 977 (-14%)	1 806 808 (-12%)	1 651 233 (-9%)
- государственного контроля (надзора), муниципального контроля – всего, в том числе:	1 677 823 (-22%)	1 451 165 (-14%)	1 337 008 (-8%)
федерального государственного контроля (надзора);	1 189 355 (-22%)	1 050 248 (-11%)	978 679 (-7%)

Наименование показателя	2016 (% к 2015)	2017 (% к 2016)	2018 (% к 2017)
регионального государственного контроля (надзора);	427 068 (-25%)	345 857 (-20%)	307 385 (-11%)
муниципального контроля;	61 400 (-16%)	55 060 (-10%)	50 944 (-7%)
- лицензионного контроля – всего, в том числе проверок, проведенных:	370 154 (+70%)	355 643 (-4%)	313 554 (-12%)
федеральными органами исполнительной власти;	44 676 (-37%)	38 205 (-14%)	37 647 (-1%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированных полномочий Российской Федерации по лицензированию;	20 562 (-3%)	11 802 (-43%)	11 721 (-1%)
органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию.	304 916 (+ в 2,4 раза)	305 636 (+0,2%)	264 186 (-14%)
Доля проверок^{*)} (в процентах общего числа проверок), проведенных на:			
- федеральном уровне;	60,3	60,6	61,5
- региональном уровне;	36,7	36,3	35,3
- муниципальном уровне	3,0	3,1	3,2

^{*)} с учетом проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

Распределение масштабов контрольно-надзорной деятельности по уровням власти соответствует законодательно закреплённому разграничению административно-властных полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Основное количество проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) было проведено федеральными органами исполнительной власти (1016,3 тыс. проверок). Доля таких проверок в общем их количестве в течение последних лет сохраняется стабильной на уровне 60–62 процентов.

На долю проверок, проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, приходится 35–37 процентов.

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

После отмечаемого в 2015–2016 годах (за счет введения лицензирования масштабной деятельности управляющих многоквартирными жилыми домами

компаний, осуществляемого органами регионального жилищного надзора) резкого увеличения объемов лицензионного контроля в последующие два года количество проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих лицензируемые виды деятельности, сократилось на 15 процентов.

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

В 2018 году сохранились сложившиеся в последние годы тенденции в распределении и изменении масштабов контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой отдельными федеральными органами исполнительной власти (Таблица 2.1).

Таблица 2.1.

Количество проверок, проведенных отдельными федеральными органами государственного контроля (надзора)¹⁵

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2016 году	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2017 году	Доля (в % общего числа проверок)	Количество проверок в 2018 году	Доля (в % общего числа проверок)
1	МЧС России	241 132	20,2	173 123	16,5	220 347	22,5
2	Роспотребнадзор	235 629	19,7	230 326	21,9	219 205	22,4
3	Роструд	134 568	11,3	149 014	14,2	137 353	14,0
4	Ростехнадзор	136 512	11,4	130 228	12,4	125 033	12,8
5	ФНС России	184 434	15,5	103 940	9,9	67 056	6,8
6	Россельхознадзор	49 651	4,2	36 907	3,5	35 372	3,6
7	ФТС России	17 310	1,5	57 730	5,5	34 692	3,5
8	Ространснадзор	47 330	4,0	39 695	3,8	31 526	3,2
9	Росгвардия	9 568	менее 1%	18 227	1,7	24 049	2,5
10	МВД России	47 152	4,0	26 853	2,6	22 490	2,3
11	Росздравнадзор	18 741	1,6	17 721	1,7	13 933	1,4
12	Росприроднадзор	15 578	1,3	12 375	1,2	11 639	1,2
13	Росстандарт	8 305	менее 1%	9 111	менее 1%	8 117	менее 1%
14	Росреестр	19 845	1,7	14 215	1,4	7 588	менее 1%
15	ФАС России	4 037	менее 1%	13 148	1,3	5 518	менее 1%
16	Минюст России	5 611	менее 1%	4 995	менее 1%	4 626	менее 1%
17	ФМБА России	4 660	менее 1%	4 115	менее 1%	3 887	менее 1%
18	Росрыболовство	2 235	менее 1%	1 980	менее 1%	1 810	менее 1%
19	Росаккредитация	1 347	менее 1%	1 214	менее 1%	1 697	менее 1%
20	Минфин России	2	менее 1%	1 215	менее 1%	546	менее 1%
21	Росфинмониторинг	528	менее 1%	443	менее 1%	440	менее 1%
22	ФССП России	-	-	37	менее 1%	288	менее 1%
23	Минкультуры России	568	менее 1%	299	менее 1%	277	менее 1%
24	Казначейство России	239	менее 1%	272	менее 1%	275	менее 1%

¹⁵ Без учета проверок, проводимых в рамках лицензионного контроля

25	Роскомнадзор	2 786	менее 1%	2 033	менее 1%	262	менее 1%
26	Рособрнадзор	639	менее 1%	451	менее 1%	254	менее 1%
27	Росалкогольрегулирование	660	менее 1%	429	менее 1%	181	менее 1%
28	Рослесхоз	65	менее 1%	37	менее 1%	77	менее 1%
29	Роспатент	58	менее 1%	54	менее 1%	67	менее 1%
30	ФСТЭК России	143	менее 1%	50	менее 1%	49	менее 1%
31	Минэнерго России					19	менее 1%
32	Росгидромет	2	менее 1%	11	менее 1%	6	менее 1%
Всего^{*)}		1 189 355		1 050 248		978 679	

Согласно статистическим отчетам наибольший объем контрольно-надзорной деятельности по-прежнему проводится органами четырех ведомств: МЧС России, Роспотребнадзора, Роструда и Ростехнадзора (каждым более 100 тыс. проверок), на долю которых в 2018 году приходится около 72 % общего числа проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора). Указанные органы осуществляли отдельные виды государственного контроля (надзора) с применением риск-ориентированного подхода, предусматривающего увеличение количества проверок, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, представляющих высокий риск причинения вреда, и сокращение контрольной деятельности применительно к субъектам невысоких категорий риска причинения вреда.

От 10 тыс. до 100 тыс. проверок проводилось в 2018 году ФНС России, Россельхознадзором, ФТС России, Ространснадзором, Росгвардией, МВД России, Росздравнадзором и Росприроднадзором, от 1 тыс. до 10 тыс. проверок – Росстандартом, Росреестром, ФАС России, Минюстом России, ФМБА России, Росрыболовством и Росаккредитацией, менее 1 тыс. проверок – Минфином России (546 проверок), Росфинмониторингом (440 проверок), ФСПП России (288 проверок), Минкультуры России (277 проверок), Казначейством России (275 проверок), Роскомнадзором (262 проверки), Рособрнадзором (254 проверки), Росалкогольрегулированием (181 проверка). Как и в предыдущие годы, единичные проверки были проведены Рослесхозом (77 проверок), Роспатентом (67), ФСТЭК России (49), Росгидрометом (6).

Заметное увеличение количества проводимых проверок показывает ФССП России, что связано с наделением этой службы полномочиями по осуществлению

нового вида федерального государственного контроля (надзора) за деятельностью юридических лиц, осуществляющих деятельность по возврату просроченной задолженности (37 проверок в 2017 году и 288 проверок в 2018 году).

Обращает на себя внимание существенное (впервые за все годы статистического наблюдения) увеличение в 2018 году количества проверок, проведенных МЧС России (более 220,3 тыс. проверок в отчетном году по сравнению со 173,1 тыс. в 2017 году), что связано с проведением специалистами этого ведомства тотальных проверок соблюдения противопожарных требований на объектах массового скопления людей и повышенной пожарной опасности этих мест (спортивных сооружений и крупных торговых центров).

Отмечаемое 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.

В системе регионального государственного контроля (надзора) наибольшее количество проверок (от 10 тыс. до 17 тыс.) проведено в 2018 году органами исполнительной власти Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Московской, Ростовской, Самарской и Челябинской областей, города федерального значения Москвы, на долю которых приходится около 27 % от общего числа проверок.

Наряду с территориями, на которых осуществляются значительные объемы контрольно-надзорной деятельности, в 15 субъектах Российской Федерации в 2018 году проводилось менее 1 тыс. проверок (республики Алтай, Бурятия, Северная Осетия-Алания, Ингушетия, Камчатский край, Костромская, Магаданская, Ульяновская области, Чукотский автономный округ и ряд других).

Данные по количеству проверок, проведенных на региональном уровне в 2018 году, представлены Таблице 2.2.

**Количество проверок, проведенных органами
исполнительной власти субъектов Российской Федерации**¹⁶

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Количество проверок в 2016 году	Количество проверок в 2017 году	Количество проверок в 2018 году
1.	Алтайский край	3 489	2 478	1 901
2.	Амурская область	1 111	919	1 274
3.	Архангельская область	4 079	1 642	1 602
4.	Астраханская область	4 670	4 058	1 671
5.	Белгородская область	3 292	2 438	2 960
6.	Брянская область	1 679	1 560	1 483
7.	Владимирская область	6 739	5 238	2 980
8.	Волгоградская область	2 921	2 760	2 259
9.	Вологодская область	2 319	1 950	1 787
10.	Воронежская область	5 652	6 589	6 627
11.	Еврейская автономная область	695	576	312
12.	Забайкальский край	3 367	2 264	1 932
13.	Ивановская область	1 563	1 624	1 247
14.	Иркутская область	2 974	2 398	2 052
15.	Кабардино-Балкарская Республика	1 709	1 227	633
16.	Калининградская область	2 400	1 322	1 378
17.	Калужская область	10 856	9 799	8 274
18.	Камчатский край	5 275	4 559	943
19.	Карачаево-Черкесская Республика	914	970	1 578
20.	Кемеровская область	3 617	4 357	3 876
21.	Кировская область	5 160	4 112	3 730
22.	Костромская область	1 136	966	928
23.	Краснодарский край	3 550	8 262	9 436
24.	Красноярский край	13 018	8 880	6 972
25.	Курганская область	6 163	2 252	2 151
26.	Курская область	6 050	6 930	5 577
27.	Ленинградская область	1 274	1 959	2 132
28.	Липецкая область	6 796	5 419	5 157
29.	Магаданская область	1 207	686	213
30.	Москва	22 360	15 792	14 662
31.	Московская область	16 216	14 436	13 558
32.	Мурманская область	7 067	2 544	3 020

¹⁶ Без учета проверок, проводимых в рамках лицензионного контроля

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Количество проверок в 2016 году	Количество проверок в 2017 году	Количество проверок в 2018 году
33.	Ненецкий автономный округ	357	659	610
34.	Нижегородская область	5 854	4 773	3 697
35.	Новгородская область	2 040	1 383	1 794
36.	Новосибирская область	3 887	5 804	5 631
37.	Омская область	5 900	4 758	4 065
38.	Оренбургская область	6 483	2 733	2 560
39.	Орловская область	665	926	1 025
40.	Пензенская область	7 595	6 473	6 998
41.	Пермский край	13 759	3 122	3 537
42.	Приморский край	1 373	1 339	1 618
43.	Псковская область	1 302	1 373	1 003
44.	Республика Адыгея	736	1 003	1 032
45.	Республика Алтай	622	667	780
46.	Республика Башкортостан	12 962	9 117	9 632
47.	Республика Бурятия	2 596	2 172	999
48.	Республика Дагестан	5 287	5 331	6 034
49.	Республика Ингушетия	1 704	792	499
50.	Республика Калмыкия	191	1 359	1 586
51.	Республика Карелия	3 762	2 010	1 870
52.	Республика Коми	6 356	2 289	2 017
53.	Республика Крым	2 716	4 781	4 455
54.	Республика Марий Эл	1 623	342	580
55.	Республика Мордовия	4 252	3 614	1 858
56.	Республика Саха (Якутия)	5 097	5 170	3 844
57.	Республика Северная Осетия-Алания	122	54	753
58.	Республика Татарстан	20 362	18 977	17 393
59.	Республика Тыва	1 600	1 140	1 294
60.	Республика Хакасия	1 449	1 087	463
61.	Ростовская область	17 188	13 521	11 897
62.	Рязанская область	6 346	5 020	1 834
63.	Самарская область	18 153	12 249	14 844
64.	Санкт-Петербург	12 920	8 934	8 422
65.	Саратовская область	3 431	2 695	2 790
66.	Сахалинская область	4 155	3 683	1 226
67.	Свердловская область	9 892	6 967	6 398
68.	Севастополь	2 416	3 240	3 913
69.	Смоленская область	1 573	1 951	1 477
70.	Ставропольский край	4 203	4 798	4 515
71.	Тамбовская область	1 032	1 114	1 158

№ п/п	Субъект Российской Федерации	Количество проверок в 2016 году	Количество проверок в 2017 году	Количество проверок в 2018 году
72.	Тверская область	12 837	10 409	8 899
73.	Томская область	1 452	1 191	1 407
74.	Тульская область	5 905	3 921	2 215
75.	Тюменская область	3 368	1 470	2 009
76.	Удмуртская Республика	7 013	7 843	7 498
77.	Ульяновская область	3 573	1 552	909
78.	Хабаровский край	4 163	2 023	2 447
79.	Ханты-Мансийский автономный округ	5 370	4 587	3 689
80.	Челябинская область	7 141	6 631	10 879
81.	Чеченская Республика	791	727	926
82.	Чувашская Республика	1 240	1 138	1 201
83.	Чукотский автономный округ	66	191	186
84.	Ямало-Ненецкий автономный округ	1 251	1 315	1 111
85.	Ярославская область	9 702	9 113	3 603
86.	Всего	427 068	345 857	307 385

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

Аналогичное положение отмечается в системе государственного надзора в области 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.

Резкое сокращение количества проведенных проверок в 2018 году по сравнению с 2016 годом, как следует из таблицы 3, отмечается в деятельности Роскомнадзора (на 96,0 %), Росалкогольрегулирования (на 72,6 %), ФНС России (на 63,7 %), Росреестра (на 61,8 %), Рособрнадзора (на 60,3 %), МВД России (на 52,3%), Минкультуры России (на 51,3%), а также Ространснадзора, Россельхознадзора, Минюста России, Росздравнадзора и Росприроднадзора (на 25 -34 процента).

Таблица 3.

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

№	Наименование органа контроля	Количество проверок в 2016 году (в тыс.)	Количество проверок в 2017 году (в тыс.)	Количество проверок в 2018 году (в тыс.)	Снижение (в 2018г. по сравнению с 2016г. в %)
1	Роскомнадзор	2,8	2,0	0,262	96,0
2	Росалкогольрегулирование	0,660	0,429	0,181	72,6
3	ФНС России	184,4	103,9	67,1	63,7
4	Росреестр	19,8	14,2	7,6	61,8
5	Рособрнадзор	0,639	0,451	0,254	60,3
6	МВД России	47,2	26,9	22,5	52,3
7	Минкультуры России	0,568	0,299	0,277	51,3
8	Ространснадзор	47,3	39,7	31,5	33,5
9	Россельхознадзор	49,7	36,9	35,4	28,8
10	Минюст России	5,6	4,9	4,6	27,9
11	Росздравнадзор	18,7	17,7	13,9	25,7
12	Росприроднадзор	15,6	12,4	11,6	25,7
13	ФМБА России	4,7	4,1	3,8	19,2

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

2.3. Плановые и внеплановые проверки

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

Распределение проведенных проверок по их видам

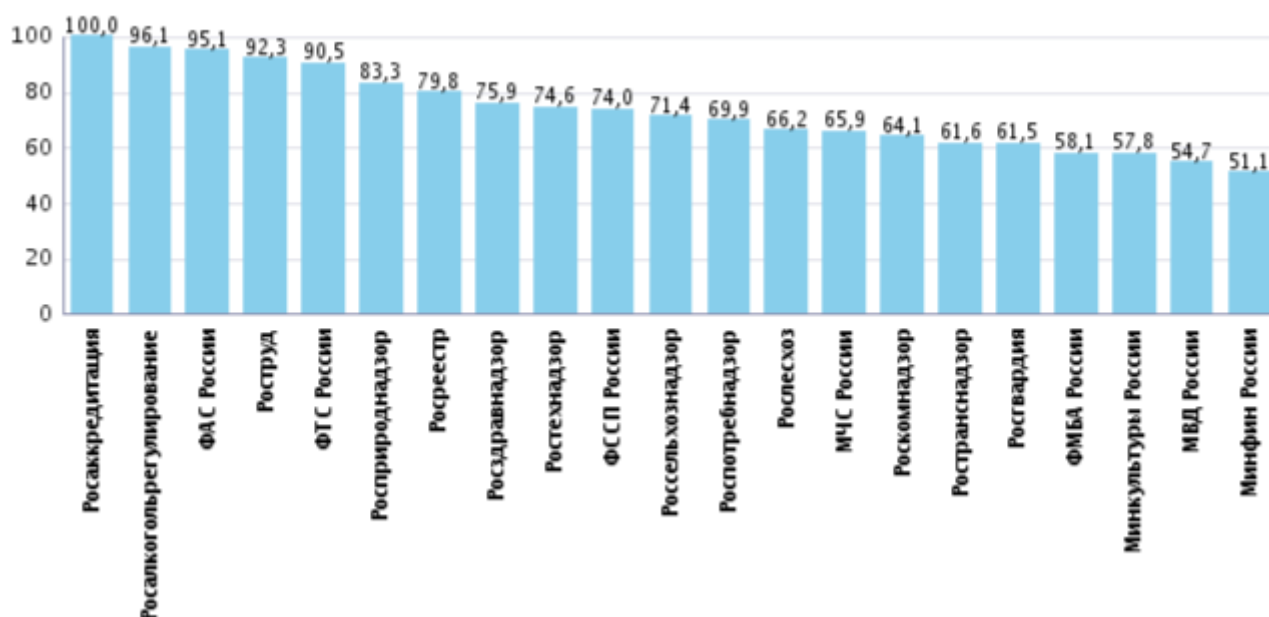
Виды проверок*)	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2016 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2017 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок соответствующего уровня в 2018 году
Плановые проверки - всего, в том числе проведенные на:	601 628 (36%)	447 912 (31%)	352 981 (26%)
федеральном уровне;	509 841 (43%)	375 046 (36%)	302 196 (31%)
региональном уровне;	83 295 (20%)	63 356 (18%)	42 999 (14%)
муниципальном уровне.	8 492 (14%)	9 510 (17%)	7 786 (15%)
Внеплановые проверки – всего, в том числе проведенные на:	1 074 330 (64%)	997 892 (69%)	984 027 (74%)
федеральном уровне;	679 494 (57%)	675 202 (64%)	676 483 (69%)
региональном уровне;	341 856 (80%)	277 141 (82%)	264 386 (86%)
муниципальном уровне.	52 980 (86%)	45 549 (83%)	43 158 (85%)

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

По данным таблицы 4, доля внеплановых проверок, проводимых в отношении подконтрольных субъектов, за последние 3 года увеличивается (с 64 % в 2016 году до 74 % в 2018 году), что подтверждает вывод о том, что внеплановые проверки в деятельности как федеральных контрольных органов (доля внеплановых проверок от общего числа проведенных проверок составляет в отчетном году 69 %), так и в деятельности контрольных органов регионального и муниципального уровня (86 и 85 процентов соответственно) являются основной формой исполнения контрольно-надзорных полномочий в форме проверок.

Однако нельзя не отметить тенденцию при этом к сокращению общего количества внеплановых проверок в целом по всем уровням публичной власти (с 1 074,3 тыс. в 2016 году до 984,0 тыс. в 2018 году).

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



На федеральном уровне в соответствии с законодательством Российской Федерации внеплановые проверки являются единственной формой осуществления федерального государственного контроля за деятельностью аккредитованных организаций (Росаккредитация), средств массовой информации (Роскомнадзор), а также за деятельностью подконтрольных субъектов низкой категории риска при осуществлении отдельных 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.

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.

При переходе на риск-ориентированную модель контрольно-надзорной деятельности плановый характер осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, являющийся, с одной стороны, наиболее затратным как для контролирующих органов, так и для подконтрольных субъектов, а с другой - позволяющий проводить комплексную и системную оценку соблюдения хозяйствующими субъектами совокупности обязательных требований, определять необходимые меры предупреждения их несоблюдения в дальнейшем, получать объективные данные для оценки риска причинения вреда, связанного с хозяйственной деятельностью, и последующей уточненной классификации субъектов по категориям риска (классам опасности), будет осуществляться в основном в отношении поднадзорных субъектов, с деятельностью которых связан повышенный риск причинения вреда.

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

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

Это характерно для деятельности федеральных контрольных органов, на которые приходится основное количество внеплановых проверок в связи с контролем исполнения ранее выданных предписаний. При этом доля проверок по указанному основанию ежегодно снижается (в 2016 году – 42,5 %, в 2017 году – 38,2 %, в 2018 году – 37,3 % общего количества внеплановых проверок).

Распределение внеплановых проверок по основаниям их проведения

Основания проведения внеплановых проверок	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2016 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2017 году	Количество проверок и их доля в % общего числа проверок в 2018 году
На федеральном уровне – всего, в том числе:	679 494	675 202	676 483
по контролю за исполнением предписаний	289 069 (42,5%)	257 670 (38,2%)	252 401 (37,3%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	187 007 (27,5%)	156 754 (23,2%)	144 895 (21,4%)
в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	87 999 (13,0%)	114 563 (17,0%)	158 529 (23,4%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	8 624 (1,3%)	7 085 (1,1%)	8 046 (1,2%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	106 795 (15,7%)	139 018 (20,6%)	112 612 (16,6%)
На региональном уровне – всего, в том числе:	341 856	277 141	264 386
по контролю за исполнением предписаний	107 158 (31,3%)	89 052 (32,1%)	84 143 (31,8%)
по поступившим заявлениям (обращениям) и информации о грубых нарушениях обязательных требований	173 659 (50,8%)	124 894 (45,1%)	109 099 (41,3%)
в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации	2 116 (0,6%)	1 644 (0,6%)	1 832 (0,7%)
в соответствии с требованием органов прокуратуры	1 792 (0,5%)	1 088 (0,4%)	1 456 (0,6%)
по иным основаниям в соответствии с законодательством	57 131 (16,8%)	60 463 (21,8%)	67 856 (25,6%)

*) без проверок, проведенных в рамках лицензионного контроля

Другим ведущим основанием для проведения внеплановых проверок является поступление в контролирующие органы заявлений, обращений физических и юридических лиц, информации органов власти, средств массовой информации по фактам нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований,

связанных с угрозой причинения вреда (причинением вреда) и возникновения чрезвычайных ситуаций. Доля проверок по таким основаниям, ежегодно снижаясь, составила в 2018 году более 21 % (в 2017 году – более 23 %, в 2016 году – более 27 %).

На общем фоне сокращения общего количества внеплановых проверок не имеет стабильной динамики количество таких проверок, проводимых по иным основаниям (106,8 тыс. или 16,8 % в 2016 году, 139,0 тыс. или 20,6% в 2017 году 112,6 тыс. или 16,6% в 2018 году).

Значительное количество внеплановых проверок проводится федеральными органами исполнительной власти по поручениям Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, по требованию органов прокуратуры и их доля постоянно увеличивается (в 2016 году – 13 %, в 2017 году – 17 %, в 2018 году более 23 % от общего количества внеплановых проверок).

Такое положение свидетельствует о расширении практик «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 и органами прокуратуры принимаются решения о проведении тотальных внеплановых проверок определенных групп и видов объектов в целях предупреждения аналогичных нарушений в дальнейшем на всей территории Российской Федерации.

В деятельности региональных контрольно-надзорных органов отмечаются другие тенденции, заключающиеся в том, что на региональном уровне преобладающими являются внеплановые проверки, основаниями для проведения которых служат поступившие заявления, обращения по фактам нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований, связанных с угрозой причинения вреда (причинением вреда) и возникновения чрезвычайных ситуаций.

Доля таких проверок последние три года снижается и колеблется от почти 51 % в 2016 году, 45 % в 2017 году до 41 % в 2018 году.

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.

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

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 полномочий, в 2018 году составила около 133 тыс. единиц, что почти на 2,3 тыс. больше, чем в 2017 году, и на 6,8 тыс. больше, чем в 2016 году (таблица 6).

Таблица 6.

Обеспеченность контрольных органов трудовыми ресурсами

Виды контроля (надзора)	Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление отдельных видов контроля (надзора) – всего, в том числе в % к предыдущему году		
	2016 год	2017 год	2018 год
Федеральный государственный контроль (надзор) (ед.) ^{*)}	92 706 (-12%)	97 078 (+5%)	99 348 (+2%)
Региональный государственный контроль (надзор) (ед.)	21 952 (-32%)	22 488 (-2%)	21 943 (-3%)
Муниципальный контроль (ед.)	11 578 (-2%)	11 087 (+2%)	11 705 (+5%)
Всего	126 236 (-10%)	130 652 (+3%)	132 996 (+2%)

При этом штатная численность должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорные функции, увеличилась в 2018 году на 2,3 тыс. ед. или на 2,3 % (по сравнению с 2016 годом на 6,6 тыс. ед. или на 7,2 %) и ее доля в общей штатной численности должностей лиц, осуществляющих государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, составила почти 75 %.

Данные, характеризующие изменения в распределении штатной численности по отдельным федеральным органам исполнительной власти, осуществляющим

контрольно-надзорные функции, представлены в таблице 7.

Таблица 7.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год	Снижение/рост (в 2018 году по сравнению с 2017 годом в %)
1	ФНС России	19 962	19 485	18 192	-6,5
4	МЧС России	13 976	10 317	13 429	+30,2
2	ФТС России	3 668	12 681	12 467	-1,7.
3	Роспотребнадзор	11 027	11 089	10 814	-2,5
5	МВД России	8 958	7 754	8 196	+5,7
6	Россельхознадзор	5 678	5 534	5 846	+5,6
9	Росреестр	3 685	3 454	3 481	+0,8
8	Ространснадзор	2 914	3 517	3 472	-1,3
7	Ростехнадзор	5 348	5 313	5 433	+2,2
10	ФАС России	2 602	2 947	2 957	+0,3
11	Роструд	2 107	2 072	2 081	+0,4
12	Росприроднадзор	1 824	1 963	1 822	-7,2
13	Роскомнадзор	1 580	1 544	1 552	+0,1
14	Росздравнадзор	683	784	895	+14,2
15	ФМБА России	782	702	670	-4,6
16	Минюст России	535	557	566	+1,6
17	Росалкогольрегулирование	396	442	405	-8,4
19	Росстандарт	305	310	301	-2,9
19	Рослесхоз	199	208	201	-3,4
20	Минфин России	10	196	146	-25,5.
	Всего	92 706	97 078	99 348	+7,2

В 2018 году более чем на 30 % увеличена численность штатных должностей лиц, уполномоченных на выполнение контрольно-надзорных полномочий, в системе МЧС России (более чем на 3 тыс. единиц за счет прироста численности инспекторских должностей в подведомственных учреждениях государственной пожарной службы), МВД России (на 442 ед.), Россельхознадзора (на 312 ед.), Ростехнадзора (на 120 ед.), Росздравнадзора (на 111 ед.).

В отчетном году отмечается сокращение на 3 % штатной численности персонала, уполномоченного на осуществление контрольных функций, в субъектах Российской Федерации и рост указанной численности (на 5%) в органах

муниципального контроля.

Отмеченные изменения в обеспечении контрольно-надзорных функций трудовыми ресурсами лишь отчасти согласуются с сокращением масштабов контрольной деятельности, отчетливой взаимосвязи между этими двумя показателями за время статистических наблюдений не выявляется.

При анализе средней нагрузки по количеству проведенных в течение года проверок в расчете на одну штатную должность лиц, осуществляющих контрольно-надзорные полномочия, отмечается ее сокращение в 2018 году в федеральных контрольно-надзорных органах до 10 проверок (13 проверок в 2016 году, 11 – в 2017 году) и в региональных контрольно-надзорных органах – до 14 проверок (19 проверок в 2016 году, 15 – в 2017 году). В муниципальных контрольных органах средняя нагрузка сохраняется низкой (4– 5) проверок в год на 1 штатную должность) (Таблица 8).

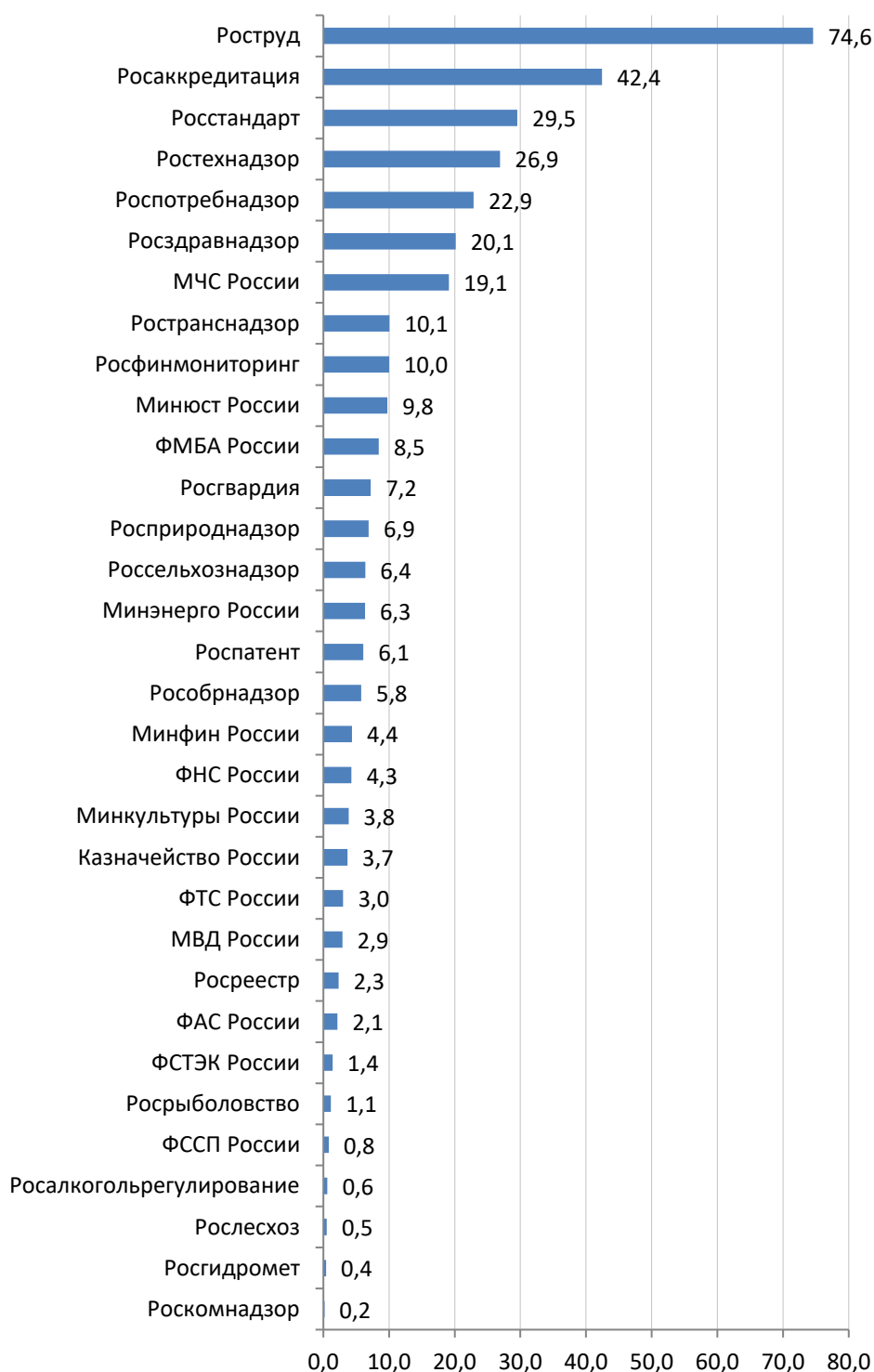
Таблица 8

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

Виды контроля (надзора)	Количество проводимых проверок в расчете на одного сотрудника контрольного органа		
	2016 год	2017 год	2018 год
Федеральный государственный контроль (надзор)	13	11	10
Региональный государственный контроль (надзор)	19	15	14
Муниципальный контроль	5	5	4

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

Количество проверок на одного сотрудника контрольно-надзорных органов, ед.



Так, если в Роструде в расчете на одного сотрудника в 2018 году приходится 75 проверок в год (1 проверка в три рабочих дня), в Росаккредитации, Росстандарте, Ростехнадзоре, Роспотребнадзоре, Росздравнадзоре, МЧС России, Ространснадзоре —

от 10 до 42 проверки, то менее 4 проверок (1 проверка в квартал) проводится одним сотрудником, уполномоченным на осуществление контрольно-надзорных функций, в Минкультуры России, МВД России, Казначействе России, Росрыболовстве и других органах.

Практически не осуществляется (менее 1 проверки в год) контрольная деятельность в системе ФСПП России, Росалкогольрегулирования, Роскомнадзора, Рослесхоза, Росгидромета.

3.2. Финансовое обеспечение

Согласно представленным статистическим отчетам объем финансовых средств, выделенных в 2018 году государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных полномочий, составил 93 966,7 млн. руб., что на 12,8 % больше, чем в 2017 году и на 1,1 % больше, чем в 2016 году (таблица 9).

Таблица 9.

Обеспеченность контрольно-надзорной деятельности финансовыми ресурсами

Уровни бюджетной системы)	Объем бюджетных средств, выделяемых на выполнение контрольно-надзорных полномочий		
	2016 год (снижение/рост в 2016 г. по сравнению с 2015 г.)	2017 год (снижение/рост в 2017 г. по сравнению с 2016 г.)	2018 год (снижение/рост в 2018 г. по сравнению с 2017 г.)
Федеральный бюджет (млн. руб.)	56 838,7 (-10%)	51 468,3 (-9,5%)	59 614,8 (+15,8%)
Бюджеты субъектов Российской Федерации (млн. руб.) ^{х)}	28 651,4 (-32%)	18 473,9 (-35,5%)	27 276,0 (+47,6%)
Местные бюджеты (млн. руб.) ^{хх)}	7 492,4 (-41%)	13 355,7 (+78,2%)	7 075,9 (-47,1%)
Всего	92 982,5 (-21%)	83 297,9 (-10,5%)	93 966,7 (+ 12,8%)

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

^{хх)} в общую сумму не включены данные 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 2018 году по сравнению с 2017 годом отмечается увеличение на 15,8 % общего объема финансовых средств, выделенных из федерального бюджета.

Большая часть расходов федерального бюджета приходится на федеральные органы исполнительной власти, выполняющие наибольший объем федерального государственного контроля (надзора). К ним относятся ФНС России, Роспотребнадзор, МЧС России, МВД России, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Роструд, Ространснадзор и ФТС России, на долю которых приходится более 70 % общей суммы выделяемых за счет федерального бюджета финансовых средств (Таблица 10).

Таблица 10.

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

№	Наименование органа контроля	Сумма средств (в млн. руб.) в 2016 г.	Сумма средств (в млн. руб.) в 2017 г.	Сумма средств (в млн. руб.) в 2018 г.	Доля (в % общей суммы средств) в 2018 г.
1	ФНС России	11 381,0	11 249,3	10 698,8	17,9
2	Роспотребнадзор	7 795,6	7 689,8	8 237,9	13,8
3	МВД России	3 175,3	3 194,8	7 599,5	12,7
4	МЧС России	8 578,4	6 426,1	7 406,7	12,4
5	Россельхознадзор	5 366,4	5 178,6	5 539,3	9,3
6	Ростехнадзор	2 695,4	2 709,8	2 956,2	5,0
7	ФТС России	1 978,9	2 164,4	2 888,5	4,8
8	Ространснадзор	2 342,1	2 020,4	2 185,1	3,7
9	Роструд	2 370,9	2 176,8	2 140,7	3,6
10	Росгвардия	887,9	1 831,2	2 055,9	3,4
11	Росприроднадзор	1 473,2	1 738,2	1 858,2	3,1
12	Росреестр	799,2	495,3	1 362,3	2,3
13	Росрыболовство	3 440,3	686,1	1 015,6	1,7
14	Роскомнадзор	1 036,4	962,2	1 013,2	1,7
15	Росздравнадзор	727,1	637,1	582,1	менее 1%
16	ФМБА России	561,3	560,8	573,9	менее 1%
17	Росстандарт	302,7	301,5	419,9	менее 1%
18	ФССП России	-	209,9	238,1	менее 1%
19	Минюст России	163,9	173,2	176,5	менее 1%

20	Рослесхоз	90,0	107,0	124,5	менее 1%
21	Казначейство России	136,9	88,8	100,3	менее 1%
22	ФАС России	164,2	275,7	99,4	менее 1%
23	Минкультуры России	183,5	71,7	76,3	менее 1%
24	Росаккредитация	40,2	64,2	75,4	менее 1%
25	Росфинмониторинг	58,5	58,0	57,8	менее 1%
26	Рособрнадзор	55,2	49,7	52,3	менее 1%
27	Минфин России	-	220,0	49,3	менее 1%
28	Росалкогольрегулирование	160,6	110,2	15,0	менее 1%
29	Роспатент	12,7	12,7	13,9	менее 1%
30	ФСТЭК России	9,9	2,6	2,1	менее 1%
Всего		56 838,7	51 468,3	59 614,7	

Резкое увеличение объемов финансирования контрольно-надзорной деятельности отмечается в 2018 году в системе МВД России (на 4,4 млрд. руб.), Росреестра (на 867 млн. руб.), Росрыболовства (на 330 млн. руб.) при том, что одновременно перечисленными ведомствами сокращен объем выполняемой ими контрольной деятельности (см. таблицу 2). Однако объяснения такого увеличения объемов финансирования указанной деятельности в отчетах ведомств не дается.

Суммы в размере 100–300 млн. руб. были выделены на исполнение контрольно-надзорных полномочий Казначейством России, Рослесхозом, Минюстом России, ФСПП России, в размере 5–100 млн. руб. – ФАС России, Минкультуры России, Росаккредитацией, Росфинмониторингом, Рособрнадзором, менее 50 млн. руб. – Минфином России, Росалкогольрегулированием, Роспатентом, ФСТЭК России.

Наибольший объем средств на финансирование контрольно-надзорных полномочий в 2018 году на региональном уровне был выделен из бюджетов 46 субъектов Российской Федерации (г. Москва – 2,6 млрд. руб., Московская область – 2,1 млрд. руб., г. Санкт-Петербург и Амурская 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 2018 году на осуществление контрольно-надзорных полномочий из бюджетов 17 субъектов Российской

Федерации (республики Адыгея, Коми, Марий-Эл, Мордовия, Калмыкия, Тыва, Вологодская, Магаданская, Новгородская, Орловская, Тамбовская 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 Курской, Калининградской, Ульяновской, Сахалинской, Мурманской областей и ряда других территорий, общая сумма финансовых средств, выделенных на исполнение контрольно-надзорных функций, была скорректирована (уменьшена) почти на 103,5 млрд. руб. Аналогичной корректировки (уменьшение на 39,9 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 2018 году увеличилась и составила 70,0 тыс. руб. (таблица 11).

При рассмотрении полученных расчетных данных обращают на себя внимание существенно большие затраты бюджетов местных органов самоуправления относительно объемов контрольно-надзорной деятельности. «Стоимость» одной проверки при осуществлении муниципального контроля в 2016–2018 годах в несколько раз превышает «стоимость» проверки, проводимой органами федерального и регионального государственного контроля (надзора), составив в 2018 году 139,0 тыс. руб.

Таблица 11.

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

Сумма средств в расчете на 1 проверку (в тыс. руб.)	2016 год (снижение/рост в % к 2015 году)	2017 год (снижение/рост в % к 2016 году)	2018 год (снижение/рост в % к 2017 году)
Проверки, проводимые федеральными органами исполнительной власти	49,1 (+17)	47,3 (-4)	60,9 (+29)
Проверки, проводимые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации	67,0 (-9)	27,8 (-59)	87,5 (+в 3,1 раза)

Проверки, проводимые органами местного самоуправления	122,0 (-30)	242,3 (+98)	139,0 (-42,6%)
В среднем	56,4	46,4	70,0

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

Таблица 12.

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

№	Наименование органа контроля	Объем финансовых средств, выделенных в 2016 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2017 г. (в тыс. рублей)	Объем финансовых средств, выделенных в 2018 г. (в тыс. рублей)
1	МВД России	67,3	119,0	337,9
2	Росприроднадзор	94,6	140,4	159,7
3	ФНС России	61,7	108,2	159,6
4	Россельхознадзор	108,1	140,3	156,6
5	ФМБА России	120,5	136,3	147,6
6	ФТС России	114,3	37,5	83,3
7	Ространснадзор	49,5	50,9	69,3
8	Росздравнадзор	38,8	36,0	41,8
9	МЧС России	35,6	37,1	33,6
10	Роспотребнадзор	33,1	33,4	37,6
11	Ростехнадзор	19,7	20,8	23,6
12	Роструд	4,0	14,6	15,6
В среднем		49,1	47,3	60,9

Наименьший расход указанных средств в расчете на одну проведенную проверку приходится на федеральные органы, выполняющие наибольший объем контрольной деятельности (МЧС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор). Минимальные затраты в расчете на 1 проведенную проверку отмечаются в Роструде (15,6 тыс. руб.), на одного сотрудника которого приходится в год в среднем около 75 проверок в год.

С другой стороны, Роскомнадзор при относительно стабильных штатной численности персонала и объемах выделяемых финансовых средств на исполнение контрольно-надзорных полномочий в 2018 году 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 указанным ведомством проверку резко возросли с 483,1 тыс. руб. в 2017 году до 3867,2 тыс. в 2018 году.

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

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

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

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

4. ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ

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

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

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

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

Таблица 13

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росгвардия	8,9	31,1	53,2
2	Казначейство России	32,2	39,5	40,6
3	Ростехнадзор	31,9	26,9	30,3
4	Рослесхоз	44,7	26,9	27,3

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
5	Роспотребнадзор	16,3	18,1	17,8
6	Росаккредитация	10,8	10,5	14,6
7	Росприроднадзор	12,3	36,4	13,7
8	ФМБА России	8,5	8,1	9,1
9	Росрыболовство	12,8	11,4	9,0
10	Ространснадзор	9,2	11,3	8,7
11	МЧС России	9,5	6,7	7,9
12	Рособрнадзор	18,2	12,7	6,9
13	Россельхознадзор	10,2	7,2	6,3
14	ФТС России	7,0	3,6	3,7
15	Росалкогольрегулирование	8,9	5,6	2,9
16	Росфинмониторинг	3,2	2,7	2,8
17	Минюст России	2,7	2,5	2,4
18	Росздравнадзор	1,2	2,4	1,4
19	Роспатент	1,3	1,3	1,7
20	Роструд	1,5	1,6	1,3
21	Минфин России	40,4	2,5	1,2
22	ФСТЭК России	1,9	1,1	1,1
23	ФНС России	1,8	1,1	0,7
В среднем		2,1	1,5	1,6

Применение риск-ориентированной модели контрольно-надзорной деятельности обуславливает снижение охвата проверками подконтрольных субъектов в работе органов ФНС России, ФТС России, МЧС России, Росздравнадзора, Росприроднадзора, Ространснадзора, Роструда.

Роспотребнадзор и Ростехнадзор, под контролем которых находится значительное количество объектов, отнесенных к объектам чрезвычайно высокого и высокого риска, поддерживают относительно высокий показатель полноты охвата проверками подконтрольных субъектов.

С другой стороны, контролирующие органы Росгвардии, Казначейства России, не применяющие риск-ориентированный подход в проведении плановых проверок, в последние годы наращивают этот показатель.

Доля поднадзорных субъектов, в отношении которых в отчетном году были проведены проверки, не превышает 1 % в деятельности ФАС России, Росстандарта, Минкультуры России, Росреестра, Роскомнадзора, 2 % в работе ФСТЭК России, ФНС России, Роспатента, Росздравнадзора, Роструда. Столь низкие показатели контрольно-надзорной деятельности объясняются, с одной стороны, завышенным

количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов, а с другой, – низкой штатной численностью персонала контролирующих органов.

Так, например, на контроле ФАС России, по данным статистических отчетов, состоит более 7,5 млн., а Роструда более 8,7 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).

Росздравнадзор указывает в отчете более 540 тыс. подконтрольных субъектов, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения, в то время как хозяйствующих субъектов, осуществляющих медицинскую и фармацевтическую деятельность и имеющих соответствующие лицензии в 2018 году, не превышало 250 тысяч.

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 законодательства об охране здоровья населения и 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 1,2 и 0,8 процентов в год.

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

Рассчитанные показатели (таблица 14) свидетельствуют о невысокой нагрузке на хозяйствующие субъекты с учетом того, что при проведении проверок в среднем в 57 % случаев выявляются нарушения обязательных требований (см. таблицы 19 и 20) и хозяйствующие субъекты во многих случаях повторно подлежат внеплановым

проверкам с целью контроля выполнения ранее данных предписаний по устранению выявленных нарушений.

Таблица 14.

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Роскомнадзор	4,9	5,3	2,7
2	ФАС России	1,5	1,5	2,0
3	ФТС России	1,6	3,2	1,9
4	Росздравнадзор	1,9	1,8	1,9
5	Рособрнадзор	1,5	1,6	1,8
6	Ростехнадзор	1,8	2,0	1,7
7	Росгвардия	3,6	2,1	1,6
8	Ространснадзор	1,6	1,6	1,6
9	ФМБА России	1,5	1,5	1,5
10	Росприроднадзор	1,6	1,5	1,4
11	Росстандарт	1,5	1,3	1,3
12	Роспотребнадзор	1,3	1,3	1,3
13	Росреестр	1,1	1,2	1,3
14	Роструд	1,2	1,2	1,2
15	Росаккредитация	1,2	1,2	1,2
16	МВД России	1,6	1,3	1,2
17	Россельхознадзор	1,2	1,1	1,1
18	ФНС России	1,2	1,1	1,1
19	МЧС России	1,1	1,1	1,1
20	Росалкогольрегулирование	1,1	1,1	1,1
В среднем		1,3	1,3	1,3

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

В субъектах Российской Федерации отмечается аналогично низкий уровень

нагрузки на хозяйствующих субъектов по среднему количеству проводимых проверок в расчете на один проверенный субъект.

4.1.3. Полнота выполнения плана проведения плановых проверок

В 2018 году, как и в предыдущие годы, большинством федеральных контрольных органов обеспечен высокий уровень выполнения ежегодных планов проведения плановых проверок (Таблица 15).

Таблица 15.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 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	Ростехнадзор	100,0	100,0	100,0
5	Росалкогольрегулирование	100,0	100,0	100,0
6	Рособрнадзор	79,9	100,0	100,0
7	Росрыболовство	93,1	100,0	100,0
8	ФТС России	100,0	99,8	100,0
9	Росприроднадзор	99,9	95,6	99,9
10	Ространснадзор	99,9	99,7	99,4
11	Росгвардия	98,1	99,6	99,4
12	Роскомнадзор	86,2	100,0	98,9
13	Роспотребнадзор	97,0	97,9	98,7
14	ФМБА России	98,1	98,7	98,3
15	ФАС России	95,7	95,6	98,2
16	МВД России	96,5	96,7	96,9
17	Минюст России	96,1	94,5	96,3
18	Россельхознадзор	84,3	92,7	95,6
19	Росздравнадзор	95,6	94,9	95,2
20	Росреестр	94,3	95,2	94,1
21	МЧС России	93,5	94,9	93,6
22	Росстандарт	74,3	93,5	89,3
23	Минкультуры России	83,1	97,7	81,1
24	Роструд	90,3	94,8	73,1
В среднем		96,5	97,6	95,8

В 2018 году количество органов, обеспечивших выполнение годовых планов проверок на уровне 95– 00 процентов, составило 19. Выполнение ежегодных планов

на уровне менее 95 % в последние три года отмечается только в деятельности Росстандарта, Роструда, Росреестра и МЧС России.

Выполнение плана проведения плановых проверок органами регионального государственного контроля в 2018 году в среднем составляет 94 %.

Низкие показатели выполнения годовых планов проверок (на уровне 36–80 процентов) отмечаются в деятельности региональных контрольно-надзорных органов республик Адыгея, Коми, Бурятия, Калмыкия, Крым, Тыва, Карачаево-Черкесской, Кабардино-Балкарской республик, Вологодской, Магаданской, Самарской областей.

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

Предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ полномочия органов прокуратуры по согласованию проведения внеплановых выездных проверок являются важным механизмом предотвращения нарушений законности со стороны органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля 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.

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

В среднем в отчетном году доля обращений о назначении внеплановых проверок, отклоненных от согласования органами прокуратуры, сократилась с 31,7 % в 2017 году до 24,5 % в 2018 году (таблица 16).

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росрыболовство	37,0	37,2	58,3
2	МВД России	26,8	47,1	46,8
3	Росприроднадзор	35,9	49,7	44,7
4	Росстандарт	37,9	44,1	43,2
5	Роструд	49,7	44,6	33,6
6	Росреестр	29,5	40,8	33,3
7	Россельхознадзор	36,2	33,1	32,6
8	Ространснадзор	33,2	33,3	30,4
9	МЧС России	40,8	42,5	29,0
10	Ростехнадзор	30,1	41,4	25,2
11	Росаккредитация	64,2	0,0	25,0
12	ФМБА России	31,5	24,2	24,9
13	Росздравнадзор	26,6	24,9	24,8
14	Минкультуры России	50,3	50,2	11,1
15	Роспотребнадзор	11,9	14,9	11,0
16	Минюст России	8,4	12,3	9,5
17	Росгвардия	38,6	40,3	3,2
18	Роскомнадзор	42,4	0,0	0,0
19	ФНС России	14,2	-	0,0
В среднем		28,3	31,7	24,5

Стабильно низкий уровень соблюдения законности при назначении внеплановых проверок отмечается в деятельности Росрыболовства, Росприроднадзора, Росстандарта, Роструда, Ространснадзора и Россельхознадзора. Более трети всех приказов этих ведомств о назначении внеплановых проверок, которые требуют согласования с органами прокуратуры, последними отклоняются.

Лидерами по этому показателю является в 2018 году Росрыболовство (более 50 % отклоненных от согласования проверок).

В деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля доля внеплановых проверок, в проведении которых было отказано органами прокуратуры, в 2018 году составила соответственно в среднем 39,4 % и 55,5 % процентов (в 2017 году – 43,2 и 38,8 процентов).

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

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

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

Следует отметить, что в целом по Российской Федерации за последние три года количество таких случаев постоянно уменьшается, а удельный вес признанных недействительными результатов проверок в среднем составляет менее 1 % от числа проведенных проверок (таблица 17).

Таблица 17

Количество проверок, результаты которых признаны недействительными и их доля в процентах общего числа проведенных проверок

	2016 год	2017 год	2018 год
Федеральные органы контроля	1243 (0,10)	891 (0,08)	655 (0,07)
Региональные органы контроля	676 (0,16)	394 (0,11)	298 (0,1)
Муниципальные органы контроля	256 (0,41)	134 (0,24)	160 (0,31)

Тем не менее, удельный вес проверок, результаты которых признаны недействительными, стабильно превышает средний показатель в деятельности ФНС России (0,54 % в 2015 году, 0,47 % в 2016 году, 0,58 % в 2017 году, 0,67 % в 2018 году), ФАС России (0,56 % в 2015 году, 0,15 % в 2016 году, 0,19 % в 2017 году, 0,43 % в 2018 году), Россельхознадзора (0,31 % в 2015 году, 0,23 % в 2016 году, 0,38 % в 2017 году, 0,26 % в 2018 году).

Следует отметить относительно более высокие показатели удельного веса проверок, признанных недействительными, в деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

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

Однако в органах ФНС России из 448 проверок, результаты которых были признаны недействительными в 2018 году, только в 17 случаях в отношении должностных лиц, проводивших такие проверки, были применены меры ответственности. В органах Россельхознадзора из 92 проверок, проведенных с нарушением законодательства, только в 4 случаях должностные лица, их проводившие, понесли соответствующее наказание.

Если в целом в федеральных контрольно-надзорных органах меры ответственности к должностным лицам за проведение проверок с нарушением законности в 2018 году применялись в 53,3 % случаях (в 2017 году – в 52,9 %, в 2016 году – в 42,0 % случаях), то в органах регионального контроля (надзора) лишь в 14,1 % подобных случаях, в органах муниципального контроля – в 27% случаях.

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

Во многих сферах экономической деятельности обеспечение надлежащей результативности проверок, которая характеризуется обоснованностью, объективностью и комплексностью оценки соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, требует привлечения к проверкам аккредитованных в установленном порядке экспертных организаций или аттестованных экспертов, которыми выполняются разнообразные мероприятия по контролю – обследования, исследования, испытания, специальные экспертизы и

расследования, позволяющие выявить нарушения, установить их причины, ответственных за их совершение лиц, определить масштабы и тяжесть последствий таких нарушений, что является абсолютно необходимым условием соблюдения законности и результативности осуществления контрольно-надзорной деятельности.

При осуществлении в 2018 году федерального государственного контроля (надзора) эксперты и экспертные организации привлекались к проведению более 171,5 тыс. проверок или в 17,5 % всех проведенных проверок (в 2016 году – в 14,5 %, в 2017 году – в 17,3 % всех проверок) (Таблица 18).

Таблица 18

	2016 год	2017 год	2018 год
Федеральные органы контроля	14,6	17,3	16,4
Региональные органы контроля	1,2	1,2	2,7
Муниципальные органы контроля	0,3	0,3	0,2

Наиболее широко эксперты и экспертные организации привлекаются к проверкам, проводимым Рособрнадзором (доля таких проверок в 2018 году составила 94,5 %, несколько снизившись по сравнению с 2017 годом – 98,7 % и 2016 годом – 100,0 %), Роспотребнадзором (в 2018 году – 65,9 % всех проверок, в 2017 году – 66,8 %, в 2016 году – 61,3 %), ФМБА России (в 2018 году – 42,1%, в 2017 году – 42,4 %, в 2016 году 39,5 %), Росприроднадзором (в 2018 году – 33,8 %, в 2017 годом – 26,8 %, в 2016 годом – 25,6 %). Экспертные функции по обеспечению государственного контроля (надзора) выполняются в основном подведомственными указанным органам специализированными государственными бюджетными учреждениями.

С другой стороны, что неоднократно отмечалось в сводных докладах за предыдущие годы, обращает на себя внимание крайне редкое привлечение к проверкам экспертов и экспертных организаций в деятельности Ростехнадзора при осуществлении государственного надзора в области промышленной безопасности, строительства, горного дела, использования атомной энергии. Из 125 тыс. проведенных в 2018 году проверок в отношении субъектов, представляющих, в основном, высокий риск опасности, экспертные организации

и эксперты привлекались Ростехнадзором к проведению лишь 3 проверок. В контрольно-надзорной деятельности МЧС России, где также особое значение имеет использование компетенции экспертов при расследовании причин возникновения пожаров и чрезвычайных ситуаций, последние привлекались к проверкам только в 3,6 % 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, которая заключается в достижении органами, осуществляющими эти функции, значений показателей, характеризующих улучшение состояния исполнения юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями обязательных требований в соответствующих сферах деятельности, осуществляется на основании расчета и анализа следующих показателей

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

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

законодательства.

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

Однако за последние три года доля проверенных хозяйствующих субъектов, которые допускали нарушения обязательных требований, увеличивается. В 2018 году при проведении проверок в отношении 750,2 тыс. подконтрольных субъектов федеральными контрольными органами были выявлены нарушения обязательных требований со стороны 480,7 тыс. субъектов или в 64,0 % общего количества проверенных субъектов (в 2017 году – в 57,2 %, в 2016 году – в 55,7 %).

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

Таблица 19.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росфинмониторинг	95,1	97,1	96,2
2	ФНС России	93,5	98,2	91,4
3	Роспатент	100,0	90,7	85,6
4	Казначейство России	81,2	86,4	83,9
5	ФССП России	-	85,0	83,7
6	Роспатент	100,0	90,7	83,6
7	Рособрнадзор	95,7	84,7	80,4
8	Роспотребнадзор	78,8	77,3	77,3

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
9	Роструд	77,7	73,1	72,3
10	Росалкогольрегулирование	65,8	80,6	71,9
11	Росздравнадзор	69,5	68,6	71,0
12	ФАС России	61,6	49,7	64,3
13	Минюст России	71,8	71,3	61,1
14	Ространснадзор	61,0	62,4	61,1
15	Россельхознадзор	51,7	54,9	58,1
16	ФМБА России	48,6	56,0	57,8
17	Росприроднадзор	59,5	60,7	57,4
18	ФТС России	51,2	53,9	55,4
19	Ростехнадзор	46,9	66,2	54,4
20	Росрыболовство	53,3	53,1	53,4
21	МЧС России	50,8	52,5	52,5
22	Роскомнадзор	72,0	79,1	51,6
23	Росреестр	28,4	32,9	48,8
24	Росстандарт	34,8	35,8	36,2
25	Росгвардия	25,9	27,0	32,9
26	МВД России	40,2	37,2	32,8
27	ФСТЭК России	72,5	24,5	34,7
28	Рослесхоз	28,6	62,1	34,0
29	Росаккредитация	19,9	24,2	23,5
30	Минкультуры России	67,1	32,9	16,4
В среднем		55,7	57,2	64,0

Высоким сохраняется удельный вес проверок, в результате которых выявляются 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 100 процентов субъектов от общего числа проверенных).

Только 4 федеральных контролирующих органа (Роструд, Рособрнадзор, Роспатент и Минюст России) демонстрируют последовательное снижение доли проверенных подконтрольных субъектов, в деятельности которых выявляются нарушения обязательных требований.

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проверках 102,9 тыс. хозяйствующих субъектов нарушения обязательных требований были выявлены у 50,5 тыс. субъектов или в 49,1 % (в 2017 году – в 47,3 %). Почти 46 %

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).

Так, при проведении проверок федеральными контролирующими органами сокращается как их общее количество, так и количество проверок с нарушениями обязательных требований. Однако доля таких проверок увеличивается. В 2018 году по результатам 978,6 тыс. проверок в 639,9 тыс. были выявлены нарушения обязательных требований или в 65,4 % проведенных проверок (в 2017 году в 59 %, в 2016 г. в 61,1 % всех проверок). Таким образом, несмотря на сокращение масштабов контрольной деятельности и абсолютного количества выявляемых нарушений, распространенность нарушений обязательных требований, допускаемых хозяйствующими субъектами, остается на высоком уровне.

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

Таблица 20.

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

	2016 год		2017 год		2018 год	
	Плановые	Внеплановые	Плановые	Внеплановые	Плановые	Внеплановые
Федеральные органы контроля	73,4	51,8	74,8	50,2	98,9	50,4
Региональные органы контроля	35,2	35,3	35,1	35,7	38,6	34,3
Муниципальные органы контроля	32,5	42,5	43,8	47,7	39,3	45,0

Обращает на себя внимание, что при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) при плановых проверках, согласно представленным данным, нарушения обязательных требований выявляются значительно чаще, чем при внеплановых.

В деятельности органов регионального и муниципального контроля такие различия менее выражены.

Общее количество выявленных нарушений обязательных требований, выявленных в результате проверок, в 2018 году составило более 4,4 млн., что почти в 1,3 раза больше, чем в 2017 году (более 3,5 млн. нарушений), из которых более 83 % приходится на нарушения, выявленные в ходе проверок, проведенных органами федерального государственного контроля (надзора) (3,7 млн.).

При этом, несмотря на сокращение общего количества проводимых проверок, количество выявляемых нарушений обязательных требований увеличивается в деятельности Ростехнадзора (1048,8 тыс. нарушений в 2018 году, 1019,7 тыс. в 2017 году, 802,4 тыс. в 2016 году), Росздравнадзора (110,8 тыс. в 2018 году, 52,8 тыс. в 2017 году, 50,9 тыс. в 2016 году), ФТС России (47,9 тыс. в 2018 году, 45,4 тыс. в 2017 году, 25,9 тыс. в 2016 году), ФМБА России (10,2 тыс. в 2018 году, 7,8 тыс. в 2017 году, 7,7 тыс. в 2016 году), Росгвардии (17,4 тыс. в 2018 году, 5,9 тыс. в 2017 году, 1,4 тыс. в 2016 году).

Количество нарушений обязательных требований, выявляемых Роспотребнадзором, ежегодно колеблется в пределах 670 – 720 тыс., Рострудом – в пределах 460–475 тысяч. Заметно увеличилось количество нарушений, выявленных МЧС России в 2018 году (475,1 тыс.) по сравнению с предыдущим годом (376,1 тыс.)

Другим примером служит последовательно сокращающееся количество нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении проверок Ространснадзором (со 132,1 тыс. в 2016 году, 122,9 тыс. в 2017 году до 107,2 тыс. в 2018 году) ФНС России (соответственно со 187,0 тыс., 123,2 тыс. до 98,3 тыс.), Россельхознадзором (с 40,0 тыс., 34,4 тыс., до 31,8 тыс.), а также Минюстом России, Роскомнадзором, ФАС России, МВД России, Рособрнадзором, Росалкогольрегулированием, Росреестром.

В результате регионального государственного контроля (надзора) в отчетном году было выявлено 286,5 тыс. нарушений, что на 21 и 26 процентов меньше, чем в предыдущие годы (в 2017 году 362,4 тыс., в 2016 году – 388,5 тыс., нарушений).

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

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

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

Таблица 21.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Казначейство России	49,6	62,3	69,1
2	Роспатент	25,4	36,1	38,4
3	Ростехнадзор	22,3	23,9	26,5
4	Росздравнадзор	7,2	7,6	20,8
5	МВД России	6,9	11,2	13,5
6	Роскомнадзор	20,5	22,0	10,7
7	Ространснадзор	7,5	7,9	8,9
8	ФМБА	5,2	5,1	6,7
9	Роструд	5,3	4,9	5,7
10	Роспотребнадзор	4,9	5,1	5,2
11	ФТС России	4,7	4,7	4,8
12	МЧС России	4,0	4,2	4,5
13	Минюст России	3,0	3,3	3,7
14	Росгвардия	2,0	2,5	3,4
15	Росприроднадзор	3,2	2,9	3,1
16	ФАС России	3,6	2,2	2,8
17	Росфинмониторинг	1,9	1,7	1,9
18	Россельхознадзор	1,8	1,9	1,8
19	ФНС России	1,3	1,4	1,8

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
20	Рособрнадзор	1,5	1,6	1,7
21	Росстандарт	1,3	2,2	1,5
22	Росреестр	1,5	1,7	1,5
23	Росрыболовство	1,3	1,4	1,5
24	Минкультуры России	1,1	1,1	1,4
25	Росалкогольрегулирование	1,4	1,5	1,3
26	Рослесхоз	2,7	1,2	1,2
27	ФСТЭК России	4,5	1,2	1,1
28	Росаккредитация	1,1	1,1	1,0
В среднем		4,2	5,1	5,8

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 Роспатенту, Ростехнадзору, Роскомнадзору, Росздравнадзору, Роспотребнадзору и, особенно Казначейству России, стабильно увеличивается в течение последних трех лет.

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

Среднее количество выявляемых органами регионального государственного контроля (надзора) нарушений в расчете на одну проверку не превышает в 2016–2018 годах 3 нарушения. Наибольшее количество нарушений в расчете на 1 проведенную проверку, в результате которых выявлены нарушения

обязательных требований, отмечается в республиках Северная Осетия-Алания, Башкортостан, Бурятия, Чеченской Республике, в Красноярском крае, Брянской, Кировской, Ивановской, Тверской областях (в среднем от 4 до 13 нарушений на одну проверку).

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

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

В среднем удельный вес подконтрольных субъектов, при проверках которых выявляются нарушения обязательных требований, представляющих угрозу причинения вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций, увеличивается в течение последних трех лет (таблица 22).

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

Таблица 22.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росздравнадзор	51,7	48,9	42,8
2	ФМБА России	27,0	28,1	39,6
3	Росфинмониторинг	20,5	22,7	25,3
4	Россельхознадзор	17,8	20,3	24,3
5	Роспотребнадзор	19,1	19,0	21,4
6	Росгидромет	0,0	0,0	20,0

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
7	Росстандарт	2,3	5,0	18,2
8	ФТС России	15,9	19,0	18,1
9	Ространснадзор	23,3	19,7	17,8
10	МЧС России	19,2	16,3	10,6
11	Росрыболовство	16,9	9,9	8,5
12	МВД России	9,1	9,9	8,0
13	Роструд	7,6	5,9	7,1
14	ФСТЭК России	2,9	0,0	6,1
15	Росприроднадзор	4,8	5,8	4,1
16	Ростехнадзор	4,0	2,9	2,6
17	Росгвардия	2,2	2,5	1,6
18	Росреестр	0,7	0,2	0,2
В среднем		7,9	8,6	11,7

Обращает на себя внимание рост удельного веса хозяйствующих субъектов, в ходе проверок которых выявлены нарушения угрожающего причинение вреда характера в сфере предотвращения финансирования незаконной деятельности, сельскохозяйственной деятельности, метрологии и технического регулирования, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, объяснение которому, к сожалению, в представленных ФМБА России, Роспотребнадзором, Росфинмониторингом, Росстандартом докладах не дается.

Подконтрольные субъекты, допускающие нарушения, представляющие угрозу причинения вреда, с учетом предмета осуществляемых контрольно-надзорных полномочий, не выявляются по результатам проводимых проверок органами ФНС России, ФАС России, ФССП России, Росаккредитации, 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 почти 19 % (в 2017 году – 9,7 %).

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

По-прежнему отсутствует однозначное определение сущности понятия «угроза

причинения вреда», дифференциация самих обязательных требований по степени потенциальной опасности их нарушения, четкие критерии классификации таких нарушений, унифицированные подходы к оценке ситуации, связанной с нарушениями обязательных требований, представляющих высокую вероятность наступления негативных последствий.

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

Рассматриваемая проблема может быть решена также в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» по пересмотру обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора).

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

Представленные в статистических отчетах за 2018 год данные о выявленных при проведении проверок нарушений, следствием которых явилось причинение вреда охраняемым законом ценностям и возникновение чрезвычайных ситуаций, носят весьма противоречивый характер и вызывают сомнение в их достоверности (таблица 23).

Доля хозяйствующих субъектов, в результате проверок которых выявляются нарушения, обуславливающие причинение вреда, возникновение чрезвычайных ситуаций, в 2018 году в среднем составило 1,4 % всех проверок, при которых выявлены нарушения, и является самой высокой за последние четыре года статистических наблюдений. Это может служить о действующей системе

контрольно-надзорной деятельности, которая в основном сосредоточена на выявлении нарушений, не представляющих высокого риска причинения вреда.

Таблица 23.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	ФТС России	4,6	14,1	17,1
2	Росздравнадзор	3,8	6,5	5,7
3	Роструд	4,7	4,1	4,3
5	Росприроднадзор	1,3	1,3	1,2
7	ФМБА России	0,9	0,8	0,8
4	МВД России	0,8	1,7	0,8
8	Роспотребнадзор	1,3	0,6	0,7
6	Россельхознадзор	0,9	1,3	0,6
9	Ространснадзор	0,5	0,4	0,6
10	Ростехнадзор	0,3	0,4	0,4
	Росстандарт	0,0	1,5	0,3
11	МЧС России	0,1	38 случаев	45 случаев
	Росреестр	0,1	0,1	8 случаев
	Росрыболовство	0,4	0,4	2 случая
	В среднем	1,0	1,4	1,4

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.

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

Основной объем выявляемых при проверках случаев причинения вреда стабильно приходится на органы МЧС России, МВД России, Роструда, Роспотребнадзора, Ространснадзора и ФТС России (от 500 до 21 тыс.), при осуществлении государственного контроля (надзора) в сфере безопасности дорожного движения, санитарно-эпидемиологического благополучия, охраны труда, транспортной, пожарной безопасности, возникновения чрезвычайных ситуаций, таможенной деятельности (Таблица 24).

Таблица 24.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	МЧС России	2 402	1 115	21 537
2	ФТС России	874	8 783	12 437
3	МВД России	12 405	8 290	10 276
4	Роструд	9 444	9 586	8 937
5	Роспотребнадзор	6 959	6 211	4 312
6	Ространснадзор	701	648	734
7	Росздравнадзор	381	255	440
8	Ростехнадзор	409	384	341
9	Россельхознадзор	131	365	215

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
10	Росприроднадзор	207	127	149
11	Росстандарт	10	31	42
12	ФМБА России	61	38	29
13	Минкультуры России	52	1	11
13	Росрыболовство	5	2	2
14	Росгвардия	-	6	1
Всего		34 054	36 260	59 452

Резкий рост количества случаев причинения вреда в отчетном году отмечается в поднадзорной МЧС России сфере деятельности в связи с многочисленными нарушениями требований пожарной безопасности (более, чем в 20 раз), а также в таможенной деятельности (более, чем в 1,4 раза).

Вместе с тем обращает на себя внимание относительно небольшое количество случаев причинения вреда окружающей среде, фиксируемых Росприроднадзором (127–207 случаев за последние три года), не отражающее реальное состояние негативного воздействия на окружающую природную среду в результате деятельности подконтрольных этому ведомству хозяйствующих субъектов.

Минкультуры России в отчете за 2018 год указывает всего 10 случаев причинения вреда охраняемым культурным ценностям, в то время как случаи 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 2016–2018 годах случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям в подконтрольных сферах хозяйственной деятельности.

Органами государственного регионального контроля (надзора) в 2018 году выявлено 808 случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям, что почти в 4 раза меньше, чем в 2017 году (2 572 случая).

4.2.6. 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 2018 году было зарегистрировано 14 032 таких случая, что на 7 % меньше, чем в 2017 году и на 12,5 % меньше, чем в 2016 году.

Однако только данные, приведенные в отчетах Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, ФМБА России, Ространснадзора, МВД России и МЧС России, не вызывают сомнений в их достоверности, поскольку основаны 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 25).

Таблица 25.

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Роструд	9 444	9 568	8 937
2	МВД России	3 975	3 220	3 146
3	Ространснадзор	630	590	687
4	Росздравнадзор	381	255	440
5	Роспотребнадзор	852	471	298
6	Ростехнадзор	378	311	292
7	МЧС России	386	171	138
8	Росстандарт	10	30	41
9	ФМБА России	60	38	29
10	ФТС России	206	0	20
11	Россельхознадзор	6	0	2
12	Росгвардия	0	6	1
Всего		16330	15 084	14 032

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

Третий год отмечается рост количества зарегистрированных случаев причинения вреда окружающей среде в результате хозяйственной деятельности.

В 2018 году оно составило 635 случаев (в 2017 году – 619, в 2016 году – 464), в основном, за счет увеличения числа таких случаев, выявленных при проведении проверок Росприроднадзором, Россельхознадзором и Роспотребнадзором в рамках федерального государственного экологического, земельного и санитарно-эпидемиологического надзора (Таблица 26).

Таблица 26.

**Количество случаев причинения вреда животным,
растениям, окружающей среде**

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Россельхознадзор	123	365	211
2	МЧС России	9	23	183
3	Росприроднадзор	203	126	149
4	Роспотребнадзор	88	56	72
5	Ростехнадзор	24	34	18
6	Росрыболовство	5	2	1
7	Росстандарт	-	1	1
8	Росреестр	11	12	0
Всего		464	619	635

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

4.2.8. Количество случаев возникновения чрезвычайных ситуаций

В 2018 году, по данным статистических отчетов, было зарегистрировано 16 случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера, что существенно меньше, чем в 2015 году (201 случай), в 2016 году (181 случай).

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

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

Аналогичным образом следует оценивать ситуацию с учетом и отражением в статистической отчетности сведений с причинением вреда культурным ценностям. По данным отчетов такие случаи в ходе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2018 году органами Минкультуры России, а также на региональном и местном уровне не выявлялись.

4.2.9. 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 27, за последние годы в среднем доля нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении федеральными контролирующими органами внеплановых проверок, колеблется незначительно в пределах 46–47 процентов, несколько уступая, при этом, удельному весу выявляемых нарушений при проведении плановых проверок (53–54 процента).

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росаккредитация	100,0	100,0	100,0
2	ФТС России	81,9	89,9	95,3
3	МВД России	83,5	83,9	90,3
4	Росреестр	67,8	67,3	80,6
5	Роскомнадзор	99,6	96,4	80,4
6	ФАС России	63,5	71,1	78,1
7	Росалкогольрегулирование	77,8	71,2	74,2
8	ФССП России		100,0	72,8
9	Минкультуры России	72,1	50,0	66,7
10	МЧС России	38,9	47,6	57,9
11	Россельхознадзор	55,7	49,6	55,8
12	Росприроднадзор	45,0	54,2	47,8
13	ФНС России	3,7	21,1	41,9
14	Роспотребнадзор	43,0	40,8	41,2
15	Ростехнадзор	55,7	42,5	40,6
16	Росгвардия	23,9	20,5	39,9
17	Рослесхоз	53,1	45,5	36,8
18	Роспатент	21,3	3,3	35,7
19	Росрыболовство	29,9	32,8	33,9
20	Минфин России	-	42,2	29,7
21	Ространснадзор	28,3	25,4	26,6
22	ФМБА России	27,9	26,3	26,2
23	Рособрнадзор	77,3	70,7	25,1
24	Росстандарт	30,5	51,7	22,0
25	Росздравнадзор	39,8	42,9	12,5
26	ФСТЭК России	3,4	0,0	5,3
27	Минюст России	5,1	3,5	2,5
28	Казначейство России	5,3	3,4	0,8
В среднем*)		47,0	46,7	45,8

*) без данных Роструда, представившего статистически ошибочные сведения

Ниже среднего показателя отмечается удельный вес выявленных нарушений при проведении внеплановых проверок в деятельности 16 из 30 федеральных контролирующих органов (ФНС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор, Росгвардия, Ространснадзор, ФМБА России, Рособрнадзор, Росрыболовство) и, особенно, Росздравнадзора, ФСТЭК России, Минюста России, Казначейства России. Не выявлялись нарушения обязательных требований при проведении внеплановых проверок Росгидрометом и Росфинмониторингом.

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

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

Таблица 28.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росалкогольрегулирование	77,4	67,3	74,2
3	Минкультуры России	37,9	36,7	53,3
4	Росреестр	33,8	34,2	37,5
2	Рослесхоз	37,5	40,9	36,8
5	Росприроднадзор	28,4	33,2	29,9
6	Росрыболовство	23,6	25,6	25,8
7	Рособрнадзор	24,5	21,1	23,1
9	Роскомнадзор	3,7	3,5	14,4
10	МЧС России	16,3	16,8	13,8
11	Ространснадзор	9,2	8,0	12,6
12	Росаккредитация	9,0	14,5	12,1
13	Россельхознадзор	7,0	6,3	7,3
14	ФМБА России	9,6	7,6	6,7
15	Ростехнадзор	5,9	6,1	6,5
16	Роспотребнадзор	4,9	5,3	6,3
17	Росстандарт	4,5	2,7	4,2
18	Росгвардия	0,1	1,3	3,1
19	ФТС России	0,1	0,3	1,6
20	Минюст России	0,6	0,9	1,1
21	Роспатент	1,7	0,2	1,0
22	Росздравнадзор	2,3	1,8	0,7
23	МВД России	2,3	0,9	0,6
24	ФАС России	0,4	0,2	0,3
25	ФНС России	0,2	0,2	0,3
26	ФСПИ России	-	-	0,3
27	Казначейство России	-	0,1	0,1
В среднем*)		6,4	6,0	6,1

*) без данных Роструда, представившего статистически ошибочные сведения

Высокие показатели выявляемых при проверках нарушений, связанных с неисполнением ранее выданных предписаний об устранении таких нарушений,

стабильно отмечаются в деятельности хозяйствующих субъектов, подконтрольных Росалкогольрегулированию, Рослесхозу, Минкультуры России, Росреестру, Росприроднадзору, Росрыболовству (от 25 до 74 процентов выявляемых при проведении внеплановых проверок случаев). Рассчитанные показатели мало изменяются в течение последних лет, что свидетельствует о низкой исполнительской дисциплине подконтрольных субъектов по устранению выявленных нарушений.

Последовательно увеличивается доля правонарушений, связанных с неисполнением ранее выданных предписаний об устранении нарушений обязательных требований, в сферах хозяйственной деятельности, поднадзорных Росреестру, Росприроднадзору, Рособрнадзору, Ространснадзору, Ростехнадзору, Роспотребнадзору, Росгвардии, ФТС России.

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

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

В последние годы доля таких проверок остается в среднем незначительной (в 2018 году – 4,5 %, в 2017 году – 4,4 %, в 2016 году – 5,1 %) (Таблица 29).

Таблица 29.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росздравнадзор	34,1	33,0	27,8
2	Росстандарт	4,6	14,8	14,4

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
3	ФМБА России	10,4	9,1	11,8
4	Россельхознадзор	5,3	7,0	9,0
5	Роспотребнадзор	5,7	4,7	5,9
6	Роструд	5,1	4,8	5,2
7	Ространснадзор	9,6	8,2	4,8
8	Росприроднадзор	5,7	4,0	4,3
9	МЧС России	3,8	3,4	3,6
10	Росреестр	1,9	1,6	3,4
11	Минкультуры России	22,3	7,6	3,1
12	Росрыболовство	6,4	4,0	2,3
13	МВД России	1,4	3,0	2,0
14	Ростехнадзор	3,1	2,1	1,6
15	ФТС России	0,1	0,9	1,5
16	Роскомнадзор	-	-	0,6
17	Росгвардия	0,1	0,9	0,2
18	ФСТЭК России	80,0	0,0	1 из 1
19	Рослесхоз	5,9	14,3	-
20	Росаккредитация	0,1	-	-
В среднем		5,1	4,4	4,5

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

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

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

В 2018 году количество случаев причинения вреда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций вследствие нарушений, выявленных в ходе проверок, возросло (см. Таблицу 24). При этом количество внеплановых проверок, основанием для проведения которых послужили вышеуказанные случаи, составило

в 2018 году более 8,2 тыс. и сократилось на 5,6 % по сравнению с 2017 годом и на 14,7 % по сравнению с 2016 годом.

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

Таблица 30.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Росздравнадзор	10,2	12,1	13,1
2	МВД России	2,5	3,6	3,8
3	Роструд	3,8	4,0	3,7
4	Росрыболовство	0,3	0,2	2,3
5	ФМБА России	1,0	1,8	1,4
6	Росстандарт	0,2	0,9	1,2
7	Росприроднадзор	0,2	0,2	1,1
8	Россельхознадзор	0,1	0,4	0,9
9	Ространснадзор	0,8	0,6	0,8
10	Ростехнадзор	0,3	0,2	0,2
11	Роспотребнадзор	0,2	0,2	0,2
В среднем		1,1	1,2	1,1

Единичные внеплановые проверки по таким основаниям проводят органы МЧС России (30 проверок), Минкультуры России (15 проверок). Представляемые указанными контролирующими органами в отчетах данных вызывают большие сомнения, поскольку, например, внеплановые проверки должны проводиться во всех случаях расследования последствий пожаров, чрезвычайных ситуаций техногенного характера, причинения вреда охраняемым законом культурным ценностям, которые регистрируются ежегодно.

Так, по опубликованным сведениям, МЧС России в 2018 году было зарегистрировано около 132 тыс. пожаров, вследствие которых был причинен вред жизни и здоровью около 17,5 тыс. чел., из них погибло почти 7,9 тыс. человек.

По данным МВД России, в 2018 году было зарегистрировано более 151 тыс. дорожно-транспортных происшествий, в результате которых пострадало более 193 тыс. человек, из них 16,4 тыс. человек погибло.

На авиационном транспорте в отчетном году было зарегистрировано 42 авиапроисшествия, в результате которых погибло 128 чел., что в 2,5 раза больше, чем в 2017 году.

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

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

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

В 2018 году доля проверок, по результатам которых в связи с выявленными нарушениями были возбуждены дела об административных правонарушениях, составила в среднем 88,5 %, сохраняясь практически стабильной на протяжении последних трех лет. При этом разброс этого показателя весьма значителен и составляет от 5,0 % (что свидетельствует о практическом неприменении мер административного воздействия к правонарушителям) в деятельности Казначейства России до более 99 % в деятельности Роспотребнадзора и МЧС России (Таблица 31).

Высокий показатель возбуждения дел об административных правонарушениях (в пределах 80–99 процентов всех проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований) характерен на протяжении последних трех лет для органов Росфинмониторинга, Росрыболовства, Роскомнадзора, Россельхознадзора, Роструда, Росприроднадзора, Росстандарта, ФМБА России.

С другой стороны, в деятельности Росздравнадзора, Минфина России, Рособнадзора, Росаккредитации, ФАС России, ФТС России, осуществляющих государственный контроль (надзор) в сферах экономической деятельности, представляющих высокую потенциальную опасность причинения вреда, удельный

вес случаев возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам выявленных нарушений обязательных требований, колеблется в пределах от 35 до 55 процентов и сохраняется на невысоком уровне.

Таблица 31.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Роспотребнадзор	100,0	99,9	99,9
2	МЧС России	100,0	99,1	99,5
3	Росфинмониторинг	99,2	98,1	99,1
4	Росрыболовство	96,4	97,7	94,0
5	Россельхознадзор	96,7	96,9	96,2
6	Рослесхоз	77,8	78,9	94,7
7	Роскомнадзор	97,5	97,6	91,2
8	Росприроднадзор	88,5	88,1	89,8
9	Росстандарт	78,0	85,9	85,1
10	Росгвардия	92,4	82,6	84,2
11	Роструд	89,1	88,3	84,1
12	Ространснадзор	64,8	73,9	82,5
13	Росалкогольрегулирование	52,5	44,1	82,4
14	ФСПП России	-	71,0	80,7
15	ФМБА России	82,3	82,0	80,1
16	ФНС России	81,0	76,8	78,1
17	Ростехнадзор	74,9	78,5	77,7
18	МВД России	66,5	74,6	72,1
19	Росреестр	69,3	70,5	69,9
20	Минкультуры России	48,8	42,4	64,3
21	ФТС России	60,1	62,3	53,0
22	Росздравнадзор	55,0	55,5	49,1
23	ФАС России	35,9	37,3	48,6
24	Минфин России	-	77,2	47,9
25	Рособрнадзор	29,7	28,3	42,6
26	Росаккредитация	59,0	24,5	37,4
27	Роспатент	16,7	6,1	32,1
28	ФСТЭК России	7,9	41,7	23,5
29	Минюст России	9,6	10,8	13,3
30	Казначейство России	13,9	6,0	5,0
В среднем		87,6	87,3	88,2

Редко возбуждаются дела об административных правонарушениях в контрольной деятельности Рособрнадзора, Росаккредитации и, особенно, Казначейства России, Минюста России, Роспатента 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 контрольные органы в 2018 году возбуждали дела об административных правонарушениях, выявленных в ходе проведенных проверок, в среднем в 63,4 % случаев, что чаще, чем в 2017 году (60,5 %) и в 2016 году (57,0 %). При этом только в 23 субъектах Российской Федерации этот показатель колеблется в пределах 80–99 процентов (республики Мордовия, Марий Эл, Коми, Чеченская Республика, Приморский край, Архангельская, Белгородская, Нижегородская, Оренбургская, Самарская, Саратовская, Смоленская, Тюменская, Ульяновская области и другие территории).

В большинстве субъектов Российской Федерации (44 территории) в деятельности региональных контрольно-надзорных органов указанный показатель существенно ниже среднего значения.

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

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

На фоне сокращения абсолютного количества проводимых проверок, в ходе которых выявляются нарушения обязательных требований, и соответствующего уменьшения количества проверок, по результатам которых возбуждаются дела 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 95,1% (в 2017 году – 94,2 %, в 2016 году – 94,1 %, в 2015 году – 89,9 %) (Таблица 32).

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	Казначейство России	77,8	100,0	100,0
2	Росгвардия	94,3	100,0	100,0
3	Росрыболовство	90,3	95,8	98,2
4	МВД России	100,0	95,2	97,7
5	Роспотребнадзор	98,1	97,4	97,6
6	ФНС России	94,1	91,1	97,3
7	Ростехнадзор	96,6	94,8	96,5
8	Роструд	98,3	98,2	96,3
9	Россельхознадзор	94,2	95,3	95,7
10	Рослесхоз	52,4	73,3	94,4
11	Росфинмониторинг	92,4	95,7	94,1
12	МЧС России	88,0	89,2	92,6
13	Росалкогольрегулирование	92,4	80,7	92,2
14	Росздравнадзор	92,8	92,6	91,3
15	ФМБА России	89,3	89,6	90,9
16	ФТС России	80,8	84,8	88,8
17	ФАС России	78,0	79,8	87,5
18	Ространснадзор	86,8	92,0	87,2
19	Росстандарт	89,8	89,0	86,8
20	Минфин России	-	87,8	77,7
21	Росреестр	70,9	77,7	76,2
22	Роскомнадзор	99,7	91,9	76,0
23	Росаккредитация	78,5	42,0	68,5
24	Минюст России	79,0	88,4	65,9
25	Росприроднадзор	78,0	87,4	62,9
26	Роспатент	44,4	100,0	61,1
27	ФСТЭК России	100,0	20,0	50,0
28	Минкультуры России	53,3	33,3	44,4
29	ФССП России	-	22,7	44,4
30	Рособрнадзор	34,5	45,5	33,7
В среднем		94,1	94,2	95,1

Следует отметить сравнительно низкое значение этого показателя в 2018 году в деятельности Минфина России, Росреестра, Роскомнадзора, Росаккредитации, Минюста России, Росприроднадзора (менее 80 %), и, особенно, в деятельности Рособрнадзора, Минкультуры России и ФСПП России.

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 процентов.

Анализируя структуру административных наказаний, наложенных федеральными контрольно-надзорными органами (Таблица 33), необходимо отметить снижение их общего количества, которое в 2018 году составило 977,8 тыс., что на 7 % меньше, чем в 2017 году (1055,6 тыс.), на 8,3 % меньше, чем в 2016 году (1078,0 тыс.), и на 23 % меньше, чем в 2015 году (1269,1 тыс.).

Таблица 33.

Виды административных наказаний, наложенных федеральными органами исполнительной власти

Виды административных наказаний	2016 год (рост/снижение по сравнению с 2015 г.)	2017 год (рост/снижение по сравнению с 2016 г.)	2018 год (рост/снижение по сравнению с 2017 г.)
Количество административных наказаний – всего, в том числе:	1 078 037 (-15%)	1 055 558 (-2%)	977 835 (-7%)
административный штраф;	925 563 (-17%)	853 728 (-8%)	760 253 (-11%)
предупреждение;	136 546 (+8%)	181 963 (+33%)	197 152 (+8%)
административное приостановление деятельности;	7 623 (-31%)	7 106 (-7%)	6 846 (-4%)
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства;	5 297 (-31%)	9 704 (+83%)	10 112 (+4%)
лишение специального права, предоставленного физическому лицу;	699 (-71%)	-	1
конфискация орудия или предмета совершения административного правонарушения;	2 170 (-11%)	2 888 (+18%)	3 359 (+16%)
административный арест;	61 (-87%)	80 (+31%)	74 (-8%)
дисквалификация	78 (-44%)	89 (+14%)	38 (-57%)

Согласно данным, приведенным в Таблице 33, на фоне общего сокращения количества наложенных наказаний за нарушения обязательных требований последовательно расширяется практика применения административных наказаний в виде предупреждения по фактам впервые выявленных и малозначительных

нарушений.

С другой стороны, в отчете за 2018 год указан лишь один случай административного наказания за нарушения, предусматривающие лишение специальных прав, в то время, как только за нарушения правил дорожного движения, выявленные ГИБДД МВД России, судами по инициативе контролирующего органа ежегодно выносятся сотни тысяч решений о лишении физических лиц права управления транспортными средствами.

Продолжается сокращение практики применения контролирующими органами административных наказаний в виде административного ареста (с 600–500 случаев в 2014–2015 годах до 60–80 случаев в 2016–2018 годах), дисквалификации (с 250–140 случаев в 2014–2015 годах до 90–40 случаев в 2016–2018 годах), а также административного приостановления деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (с 17 – 11 тыс. случаев в 2014 – 2015 годах до 7,6 тыс. в 2016 году, 7,1 тыс. в 2017 году и 6,8 тыс. случаев в 2018 году).

В отчетном году наиболее распространенным видом административного наказания, по-прежнему, являются административные штрафы, которые применяются почти в 78 % общего числа наказаний. Общее их количество ежегодно снижается более быстрыми темпами, чем темпы снижения общего количества административных наказаний.

При этом ежегодно увеличивается количество налагаемых за административные правонарушения предупреждений, и их доля в общей сумме наказаний составляет в 2018 году 20 % (17 % в 2017 году, 13% в 2016 году и 10 % в 2015 году).

Удельный вес иных видов административных наказаний, наложенных в 2018 году по результатам проверок, является незначительным в общем количестве административных санкций, применяемых контрольными органами.

Общая сумма наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) штрафов за административные правонарушения в 2018 году в сопоставимых размерах составила 10 521,2 млн. руб. (без данных ФТС России в отношении суммы штрафов, наложенных на юридических лиц), что на 3 607,6 млн.

меньше, чем в 2017 году (14 128,8 млн. руб.) и на 4 888,0 млн. меньше, чем в 2016 году (15 409,2 млн. руб.).

Таким образом, внесенные в 2016–2018 годах изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, многочисленные поправки, направленные на увеличение размеров административных штрафов за нарушения во многих сферах хозяйственной деятельности, не оказали заметного влияния с одной стороны на усиление строгости административного воздействия контролирующих органов на хозяйствующих субъектов, а с другой – на повышение добросовестности подконтрольных субъектов.

Следует отметить, что в общую сумму штрафов не включены несопоставимые по размерам данные о штрафах, накладываемых ФТС России на юридических лиц (в 2018 году более 133,8 млрд. руб.), поскольку размеры штрафов за нарушения таможенного законодательства носят фискальный характер и определяются во многих случаях величинами, кратными стоимости незаконно ввозимых, вывозимых товаров.

Органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации в 2018 году наложено штрафов на сумму 5227,8 млн. руб. (без данных Республики Крым и г. Севастополя, ошибочно указавших в отчетах несопоставимые величины сумм наложенных штрафов в рублях, а не в тысячах рублей), что примерно соотносится с данными за 2017–2016 годы (соответственно 6547,8 и 6485,0 млн. руб.).

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

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	2016	442 465	47,8	2 753,3	17,8	6,2
	2017	406 626	47,6	2 838,3	20,1	7,0
	2018	362 482	48,4	2 845,2	19,5	7,8
Индивидуальный предприниматель	2016	146 756	15,9	1 299,4	8,4	8,9
	2017	87 274	10,2	850,4	6,0	9,7
	2018	58 324	7,8	775,9	5,3	13,3
Юридическое лицо ^{х)}	2016	225 514	24,4	13 111,3	85,1	58,1
	2017	230 419	27,0	11 686,2	82,7	50,7
	2018	209 030	27,9	10 900,1	75,1	52,2
Всего ^{х)}	2016	925 563		15 409,2		16,6
	2017	853 728		14 128,8*		16,5
	2018	748 729		14 521,2		19,4

*) без данных ФТС России

Основную долю в общем количестве штрафов в 2016–2018 годах составляют штрафы на должностных лиц (47,6–48,4 процентов). Сокращается доля штрафов, накладываемых на индивидуальных предпринимателей, которая составляет в 2018 году 7,8 % общего количества штрафов (в 2017 году – 10,2 %, в 2016 году – 15,9 %). Одновременно последовательно увеличивается доля штрафов, накладываемых на юридических лиц (с 24,4 % в 2016 году до 27,9 % в 2018 году). Именно на юридических лиц приходится основная доля наложенных штрафов по их размерам (75,1 %).

Средний размер штрафов, накладываемых на должностных лиц, увеличивается и составляет в отчетном году 7,8 тыс. руб. (в 2017 году – 7,0 тыс. руб. в 2016 году – 6,2 тыс. руб.)

Также последовательно увеличивается средний размер штрафов, накладываемых на индивидуальных предпринимателей (с 8,9 тыс. руб. в 2016 году, 9,7 тыс. руб. в 2017 году до 13,3 тыс. руб. в 2018 году).

Средний размер штрафов на юридических лиц колеблется в пределах

58 тыс. рублей.

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 35).

Таблица 35.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	ФСТЭК России	0,8	1,0	1,0
2	ФМБА России	0,8	1,0	1,0
3	Росстандарт	0,8	0,8	1,0
4	ФАС России	0,2	0,3	1,0
5	Роспатент	0,5	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
9	Рослесхоз	0,2	0,9	0,9
10	Ростехнадзор	0,9	0,9	0,8
11	Роскомнадзор	1,0	0,9	0,8
12	Росздравнадзор	0,9	0,8	0,8
13	Росфинмониторинг	0,6	0,8	0,8
14	Росгвардия	1,0	0,7	0,8
15	Росреестр	0,4	0,6	0,8
16	Росприроднадзор	0,7	0,7	0,7
17	МЧС России	0,8	0,6	0,7
18	Ространснадзор	0,7	0,6	0,7
19	Минкультуры России	0,3	0,7	0,6
20	ФНС России	0,7	0,7	0,6
21	Казначейство России	0,1	0,4	0,6
22	Россельхознадзор	0,6	0,6	0,6
23	МВД России	0,8	0,5	0,6
24	Росрыболовство	0,6	0,6	0,6
25	Росалкогольрегулирование	0,2	0,4	0,5
26	ФСПП России	-	0,7	0,5
27	Минюст России	0,3	0,4	0,2
28	Росаккредитация	0,3	0,2	0,1
В среднем^{х)}		0,6	0,7	0,75

^{х)} без данных ФТС России и Рособрнадзора

Наиболее полно в 2016–2018 годах взыскиваются штрафы (без учета сумм штрафов, уплата которых переходит на следующий год) органами Росстандарта, ФАС России, ФСТЭК России, ФМБА России, Роспотребнадзора, Роструда, Минфина

России, Роспатента, Рослесхоза (9–100 процентов), Росздравнадзора, Роскомнадзора, Ростехнадзора, Росреестра, Росгвардии, Росфинмониторинга (80–90 процентов), МЧС России, Ространснадзора, Росприроднадзора (70–80 процентов).

На уровне 60 % от числа наложенных взыскивались штрафы органами Минкультуры России, Росрыболовства, Россельхознадзора, ФНС России, МВД России, Казначейства России.

Органами ФСПП России, Росалкогольрегулирования, Минюста России, Росаккредитации в отчетном году было взыскано менее 50 % наложенных штрафов, что может свидетельствовать о недоработке перечисленных ведомств по взысканию штрафов, в том числе с использованием всего набора установленных законодательством Российской Федерации механизмов.

Рособрнадзор ежегодно представляет в статистических отчетах данные по суммам взысканных штрафов значительно (в несколько раз) превышающим суммы наложенных штрафов.

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

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

Таблица 36.

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

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
1	ФТС России	15,6	6,1	11,2
2	МВД России	6,9	7,6	9,6
3	Роструд	7,0	6,6	6,7
4	Росздравнадзор	1,7	3,0	5,4

№	Наименование органа контроля	2016 год	2017 год	2018 год
5	ФНС России	2,7	3,4	3,9
6	Роспатент	-	2,0	1,8
7	Росаккредитация	4,9	3,5	0,6
8	Минфин России	-	0,2	0,5
9	Россельхознадзор	0,1	0,1	0,4
10	Росстандарт	менее 0,1	менее 0,1	0,4
11	ФАС России	0,4	0,9	0,3
12	Росприроднадзор	0,3	0,3	0,2
13	Роспотребнадзор	0,1	0,3	0,2
14	Минюст России	0,2	0,0	0,1
15	МЧС России	менее 0,1	0,2	менее 0,1
16	Ростехнадзор	0,1	менее 0,1	менее 0,1
В среднем		2,0	2,0	2,0

В 2018 году 16 органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), использовали полномочия по передаче материалов по выявленным при проверках нарушениям обязательных требований в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

При этом выявлялись грубые нарушения обязательных требований, с которыми были связаны случаи причинения вреда охраняемым законом 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 в деятельности МЧС России, Россельхознадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, ФМБА материалы по выявляемым грубым нарушениям обязательных требований, послуживших причиной нанесенного вреда, лишь в единичных случаях передаются в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел.

Ространснадзор, Роскомнадзор, Росрыболовство, Росалкогольрегулирование, Росгидромет, Росреестр, Росфинмониторинг в процессе исполнения своих контрольно-надзорных полномочий, как следует из отчетов и представляемых ежегодных докладов, не сталкиваются с нарушениями, являющимися основаниями для возбуждения уголовных дел.

4. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА), МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2018 ГОДУ

Приведенные данные по итогам осуществления контрольно-надзорной деятельности в 2018 году позволяют сделать следующие выводы.

1. В основу модернизации системы контрольно-надзорной деятельности была положена идеология риск-ориентированного подхода к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, законодательно закреплённая в положениях Федерального закона № 294-ФЗ и реализуемая в настоящее время в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации при проведении наиболее масштабных по объёму проводимых проверок и отдельных мероприятий по контролю.

2. Ведущее значение приобрела работа, направленная на:

- систематизацию и актуализацию системы нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорной деятельности;
- пересмотр, устранение избыточных, дублирующих и нереализуемых обязательных требований, соблюдение которых проверяется в процессе контроля, а также дифференциацию обязательных требований с учетом оценки риска причинения вреда вследствие их несоблюдения;
- прекращение проверок соблюдения устаревших требований, принятых органами исполнительной власти СССР и РСФСР;
- обеспечение открытости и доступности для хозяйствующих субъектов перечней нормативных документов, устанавливающих обязательные требования, и текстов самих документов;
- проведение контролирующими органами профилактических мероприятий в рамках ежегодно утверждаемых программ профилактики нарушений обязательных требований.

3. Принципиальное значение имеет реализация предложений по дальнейшему развитию системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, ориентированной на конечные целевые показатели предотвращения

причинения вреда охраняемым законом общественным ценностям и одновременного повышения экономической эффективности этой деятельности государства, а также определение показателей результативности и эффективности государственного и муниципального контроля, разработка и внедрение методики расчета таких показателей, внедрение их в полном масштабе, начиная с 2018 года.

4. В целях усиления защиты прав предпринимателей при внесении изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ была упорядочена организация плановых и внеплановых проверок; регламентированы мероприятия по контролю без взаимодействия с проверяемыми субъектами; создана информационная система по результатам проведенных проверок; сокращен объем запрашиваемой у проверяемого субъекта документации и сведений, которые могут быть получены контролирующими органами в порядке межведомственного электронного взаимодействия, а при выездной проверке также документации, проверенной в ходе документарной проверки, а также законодательно закреплена профилактическая деятельность контролирующих органов по предупреждению нарушений обязательных требований.

Вместе с тем в дальнейшем необходимо законодательное закрепление следующих вопросов:

- унификация прав, обязанностей и ответственности должностных лиц контрольных органов, определение статуса «государственный инспектор» за должностными лицами контролирующих органов, установление дополнительных требований к уровню профессиональных знаний и наличию опыта работы, стимулированию их деятельности по результатам работы;

- установление единых требований к разработке, содержанию, принятию, внедрению ведомственных нормативно-правовых актов, устанавливающих обязательные требования, положения которых подлежат проверкам;

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

- сокращение масштабов разрешительных функций органов государственной власти и органов местного самоуправления посредством развития системы уведомительного порядка начала хозяйственной деятельности, декларирования ее субъектами соответствия намечаемой деятельности обязательным требованиям с использованием стандартизованных методик самооценки и самоконтроля, законодательного закрепления поэтапного расширения перечня уведомительных видов деятельности.

- переход на систему целевого финансирования контрольно-надзорных и разрешительных функций, основанной на внедрении при формировании и принятии проектов бюджетов всех уровней единой методики анализа фактического и расчета необходимого ресурсного обеспечения (кадрового, материально-технического, финансового) этих функций.

Важным направлением совершенствования нормативного правового регулирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, защиты прав хозяйствующих субъектов является реализация следующих мероприятий:

- сокращение сроков выполнения работы по совершенствованию системы нормативно-правового обеспечения контрольно-надзорных функций государства, по пересмотру и актуализации обязательных требований ведомственных нормативных правовых актов, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности, а также приведению их в соответствие с современным уровнем развития науки и техники, международным опытом нормативного регулирования, упрощению, устранению избыточности, дублирования и противоречивости;

- устранение дублирования различных контрольно-надзорных функций в системе государственного контроля, исключение избыточных и неэффективных функций, сокращение за счет упорядочения и укрупнения по видам экономической деятельности и сферам межотраслевого регулирования видов государственного

контроля (надзора), а также видов контроля, связанных с разрешительными полномочиями государства;

- внедрение в организацию и осуществление контрольно-надзорных функций наряду с методиками оценки и классификации риска причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, методологии управления рисками в целях их минимизации или устранения под воздействием различных видов и форм контрольной деятельности государства;

- совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявляемых при осуществлении государственного надзора, повышения их эффективности как профилактики возможных нарушений обязательных требований хозяйствующими субъектами, защиты охраняемых общественных ценностей;

- обеспечение открытости и доступности информации о нормативных правовых актах, устанавливающих обязательные требования, подлежащие контролю, об организации и результатах контрольно-надзорной деятельности государства, формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности.

В 2018 году реформа контрольно-надзорной деятельности стала частью большой реформы, затрагивающей сферу государственного регулирования (реформа обязательных требований или регуляторная гильотина, реформа разрешительной деятельности, собственно реформа контрольно-надзорной деятельности, реформа Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Складывающийся подход комплексного реформирования основан на объективной и неразрывной связи всех реформируемых сфер государственного управления. Государственное регулирование осуществляется путем установления требований законодательных и подзаконных актов (обязательных требований) к хозяйствующим и иным субъектам. В установленных законодательством случаях осуществление определенной деятельности или совершение иных действий допускается только после получения лицензии или иного разрешения, получение которых связано с соответствием определенным требованиям. Соблюдение

требований к осуществлению видов деятельности, иных действий, требующих получения разрешений, а также соблюдение обязательных требований оценивается при осуществлении контрольно-надзорной деятельности. Обеспечение соблюдения обязательных требований хозяйствующими и иными субъектами осуществляется в том числе путем привлечения лиц, виновных в совершении административных правонарушений к административной ответственности.

Все перечисленные элементы государственного управления находятся в тесной взаимосвязи. Применение современных форм осуществления контрольно-надзорной деятельности не приведет к необходимым результатам, если обязательные требования, соблюдение которых проверяется в ходе государственного контроля (надзора), будут носить избыточный и устаревший характер, а законодательство об административных правонарушениях будет ориентировано только на выявление возможного большего числа нарушений и применение жёстких наказаний.