

**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, 2014 г.

Содержание

1. Введение	4
I. Нормативно-правовое регулирование государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 г. и перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов	5
1.1 Обзор изменений нормативно-правового регулирования в 2013 году, перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов	5
1.1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году	5
1.1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году	9
1.1.3. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации	19
II. Общие вопросы организации контрольно-надзорной деятельности	22
2.1. Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий	22
2.1.1. Современное состояние применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)	22
2.1.2. Предложения по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в России.:	33
2.2. Открытость деятельности контрольно-надзорных органов	38
2.2.1. Требования к раскрытию информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»	38
2.2.2. Практика раскрытия в сети «интернет» информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля	45
III. Масштабы контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2013 г	49
3.1. Общая характеристика масштабов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	49
3.2. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности	57

3.2.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности	57
3.2.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора)	69
3.3. Показатели результативности и эффективности лицензионного контроля	94

ВВЕДЕНИЕ

Настоящий доклад «Об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в Российской Федерации в 2013 году» (далее - Доклад) является продолжением докладов Минэкономразвития России подготовленных и представленных в Правительство Российской Федерации в 2010-2013 годах.

В данном Докладе, составленном по состоянию на 1 апреля 2014 года (если по тексту не указано иное), рассмотрены вопросы применения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее - Федеральный закон № 294-ФЗ), а также проблемы, существующие в системе государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, предлагаются решения рассматриваемых проблем.

При подготовке доклада использованы материалы Доклада «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад - 2013», подготовленного совместно Минэкономразвития России, Российским союзом промышленников и предпринимателей, Национальным исследовательским университетом - Высшая школа экономики.

**I. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)
И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ В 2013 Г.
И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ**

**1.1. Обзор изменений нормативно-правового регулирования в 2013 году.
Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов**

**1.1.1. Общая характеристика изменений нормативно-правовой базы
государственного контроля (надзора) и муниципального контроля
в 2013 году**

Систему законодательства, регламентирующего вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, составляют базовый Федеральный закон № 294-ФЗ и около 150 отраслевых законодательных актов, содержащих положения, регулирующие организацию и осуществление государственного контроля (надзора) в отдельных сферах деятельности.

В 2013 году продолжилось развитие нормативно-правовой базы контрольно-надзорной деятельности по следующим направлениям:

- приняты 9 федеральных законов, согласно которым в Федеральный закон № 294-ФЗ внесены изменения, предусматривающие уточнения отдельных его положений в части лотерейной, образовательной, антитеррористической деятельности, промышленной безопасности, охраны здоровья населения, участия граждан в долевом строительстве многоквартирных жилых домов, контрактной системы, уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности.

- продолжена работа по приведению нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора) в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ. Разработаны новые положения о различных видах государственного контроля (надзора), внесены

изменения в действующие положения о различных видах государственного контроля (надзора), утверждены административные регламенты исполнения контрольно-надзорных функций.

В 2013 году Правительством Российской Федерации утверждены 18 новых положений, устанавливающих порядок осуществления различных видов государственного контроля (надзора) (в области связи, ветеринарии, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, жилищных отношений, охраны атмосферного воздуха, водных объектов, животного мира, охоты, пожарного надзора в лесах, медицинской деятельности, обращения лекарственных средств и изделий медицинского назначения, регулируемых государством цен (тарифов), игровой деятельности, энергетического и транспортного надзора, безопасности дорожного движения, деятельности саморегулируемых организаций).

С учетом принятых в 2012 году положений, устанавливающих порядок осуществления различных видов государственного контроля (надзора), в 33 сферах деятельности порядок осуществления государственного контроля (надзора) регламентирован новыми положениями о различных видах государственного контроля (надзора).

Кроме того, внесены изменения в 34 нормативных правовых акта Правительства Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора), в том числе в 12 ранее утвержденных положений о порядке его осуществления (в области лесных и земельных отношений, обеспечения энергоэффективности, пожарной безопасности, строительной деятельности, безопасности пищевых продуктов, использования и охраны недр, метрологии и др.).

Указом Президента Российской Федерации от 29 июня 2013 года № 593 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений Указа Президента Российской Федерации от 26 апреля 2007 года № 555 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 15 марта 1999 года № 350 «Вопросы Службы специальных объектов при Президенте Российской Федерации» и в Положение,

утвержденное этим Указом» в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ приведены положения актов Президента Российской Федерации по вопросам государственного контроля (надзора).

В принятых нормативных правовых актах определяются уполномоченные органы государственного контроля (надзора) и разграничиваются их полномочия, устанавливаются перечни должностных лиц указанных органов, их права, обязанности, ответственность и ограничения при проведении проверок, унифицированный порядок организации и проведения государственного контроля (надзора), конкретизируется предмет проводимых проверок и отдельных мероприятий по контролю. Во всех положениях о государственном контроле (надзоре) устанавливается обязательность размещения информации о результатах проводимых проверок в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

В 2013 году органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приняты нормативные правовые акты, направленные на обеспечение как реализации собственных полномочий по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) (в области охраны окружающей среды, ветеринарии, здравоохранения, жилищных отношений, строительной деятельности и других сферах), так и на реализацию делегированных органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) (в области лесного, охотничьего надзора, контроля в здравоохранении, образовании и других сферах).

Важным направлением в сфере нормативного правового регулирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году явилась подготовка в соответствии с поручением Президента Российской Федерации проекта Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 года (далее - Концепция).

Проектом указанной Концепции предусматривается:

— определение правовых основ системы государственного контроля, предусматривающих установление и разграничение целей, задач, принципов, предмета, содержания и порядка осуществления различных видов государственного контроля (надзора) и разрешительных функций государства;

— приведение в соответствие с современным уровнем развития науки и техники, международным опытом национальной системы нормативно-правового обеспечения государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций, норм, устанавливающих обязательные требования, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности;

— устранение дублирования различных функций в системе государственного контроля, исключение избыточных и неэффективных функций;

— оптимизация структуры государственных органов, осуществляющих контрольные, надзорные и разрешительные функции, имея в виду наделение полномочиями по их осуществлению только специализированных исполнительных органов государственной власти - федеральных служб, в чьи полномочия входит осуществление государственного контроля (надзора);

— внедрение методологии оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, в систему организации и осуществления государственного контроля (надзора);

— определение показателей (критериев) эффективности контрольно-надзорных и разрешительных функций, разработка и внедрение методики расчета таких показателей и мониторинга эффективности указанной деятельности;

— совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного контроля (надзора);

— обеспечение открытости и доступности информации о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государственных органов

исполнительной власти, формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности;

— разработка и внедрение при формировании и принятии проектов бюджетов всех уровней методики ресурсного обеспечения контрольно-надзорных и разрешительных функций (кадрового, материально-технического, финансового).

Указанная Концепция внесена в Правительство Российской Федерации.

1.1.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в 2013 году

В 2013 году были изменены нормы ряда нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Данные изменения могут быть разделены по следующим основным направлениям.

1. Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ

Действие Федерального закона № 294-ФЗ распространяется не на все виды государственного и муниципального контроля (надзора). Частями 3 и 3.1 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ установлен перечень сфер деятельности, на которые не распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ, а частью 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ определен перечень видов государственного контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок.

В 2013 году перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяется установленный Федеральным законом № 294-ФЗ порядок проведения проверок, был дополнен контролем

за соблюдением требований законодательства об антитеррористической защищенности объектов (пункт 17 части 3.1 статьи 1).

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых особенности проведения проверок могут быть установлены федеральными законами, дополнен государственным контролем (надзором) в сфере образования и региональным государственным контролем (надзором) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости (соответственно пункты 27 и 28 части 4 статьи 1).

Проблема снижения универсальности Федерального закона № 294-ФЗ в результате постоянного расширения сфер контрольно-надзорной деятельности, на которые положения закона в части организации и проведения проверок хозяйствующих субъектов полностью или частично не распространяются, приобретает все большую актуальность.

Наличие перечня отдельных видов контрольно-надзорной деятельности, полностью или частично выведенных из-под действия Федерального закона № 294-ФЗ, вызвано тем, что в отдельных сферах регулирование государственного контроля (надзора) отраслевыми законами обуславливается спецификой осуществления конкретного вида деятельности (банковская, бюджетно-финансовая, налоговая, таможенная, страховая и другие) и различными рисками наступления негативных последствий в результате нарушений установленных требований.

2. Расширение сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Федеральным законом № 294-ФЗ был введен механизм уведомительного порядка начала предпринимательской деятельности. При предоставлении хозяйствующими субъектами уведомлений о начале предпринимательской деятельности получение ими каких-либо разрешений, согласований, заключений органов государственной власти и органов местного самоуправления не допускается.

Перечень таких видов деятельности, установленный частью 1 статьи 8 Федерального закона № 294-ФЗ, постоянно расширялся в течение 2010-2012 годов и был дополнен в 2013 году деятельностью по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности (уведомительный порядок введен вместо отмененного ранее института лицензирования) и деятельностью в сфере обращения медицинских изделий.

По состоянию на 1 января 2014 года было установлено 39 видов предпринимательской деятельности, для начала осуществления которых требуется направление уведомления.

Расширен утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» перечень работ и услуг в составе отдельных видов предпринимательской деятельности, о начале осуществления которых юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление. В течение 2011-2012 годов данный перечень увеличился с 43 до 68 позиций. По состоянию на 1 января 2014 года он содержит 89 позиций, что свидетельствует о том, что данный институт востребован у хозяйствующих субъектов.

В соответствии с изменениями, внесенными в законодательстве Российской Федерации в 2013 году, уведомительный порядок начала деятельности введен в отношении следующих видов работ и услуг:

- деятельность туристических агентов;
- 5 видов работ и услуг по перевозке грузов морским, внутренним водным и железнодорожным транспортом (за исключением опасных грузов);
- 9 видов работ и услуг по производству пищевых продуктов и кормов для животных;
- 8 видов работ и услуг по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности.

Во многих случаях использование уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности существенно облегчает доступ хозяйствующих субъектов на рынок и ведение предпринимательской деятельности, заменяя разрешительный механизм государственного регулирования уведомительным. Показательным примером является введение уведомительного порядка в отношении эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности. Ранее указанные виды деятельности подлежали лицензированию, но в 2013 году необходимость получения лицензии была исключена.

Уведомительный порядок представляется более эффективным (по сравнению с разрешительным порядком) рыночным механизмом государственного регулирования в тех сферах, где риски причинения вреда не высоки.

3. Сокращение сферы действия режима постоянного государственного контроля (надзора)

В 2011 году Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен статьей 13.1, регламентирующей порядок введения и применения режима постоянного государственного контроля (надзора) в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих отдельные объекты использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой высокую опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Федеральным законом от 4 марта 2013 года № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании

утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 22-ФЗ) режим постоянного государственного контроля (надзора) был ограничен следующими объектами:

- опасные производственные объекты I класса опасности;
- гидротехнические сооружения I класса (в соответствии с перечнем классов, установленным Правительством Российской Федерации);
- отдельные объекты использования атомной энергии, перечень которых утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 2012 года № 610-р «Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора».

Данное ограничение сферы применения режима постоянного государственного контроля (надзора) является примером законодательного регулирования системы организации и проведения проверок на основе оценки рисков и классификации объектов в сфере обеспечения промышленной безопасности и безопасности гидросооружений, предусматривающего направление ресурсов контрольно-надзорных органов на те объекты, потенциально возможные внештатные ситуации на которых способны причинить наибольший вред.

4. Создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей

Фундаментальной новеллой в регулировании защиты прав субъектов предпринимательства при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля явилось принятие Федерального закона от 7 мая 2013 года № 78-ФЗ «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 78-ФЗ), которым учреждена должность Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей (далее — Уполномоченный), а также установлено право субъектов Российской

Федерации по учреждению должности Уполномоченного по защите прав предпринимателей в соответствующем субъекте Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 2 Федерального закона № 78-ФЗ одной из основных задач Уполномоченного является осуществление контроля за соблюдением прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Основной формой защиты прав предпринимателей Уполномоченным является рассмотрение жалоб. Согласно пунктам 4 и 5 части 1 статьи 5 Федерального закона № 78-ФЗ в число прав Уполномоченного при рассмотрении жалобы входят:

— право принимать с письменного согласия заявителя участие в выездной проверке, проводимой в отношении заявителя в рамках государственного контроля (надзора) или муниципального контроля;

— право одновременно с обжалованием в судебном порядке ненормативных правовых актов органов местного самоуправления, нарушающих права и законные интересы субъектов предпринимательской деятельности выносить подлежащие немедленному исполнению предписания о приостановлении их действия до вступления в законную силу судебного акта, вынесенного по результатам рассмотрения заявления Уполномоченного.

По результатам рассмотрения жалобы Уполномоченный обязан выполнить одно или несколько из следующих действий:

— разъяснить заявителю вопросы, касающиеся его прав и законных интересов, в том числе формы и способы их защиты, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

— передать жалобу в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, к компетенции которых относится разрешение жалобы;

— направить в орган государственной власти, орган местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях (бездействии)

которых усматривается нарушение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, заключение с указанием мер по восстановлению прав и соблюдению законных интересов указанных субъектов;

— обратиться в суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, признании незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов (за исключением органов прокуратуры, Следственного комитета Российской Федерации, судов), органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными публичными полномочиями, должностных лиц;

— обратиться в суд с иском о защите прав и законных интересов других лиц, в том числе групп лиц, являющихся субъектами предпринимательской деятельности;

— обжаловать вступившие в законную силу судебные акты арбитражных судов, принятые в отношении заявителя, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

— направить в органы государственной власти, органы местного самоуправления, иные органы, организации, наделенные федеральным законом отдельными публичными полномочиями, обращение о привлечении лиц, виновных в нарушении прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности, к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В целях комплексного подхода к защите прав субъектов предпринимательской деятельности с участием Уполномоченного в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, закрепляющие право юридического лица, индивидуального предпринимателя при проведении проверки привлекать к участию в проверке Уполномоченного либо уполномоченного по защите прав предпринимателей в субъекте Российской Федерации.

Формирование института Уполномоченного создало дополнительный механизм защиты прав субъектов предпринимательской деятельности при проведении в отношении них контрольных мероприятий.

5. Регламентация порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора)

В 2013 году была проведена работа по принятию новых и приведению в соответствие с законодательством Российской Федерации действующих положений об отдельных видах государственного контроля (надзора).

В течение указанного периода времени было принято 9 новых (ранее отсутствовавших) положений об отдельных видах контроля. В их число входят:

1. Положение о федеральном государственном охотничьем надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 25 января 2013 года № 29);

2. Положение о федеральном государственном карантинном фитосанитарном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 31 января 2013 года № 69);

3. Положение о государственном надзоре в области организации и проведения азартных игр (постановление Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2013 года № 75);

4. Положение о федеральном государственном транспортном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 года № 236);

5. Положение о государственном жилищном надзоре (постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2013 года № 493);

6. Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора (постановление Правительства Российской Федерации от 20 июля 2013 года № 610);

7. Положение о федеральном государственном надзоре в области безопасности дорожного движения (постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2013 года № 716);

8. Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в области транспортной безопасности (постановление Правительства Российской Федерации от 4 октября 2013 года № 880);

9. Правила осуществления антимонопольного регулирования и контроля в электроэнергетике (постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 1164).

В начале 2014 г. было принято Положение о федеральном государственном надзоре в области ядерной и радиационной безопасности при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах (Указ Президента Российской Федерации от 13 февраля 2014 г. № 79).

Кроме того, в 2013 году было принято в новой редакции 9 положений об отдельных видах контроля. В их число входят:

1. утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2013 года № 476 положения о:

- 1) федеральном государственном надзоре в области связи;
- 2) государственном надзоре в области охраны атмосферного воздуха;
- 3) государственном надзоре в области использования и охраны водных объектов;
- 4) федеральном государственном надзоре в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- 5) федеральном государственном пожарном надзоре в лесах;
- 6) государственном ветеринарном надзоре;
- 7) федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом надзоре.

2. Положение о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов) (постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 543);

3. Правила государственного надзора за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях (постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2013 года № 820).

Эти новые нормативные правовые акты были приняты в целях приведения нормативно-правовой базы осуществления государственного контроля (надзора) в соответствии с изменившимся правовым регулированием в данной сфере.

В 2013 году федеральными органами исполнительной власти принято 25 административных регламентов исполнения государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора) и 1 административный регламент предоставления государственной услуги по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

Всего по состоянию на 1 января 2014 года действовало:

— 104 административных регламента исполнения государственных функций по осуществлению государственного контроля (надзора);

— 5 административных регламентов взаимодействия при осуществлении государственного контроля (надзора);

— 5 административных регламентов предоставления государственных услуг по приему уведомлений о начале осуществления отдельных видов деятельности.

Данная работа завершена не полностью. Так, в соответствии с пунктами 3-5 (7) Правил представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584, полномочиями по приему данных уведомлений наделены 7 федеральных органов исполнительной власти, а также органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сферах ветеринарного и жилищного надзора. Однако соответствующие регламенты приняты только Роспотребнадзором, Ространснадзором, Рострудом и ФМБА

России. При этом отсутствуют административные регламенты оказания государственных услуг по приему уведомлений о начале предпринимательской деятельности МЧС России, Росстандартом и Ростехнадзором.

6. Развитие системы административной ответственности за правонарушения в сфере осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

В 2013 году основной тенденцией в рассматриваемой сфере стала детализация составов административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) и выявляемых в рамках государственного и муниципального контроля (надзора).

Данная детализация затронула как составы, предусматривающие наказание за нарушение обязательных требований, установленных в разных отраслях экономики (часть 4 статьи 9.1, часть 2 и 3 статьи 10.8 КоАП Российской Федерации), так и составы, устанавливающие ответственность за противодействие проверкам (например, части 5 и 6 статьи 19.4, части 7.1, 8.1, 18-22 статьи 19.5 КоАП РФ).

1.1.3. Перспективы реформирования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации

Основным направлением реформирования системы контрольно-надзорных органов в Российской Федерации является реализация Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014-2018 года, для чего необходимо обеспечить:

— достижение высокого уровня защищенности прав и законных интересов граждан, коммерческих и некоммерческих организаций и государства от различных угроз, в том числе возникающих в сфере экономики;

- снижение рисков, связанных с открытием и ведением бизнеса в России;

- снижение государственных расходов на содержание государственного аппарата, наделенного контрольно-надзорными полномочиями, и на осуществление контрольной (надзорной) деятельности;

- поэтапное повышение квалификации и уровня оплаты труда всех категорий государственных инспекторов;

- повышение инвестиционной привлекательности Российской Федерации.

Для обеспечения реализации указанной выше Концепции необходимо применение такого методологического подхода, который позволит:

- в несколько раз сократить общее число проверяемых хозяйствующих субъектов за счет перехода к практике комплексных проверок, которые в настоящее время осуществляются в рамках проверок со стороны множества контролирующих ведомств;

- значительно сократить бюджетные затраты на содержание контрольно-надзорной системы за счет эффекта сокращения расходов на содержание одного сотрудника органа государственной власти, уменьшения числа сотрудников контрольно-надзорных органов;

- повысить уровень вознаграждения специалистов контрольно-надзорных органов, непосредственно осуществляющих инспекционные функции;

- повысить эффективность вневедомственного контроля внутри подсистемы исполнительных органов государственной власти;

- сократить число контрольно-надзорных органов субъектов Российской Федерации с передачей их функций ограниченному числу крупных территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также передать таким органам контрольно-надзорные функции органов местного самоуправления, снизив тем самым нагрузку на местные бюджеты.

Обобщая анализ изменений, внесенных в 2013 году в нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы осуществления государственного

и муниципального контроля (надзора), можно выделить нововведения, заслуживающие как положительной, так и отрицательной оценки.

Позитивными нововведениями являются:

— сокращение и уточнение сферы действия режима постоянного государственного контроля (надзора);

— создание института уполномоченных по защите прав предпринимателей (с наделением их полномочиями по защите прав субъектов предпринимательства при реализации органами публичной власти контрольно-надзорных полномочий);

— продолжение работы по подробной регламентации порядка исполнения контрольно-надзорных функций путем принятия положений об отдельных видах контроля (надзора) и административных регламентов.

Негативно можно оценить продолжающееся расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ.

Для дальнейшего повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо продолжение совершенствования законодательства. При этом важно как последовательное исправление мелких недостатков, так и существенная переработка отдельных контрольно-надзорных инструментов: внедрение риск-ориентированного подхода, систематизация проверяемых требований, существенное повышение уровня открытости органов государственной власти в данной сфере, изменение системы административной ответственности.

Совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности должно быть увязано с совершенствованием самой системы контрольно-надзорных органов.

II. ОБЩИЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.1. Риск-ориентированный подход при исполнении контрольно-надзорных полномочий

2.1.1. Современное состояние применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)

В настоящее время использование системы управления рисками при осуществлении государственного контроля (надзора) в России имеет ограниченный характер. В отношении подавляющего большинства видов государственного контроля (надзора) отсутствуют нормативные требования о необходимости учета опасности проверяемых субъектов и объектов при определении периодичности, предмета и пределов проведения проверок.

Вместе с тем существуют отдельные примеры использования риск-ориентированного подхода. Наиболее полно и последовательно система управления рисками внедрена в отношении государственного портового контроля, надзора в сфере промышленной безопасности и таможенного контроля. Отдельные элементы риск-ориентированного подхода также используются в сфере обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, обращения с отходами, обеспечения пожарной безопасности, организации гражданской обороны, организации технического осмотра автотранспортных средств.

Рассмотрим примеры риск-ориентированного подхода в российском законодательстве.

Государственный портовый контроль

Система оценки рисков и управления ими, используемая в рамках государственного портового контроля, является одним из примеров лучшей практики внедрения риск-ориентированного подхода при исполнении контрольно-

надзорных полномочий. Главной особенностью управления рисками при осуществлении государственного портового контроля является специальный подход к оценке рисков: ведется учет не только основных характеристик проверяемых объектов, но и результатов предыдущих проверок (включая сведения о количестве нарушений).

Порядок назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок был утвержден приказом Минтранса России от 10 апреля 2013 года № 114 «Об утверждении Порядка назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок».

Периодичность проверок судна или иного плавучего объекта устанавливается на основании оценок рисков нарушения обязательных требований на судне. Оценки рисков автоматически рассчитываются информационной системой государственного портового контроля.

Для оценки рисков используются следующие параметры:

- класс судна;
- тип судна (сухогрузное, пассажирское, грузопассажирское, наливное и т.д.);
- возраст судна, который определяется датой его постройки;
- количество нарушений обязательных требований, выявленных при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев;
- количество временных задержаний судна в течение предыдущих 12 месяцев;
- отсутствие данных в информационной системе государственного портового контроля о проверках судна.

Обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов

Система управления рисками в сфере обеспечения промышленной безопасности была нормативно закреплена Федеральным законом № 22-ФЗ и представляет собой нововведение, апробация которой фактически только начинается.

В соответствии с частями 3 и 4 статьи 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасные производственные объекты в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются на четыре класса опасности:

— I класс опасности — опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности;

— II класс опасности — опасные производственные объекты высокой опасности;

— III класс опасности — опасные производственные объекты средней опасности;

— IV класс опасности — опасные производственные объекты низкой опасности.

Присвоение класса опасности опасному производственному объекту осуществляется при его регистрации в государственном реестре. При этом в соответствии с частью 1 статьи 10 Федерального закона от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 22-ФЗ) объекты, зарегистрированные в государственном реестре опасных производственных объектов до дня вступления

в силу Федерального закона № 22-ФЗ, подлежат перерегистрации с присвоением соответствующего класса опасности до 1 января 2014 года.

Таможенный контроль

Внедрение системы управления рисками в рамках осуществления таможенного контроля урегулировано Концепцией системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации, утвержденной Приказом ФТС России от 26 сентября 2003 года № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации».

В настоящее время использование системы управления рисками органами ФТС России предусмотрено главой 18 Таможенного кодекса Таможенного союза (далее - ТК ТС) и статьей 162 Федерального закона от 27 ноября 2010 года № 3П-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации».

В соответствии со статьями 128-130 ТК ТС таможенные органы применяют систему управления рисками для определения товаров, транспортных средств международной перевозки, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю, форм таможенного контроля, применяемых к таким товарам, транспортным средствам, документам и лицам, а также степени проведения таможенного контроля.

К объектам анализа риска относятся:

- товары, находящиеся под таможенным контролем либо помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления;
- транспортные средства международной перевозки;
- сведения, содержащиеся во внешнеэкономических договорах (контрактах) купли-продажи либо обмена, соглашениях либо иных документах на право владения, пользования и (или) распоряжения товарами;
- сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих, таможенных и иных документах;
- деятельность декларантов и иных лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, находящихся под таможенным контролем;
- результаты применения форм таможенного контроля.

Обеспечение безопасности гидротехнических сооружений

В области надзора за безопасностью гидротехнических сооружений риск-ориентированный подход реализован лишь частично.

В соответствии с требованиями статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» принято постановление Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2013 года № 986 «О классификации гидротехнических сооружений». Согласно указанному постановлению гидротехнические сооружения подразделяются на следующие классы:

- I класс — гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности;
- II класс — гидротехнические сооружения высокой опасности;
- III класс — гидротехнические сооружения средней опасности;
- IV класс — гидротехнические сооружения низкой опасности.

Критерии классификации гидротехнических сооружений утверждены в том же Постановлении Правительства. Класс сооружения зависит от его назначения, типа основания грунта, высоты сооружения и ряда других факторов.

Обращение с отходами производства и потребления

В отношении надзора за обращением отходов производства и потребления риск-ориентированный подход реализован частично. Согласно статье 4.1 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности:

- I класс — чрезвычайно опасные отходы;
- II класс — высокоопасные отходы;
- III класс — умеренно опасные отходы;
- IV класс — малоопасные отходы;
- V класс — практически неопасные отходы.

При этом критерии отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды утверждены приказом Минприроды России от 15 июня 2001 года № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды». Отнесение отходов к классу опасности может осуществляться расчетным или экспериментальным методами.

Обеспечение пожарной безопасности

Классификация объектов по степени их опасности используется при обеспечении пожарной безопасности. Так, Федеральный закон от 22 июля 2008 года № 12Э-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» предусматривает выделение:

- классов пожарной опасности строительных материалов;
- классов пожарной опасности строительных конструкций;
- классов конструктивной пожарной опасности зданий;
- классов функциональной пожарной опасности зданий.

Указанные классификации используются при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты.

Организация гражданской обороны

Классификация объектов по степени возможного риска также используется при организации системы гражданской обороны. В настоящее время действует Порядок отнесения территорий к группам по гражданской обороне, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 1998 года № 1149 «О Порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне». В соответствии с пунктом 4 данного Порядка для территорий городов и иных населенных пунктов устанавливаются особая, первая, вторая и третья группы по гражданской обороне.

К особой группе территорий по гражданской обороне относятся территории городов федерального значения — Москвы и Санкт-Петербурга. Отнесение к другим группам осуществляется, исходя из численности населения, наличия важных или опасных организаций (объектов).

Например, первая группа включает территории городов, соответствующих следующим критериям:

- численность населения превышает 1 млн. человек;
- численность населения составляет от 500 тыс. до 1 млн. человек и на ней расположены не менее 3 организаций особой важности по гражданской обороне или более 50 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;
- более 50% населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

В то же время третья группа территорий включает территории городов, если:

- численность населения составляет от 250 тыс. до 500 тыс. человек;
- численность населения составляет от 50 тыс. до 250 тыс. человек и на ней расположены 1 организация особой важности по гражданской обороне либо более 2 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;
- менее 30% населения либо территории попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления;
- населенный пункт является закрытым административно-территориальным образованием.

Соответственно, населенные пункты, имеющие меньшее население, меньшее количество важных или опасных объектов, меньшую площадь потенциального поражения, не относятся к той или иной группе по гражданской обороне.

Факт отнесения территории к группе по гражданской обороне влияет на отдельные требования, которые предъявляются к системам гражданской обороны, функционирующим на такой территории. Согласно пункту 6 Положения

об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты, утвержденного приказом МЧС России от 21 декабря 2005 года № 993 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты», обеспечению средствами индивидуальной защиты в военное время подлежит население, проживающее на территориях, отнесенных к группам по гражданской обороне.

Осуществление технического осмотра автотранспортных средств

Риск-ориентированный подход использован и в сфере организации технического осмотра автомобилей. В соответствии со статьей 15 Федерального закона от 1 июля 2011 года № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» все транспортные средства, исходя из срока, прошедшего с момента выпуска, класса и функционального назначения делятся по степени потенциального риска на 5 категорий.

Первая группа (транспортные средства с наивысшей степенью риска) включает в себя:

- легковые такси;
- автобусы;
- грузовые автомобили, оборудованные для перевозок пассажиров, с числом мест для сидения более чем 8;
- транспортные средства и прицепы для перевозок опасных грузов.

Во вторую группу входят мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска в обращение которых прошло более чем 7 лет.

Также в эту группу входят:

- грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой более 3,5 тонн;

— транспортные средства, оборудованные в соответствии с законодательством устройствами для подачи специальных световых и звуковых сигналов;

— транспортные средства, предназначенные для обучения управлению транспортными средствами.

В третью группу включены мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска которых прошло от 3 до 7 лет.

Четвертая группа (транспортные средства с наименьшим риском опасности) включает в себя мототранспортные средства, легковые автомобили, грузовые автомобили с разрешенной максимальной массой до 3,5 тонн, прицепы и полуприцепы, с года выпуска которых прошло менее 3 лет.

Отнесение к той или иной категории предопределяет установленную периодичность проведения технического осмотра, которая составляет:

- для транспортных средств первой группы - один раз в 6 месяцев;
- для транспортных средств второй группы - один раз в 12 месяцев;
- для транспортных средств третьей группы - один раз в 24 месяца;

В отношении транспортных средств четвертой группы обязанность прохождения технического осмотра отсутствует.

Разграничение сферы осуществления федерального и регионального государственного контроля (надзора)

Действующее законодательство предусматривает возможность осуществления в одной и той же сфере одновременно федерального и регионального надзора (контроля). При этом в целях предотвращения дублирования полномочий компетенция органов власти разного уровня разграничивается путем определения объектов, в отношении которых мероприятия по контролю осуществляют федеральные или региональные органы.

Одним из критериев распределения поднадзорных объектов между контрольно-надзорными органами разного уровня власти является степень потенциальной опасности объекта: наиболее опасные объекты подконтрольны федеральным органам исполнительной власти, менее опасные - органам власти субъекта Российской Федерации. Однако степень риска является не единственным критерием распределения компетенции. Также в сферу ведения федеральных органов исполнительной власти входят объекты, осуществление надзора за которыми со стороны субъектов Российской Федерации либо невозможно, либо возможно, но малоэффективно в силу трансграничности деятельности объекта.

В качестве примера можно привести государственный строительный надзор. В соответствии с пунктом 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее - ГрК РФ) в число объектов, в отношении которых осуществляется федеральный государственный строительный надзор, включены объекты, связанные с размещением и обезвреживанием отходов I-V классов опасности, особо опасные, технически сложные и уникальные объекты.

Закрытые перечни особо опасных и технически сложных объектов, а также уникальных объектов приведены в статье 48.1 ГрК РФ. Список особо опасных и технически сложных объектов включает в себя 9 категорий, начиная с объектов использования атомной энергии и заканчивая отдельными опасными производственными объектами. Перечень уникальных объектов включает 4 категории.

Вместе с тем в число объектов, подлежащих федеральному государственному надзору, входят объекты, которые не связаны с повышенным риском, но в отношении которых региональный надзор невозможен в силу объективных причин (например, объекты на территории посольств, консульств и представительств Российской Федерации за рубежом) или неэффективен (к примеру, объекты, расположенные на территории двух субъектов Российской Федерации).

Также в качестве примера можно привести государственный экологический надзор. В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации

от 31 марта 2009 года № 285 «О перечне объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю» и от 4 ноября 2006 года № 640 «О критериях отнесения объектов к объектам, подлежащим федеральному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов и региональному государственному надзору в области использования и охраны водных объектов» к числу объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (в части надзора за использованием и охраной водных объектов), относится ряд объектов, причинение вреда которым особо опасно:

— особо охраняемые водные объекты либо водные объекты, являющиеся особо охраняемой природной территорией федерального значения или представляющие собой часть этих территорий;

— водные объекты или их части, объявленные рыбохозяйственными заповедными зонами;

— водные объекты, являющиеся средой обитания анадромных и катадромных видов рыб.

Необходимо отметить, что использование при разграничении компетенции такого критерия, как ценность или потенциальная опасность поднадзорного объекта, никак не влияет на процедуру осуществления контроля (надзора). Так, упомянутые выше государственный строительный надзор и государственный экологический надзор по своему порядку не имеют отличий в зависимости от того, проводит проверку федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

2.1.2. Предложения по внедрению риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в России

Внедрение риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в России должно преследовать две основные цели: повышение эффективности контрольно-надзорной деятельности и повышение комфортности ведения бизнеса.

В соответствии с имеющимся мировым опытом для внедрения риск-ориентированного подхода в России должны быть созданы правовые и организационные инструменты, обеспечивающие:

- оценку риска, состоящую из выявления опасности, определения ее характеристик и оценки воздействия (возможных последствий причинения вреда и их масштабов);

- управление риском, под которым понимается осуществление действий, направленных на минимизацию или исключение рисков;

- раскрытие информации о рисках и путях их устранения.

С учетом российского и зарубежного опыта предлагается использовать трехуровневое деление поднадзорных субъектов по уровню риска с добавлением отдельной категории субъектов особого риска. Все субъекты (объекты) должны входить в одну из 4 категорий: группу особого риска, группу высокого риска, группу среднего риска или группу низкого риска.

Для отнесения проверяемого субъекта к одной из указанных категорий предлагается на первоначальном этапе использовать статическую систему оценки степени риска с последующим переходом к динамической системе.

Нужно отметить, что внедрение динамической системы оценки повышает эффективность применения риск-ориентированного подхода, поскольку позволяет сосредоточивать ресурсы на проверках хозяйствующих субъектов «наиболее проблемных» в соответствующий момент времени. Однако динамическая система является более сложной и затратной в реализации, так как подразумевает

необходимость классификации и учета всех выявленных нарушений в отношении всех проверенных субъектов. При этом количество лиц, проверенных в рамках одного вида контроля (надзора), может исчисляться сотнями тысяч, а количество выявленных нарушений - миллионами. Указанные особенности динамической системы способны сильно затруднить ее внедрение на первоначальном этапе.

Критерии первичного отнесения субъектов к той или иной категории являются уникальными для каждого вида контроля. При их выработке может быть использован следующий вариант, который предусматривает распределение поднадзорных субъектов между классами опасности, исходя из экспертного определения критериев, которому предшествует введение ограничения на долю субъектов того или иного класса опасности в общей совокупности объектов. Например, до начала формирования критериев может быть установлено, что они должны быть сформулированы таким образом, что бы 10% субъектов относилось к группе высокого риска, 30% - группе среднего риска, 60% - группе низкого риска.

Реализация данного варианта требует применения следующей схемы. Контрольно-надзорный орган в течение месяца после определения критериев обязан утвердить перечень субъектов, относящихся к группе особого риска. По умолчанию все остальные контролируемые субъекты относятся к группе среднего риска. В ходе ближайшей проверки (как плановой, так и внеплановой) контрольно-надзорный орган определяет группу риска, к которой относится данный субъект.

Категорирование субъектов (объектов) по группам риска может использоваться для индивидуализации подхода контрольно-надзорных органов к проверяемым лицам и повышения комфортности ведения бизнеса по следующим направлениям: дифференциация проверяемых требований, периодичности и срока проведения плановой проверки, формы проверки (документарная/выездная), размера административного наказания на выявленные нарушения.

В части дифференциации проверяемых требований в нормативно-правовые акты, содержащие обязательные требования (включая технические регламенты, СанПиН, СНиП, ГОСТ), могут вноситься изменения, предусматривающие,

что отдельные требования не применяются к объектам средней и низкой группы риска.

В части дифференциации периодичности и срока плановых проверок предлагается установление следующих норм:

— в отношении объектов группы особого риска должен действовать режим постоянного государственного контроля (надзора);

— в отношении объектов группы высокого риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в год и не дольше 20 рабочих дней;

— в отношении объектов группы среднего риска плановые проверки должны проводиться не чаще одного раза в три года и не дольше 10 рабочих дней;

— в отношении объектов группы низкого риска плановые проверки не проводятся.

Также может быть установлено, что в случае отсутствия нарушений требований по итогам проведенной плановой проверки, период до следующей плановой проверки увеличивается в 2 раза.

В части дифференциации форм проверок возможно внесение изменений в законодательство, предусматривающих, что плановая проверка объекта группы среднего риска может быть проведена только в форме документарной проверки (в случае выявления нарушений по результатам анализа документов возможна организация выездной проверки).

В части дифференциации размера административного наказания за выявленные нарушения возможно установление различной верхней планки наказания для субъектов, относящихся к той или иной группе риска. Например, если в настоящее время за совершение какого-либо административного правонарушения предусмотрен штраф в размере от 100 до 200 тыс. рублей, то возможно установление следующего дифференцированного размера наказания: для объектов из группы низкого риска - от 100 до 125 тыс. рублей, для объектов из группы среднего риска - от 100 до 150 тыс. рублей, для объектов из групп высокого и особого риска - от 100 до 200 тыс. рублей.

Также дифференциация размера административного наказания может осуществляться, исходя из тяжести допущенного нарушения. КоАП РФ содержит множество составов административных правонарушений, которые сформулированы либо посредством отсылочных норм, либо довольно абстрактно, что неоправданно расширяет усмотрение должностных лиц при назначении наказания, создавая условия для ошибок и злоупотреблений.

Решением данной проблемы является детализация составов административных правонарушений и дифференциация тяжести административных наказаний. Действенным инструментом, обеспечивающим реализацию двух указанных мер, может стать уточнение отдельных статей КоАП РФ с установлением отдельных размеров наказаний за грубые, значительные и незначительные нарушения.

Сами перечни нарушений с указанной трехуровневой классификацией должны устанавливаться постановлениями Правительства Российской Федерации или ведомственными актами. При этом список видов государственного контроля, в отношении которых должны быть утверждены перечни грубых, значительных и незначительных нарушений, будет определяться тем, какие статьи КоАП РФ подвергнутся соответствующим изменениям.

После принятия соответствующего федерального закона должны быть утверждены критерии для первичного отнесения субъектов к той или иной категории (приложение к положению об осуществлении того или иного вида контроля, утверждаемом постановлением Правительства Российской Федерации либо совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего контроль, и Минэкономразвития России).

В отношении 2-3 видов контроля (надзора) предлагается реализация эксперимента по внедрению не статистической, а динамической системы оценки риска, для чего необходимо принятие правил присвоения баллов за нарушения каждого вида и пороговые значения для перехода субъекта в ту или иную категорию риска (Приложение к положению об осуществлении того или иного вида контроля, утверждаемому постановлением

Правительства Российской Федерации либо совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль, и Минэкономразвития России); перечней грубых, значительных и незначительных нарушений (совместный приказ федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный контроль, и Минэкономразвития России).

Помимо этого в связи с дифференциацией проверяемых требований и размера административного наказания потребуются внесение изменений в нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, а также в КоАП РФ (в части установления зависимости размера административного наказания от тяжести допущенного нарушения).

В связи с большим объемом работы, необходимой для внедрения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля, необходимо выделить приоритетные направления.

В первую очередь данный подход должен быть внедрен в отношении наиболее массовых видов государственного контроля: пожарного и санитарно-эпидемиологического надзора.

Во вторую очередь система анализа рисков и управления ими должна быть создана применительно к иным массовым видам контроля: надзору в области промышленной безопасности, экологическому надзору, надзору за соблюдением трудового законодательства, фитосанитарному и ветеринарному надзорам.

В третью очередь риск-ориентированная система контроля должна внедряться в отношении иных видов контроля (надзора).

Координация деятельности по внедрению системы управления рисками в отношении конкретных видов контроля может осуществляться Правительственной комиссией по проведению административной реформы в Российской Федерации (ее рабочей группой по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти).

2.2. Открытость деятельности контрольно-надзорных органов

2.2.1. Требования к раскрытию информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»

Стандарт открытости контрольно-надзорных органов состоит из общей и специальной части. В общую часть входят универсальные требования, которые предъявляются ко всем органам публичной власти в целом и органам контроля (надзора) в частности.

Перечень информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, подлежащей раскрытию всеми органами власти в сети Интернет, определен в статье 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». В отношении федеральных органов исполнительной власти данный перечень детализирован:

— Указами Президента Российской Федерации, каждый из которых устанавливает требования к раскрытию информации о деятельности конкретного органа власти (в части федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации);

— постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» (в части федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации);

— распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 1187-р «О перечнях информации о деятельности

государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных».

Общие направления дальнейшего развития транспарентности федеральных органов исполнительной власти зафиксированы распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2014 года № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти».

В состав специальной части нормативного стандарта открытости органов контроля (надзора) входят требования, предусматривающие опубликование информации непосредственно о контрольно-надзорной деятельности. Соответствующие нормы в настоящее время не систематизированы и находятся в довольно большом количестве нормативно-правовых актов: например, в Федеральном законе № 294-ФЗ, постановлении Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности» (далее - Постановление Правительства РФ № 584) и ряде других.

Анализ данных нормативно-правовых актов позволяет говорить о наличии следующих специальных требований к раскрытию в информационно-телекоммуникационной сети Интернет информации об осуществлении органами власти контрольно-надзорной деятельности.

Реестр уведомлений юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими отдельные виды предпринимательской деятельности, о начале своей деятельности

В соответствии с пунктами 3-5 (7) Правил представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации № 584 (далее - Правила представления уведомлений), прием и учет уведомлений осуществляют МЧС России, Роспотребнадзор, Росстандарт, Ростехнадзор, Ространснадзор, Роструд, ФМБА России, а также уполномоченные

органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющие государственный жилищный надзор и государственный ветеринарный надзор.

Согласно пункту 12 указанных Правил представления уведомлений уполномоченный орган осуществляет учет уведомлений путем внесения следующих сведений в реестр:

— полное и сокращенное наименование юридического лица, его организационно-правовая форма, ф.и.о. индивидуального предпринимателя;

— почтовые адреса места нахождения юридического лица, в том числе его филиалов и представительств, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности, мест фактического осуществления заявленного вида (видов) деятельности индивидуального предпринимателя;

— ОГРН юридического лица или ОГРН записи о государственной регистрации индивидуального предпринимателя;

— ИНН, дата постановки юридического лица или индивидуального предпринимателя на учет в налоговом органе;

— вид деятельности, виды работ (услуг), выполняемых в составе деятельности, о начале которой сообщается в уведомлении;

— дата поступления уведомления и его регистрационный номер.

На основании пункта 15 Правил представления уведомлений сведения, содержащиеся в реестре, являются открытыми и общедоступными. Уполномоченный орган размещает сведения, содержащиеся в реестре, на своем официальном сайте в сети Интернет в течение 10 дней со дня регистрации уведомления.

Реестр выданных свидетельств об аккредитации экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю

В соответствии с пунктом 2 Правил аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля к проведению мероприятий

по контролю, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2009 г. № 689 (далее - Правила аккредитации), аккредитация экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю, осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, уполномоченными на проведение соответственно государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

Согласно пункту 5.1.1.2 Положения о Федеральной службе, по аккредитации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2011 года № 845, полномочием по централизованному проведению аккредитации граждан и организаций, привлекаемых органами государственного контроля (надзора) к проведению мероприятий по контролю наделена Росаккредитация.

Согласно пунктам 31-33 Правил аккредитации орган по аккредитации ведет реестр аккредитованных экспертов и экспертных организаций, а также размещает его на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет.

В реестр аккредитованных экспертов и экспертных организаций включаются:

— предоставленные заявителями сведения об экспертах (за исключением сведений о месте жительства граждан, данных документов, удостоверяющих личность, и идентификационного номера налогоплательщика) и экспертных организациях (за исключением сведений, составляющих коммерческую тайну);

— реквизиты свидетельств об аккредитации;

— информация о продлении срока действия свидетельства об аккредитации, его переоформлении, о приостановлении, возобновлении и прекращении действия свидетельства об аккредитации и его аннулировании.

Орган по аккредитации вносит данные в реестр в течение 10 дней со дня предоставления свидетельства об аккредитации, продления срока его действия, переоформления свидетельства, приостановления, возобновления, прекращения действия свидетельства и его аннулирования.

Росаккредитация ведет и размещает в сети Интернет реестр только тех экспертов и экспертных организаций, которые были аккредитованы после 1 ноября 2011 года. Реестры экспертов и экспертных организаций, аккредитованных до данной даты, публикуются теми органами, которые приняли решение об аккредитации.

Ежегодный план проведения плановых проверок

Согласно положениям части 5 статьи 9 Федерального закона № 294-ФЗ утвержденный руководителем органа государственного контроля (надзора) или органа муниципального контроля ежегодный план проведения плановых проверок доводится до сведения заинтересованных лиц посредством его размещения на официальном сайте контрольно-надзорного органа в сети «Интернет» либо иным доступным способом.

В соответствии с пунктом 6 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 года № 489, ежегодные планы размещаются на официальных сайтах органов контроля (надзора), за исключением сведений ежегодных планов, распространение которых ограничено или запрещено в соответствии с законодательством.

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 10 июля 2013 года № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети «Интернет» в форме открытых данных» (далее - Распоряжение Правительства Российской Федерации № 1187-р) ежегодный план проведения плановых проверок федеральными государственными органами, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственными им федеральными государственными органами должен

размещаться в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных.

Результаты плановых и внеплановых проверок

Согласно пункту 5 части 1 статьи 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» в состав информации, обязательной для размещения в сети «Интернет», входят сведения о результатах проверок, проведенных государственным органом, его территориальными органами, органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий.

В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации № 1187-р органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, и подведомственные им федеральные государственные органы должны размещать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в форме открытых данных:

— результаты плановых и внеплановых проверок, проведенных федеральным органом исполнительной власти и его территориальными органами в пределах их полномочий;

— статистическую информацию по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок.

Обязанность контрольно-надзорных органов размещать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведения о результатах проведенных проверок установлена в большинстве положений, регламентирующих порядок осуществления отдельных видов контроля. Такие требования установлены, например, в отношении:

— государственного надзора в области организации и проведения азартных игр (пункт 13 Положения о государственном надзоре в области организации и проведения азартных игр, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2013 года № 75);

— федерального государственного транспортного надзора (пункт 11 Положения о федеральном государственном транспортном надзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2013 года № 236);

— государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов) (пункт 33 Положения о государственном контроле (надзоре) в области регулируемых государством цен (тарифов), утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2013 года № 543).

Требование о размещении в сети Интернет сведений о результатах плановых и внеплановых проверок также содержится в ряде указов Президента Российской Федерации, утверждающих перечни информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Президенту Российской Федерации, подлежащей размещению в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», а также в постановлении Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 года № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти».

При этом по общему правилу информация о результатах проверок должна размещаться на сайте федерального органа исполнительной власти (его территориального органа) не позднее, чем через 5 дней после подписания актов проверок.

Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля и об эффективности такого контроля

Согласно части 5 статьи 7 Федерального закона № 294-ФЗ органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля ежегодно осуществляют подготовку докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля.

В соответствии с пунктом 8 Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора), утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215, сведения, содержащиеся в докладах, являются открытыми, общедоступными и размещаются на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», за исключением сведений, распространение которых ограничено или запрещено в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2.2.2. Практика раскрытия в сети «Интернет» информации об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля

Приведенные в настоящем разделе данные основаны на результатах исследования, проведенного в отношении официальных сайтов 39 федеральных органов исполнительной власти в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», осуществляющих государственный контроль (надзор). Из них 4 федеральных органа исполнительной власти реализуют только те виды контроля (надзора), на осуществление которых в части порядка организации и проведения проверок не распространяется Федеральный закон № 294-ФЗ.

Наличие на сайтах федеральных органов исполнительной власти информации, размещение которой обязательно в силу требований нормативно-правовых актов, отражено в табл. 2.1.

Наличие на сайтах федеральных органов контроля (надзора) информации, размещение которой обязательно в силу требований нормативно-

№	Название информации	Доля сайтов ФОИВ, содержащих указанную информацию
1.	Реестр уведомлений ЮЛ и ИП, осуществляющих отдельные виды предпринимательской деятельности, о начале своей деятельности	64,3%
2.	Актуальный ежегодный план проведения плановых проверок	52,9%
3.	Результаты отдельных плановых и внеплановых проверок, проведенных ФОИВ и его территориальными органами	32,9%
4.	Статистическая информация по результатам проведенных плановых и внеплановых проверок	34,3%
5.	Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора) и об эффективности такого контроля	33,3%

В отношении данной таблицы необходимо отметить следующее:

— при расчете показателя открытости сведений из реестров уведомлений учитывались только 7 федеральных органов исполнительной власти, которые наделены полномочиями по приему соответствующих уведомлений;

— при расчете иных показателей учитывались только те федеральные органы исполнительной власти, которые осуществляют хотя бы один вид контроля (надзора), на который полностью или частично распространяется действие Федерального закона № 294-ФЗ.

Дополнительно можно отметить, что реестры выданных свидетельств об аккредитации экспертов и экспертных организаций, привлекаемых к проведению мероприятий по контролю, были обнаружены на 17% официальных сайтов контрольно-надзорных федеральных органов исполнительной власти.

Наличие на сайтах федеральных органов исполнительной власти информации, размещение которой необязательно в силу требований нормативно-правовых актов,

но полезно для поднадзорных субъектов, отражено в таблице 2.2. При расчете содержащихся в ней показателей учитывались все 39 федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор).

В других случаях отсутствие информации на сайте органа контроля (надзора) приводит к невозможности получить соответствующие сведения через информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет». Особое внимание на себя обращает крайне низкий уровень открытости сведений о результатах проведения проверок и результатов рассмотрения дел об административных правонарушениях.

Также нужно отметить, что списки нормативных правовых актов, исполнение которых проверяется органом в ходе осуществления контроля (надзора), содержатся только на каждом десятом сайте.

Таблица 2.2

Наличие на сайтах федеральных органов контроля (надзора)

№	Название информации	Доля сайтов ФОИВ, содержащих указанную информацию
1.	НПА, содержащие обязательные требования, исполнение которых проверяется в рамках осуществления государственного контроля (наличие списка нормативно-правовых актов)	11,5%
2.	НПА, определяющие порядок и процедуры проведения контрольно-надзорных мероприятий	56,4%
3.	Методические и информационно-консультационные материалы, связанные с проведением контрольно-надзорных мероприятий (включая обобщение административной и судебной практики)	48,7%
4.	Форма и контакты обратной связи по представлению сведений о коррупционных действиях	41,0%

№	Название информации	Доля сайтов ФОИВ, содержащих указанную информацию
5.	Форма и контакты обратной связи в режиме «вопрос/ответ»	88,5%
6.	Порядок направления и рассмотрения обращений поднадзорных лиц	87,2%
7.	Статистическая информация по результатам рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами	6,6%
8.	Результаты рассмотрения ФОИВ и его территориальными органами отдельных дел об административных правонарушениях, совершенных хозяйствующими субъектами	22,4%

Таким образом, закрепленные в действующем законодательстве Российской Федерации положения о раскрытии информации, касающейся порядка и результатов осуществления государственного и муниципального контроля (надзор), носят фрагментарный и отрывочный характер. При этом перечень информации, подлежащей раскрытию, довольно узок и не включает в себя категории сведений, размещение которых было бы полезным для поднадзорных субъектов.

III. МАСШТАБЫ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2013 Т.

3.1. Общая характеристика масштабов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации

При характеристике масштабов контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации в 2013 году использованы статистические инструментари в виде форм федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении контрольно-надзорной деятельности» и № 1-лицензирование «Сведения о лицензировании отдельных видов деятельности», размещенных в открытой части федеральных государственных информационных систем «Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов власти» и «Мониторинг лицензирования отдельных видов деятельности».

В России в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется 84 самостоятельных вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, из которых 63 вида осуществляется исключительно на федеральном уровне, 18 видов - на федеральном, региональном и местном уровнях, 2 вида - на региональном и местном уровнях и один вид — только на региональном уровне.

Федеральными органами исполнительной власти осуществляется 81 вид федерального государственного контроля (надзора), в том числе при осуществлении 6 видов федерального государственного контроля (надзора), полномочия по осуществлению которых Российской Федерацией частично переданы для исполнения субъектам Российской Федерации и 12 видов федерального государственного контроля (надзора), осуществление которых сочетается с региональным государственным контролем (надзором).

Органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется 21 вид государственного контроля (надзора), в том числе 6 видов федерального государственного контроля (надзора), полномочия

по осуществлению которых Российской Федерацией частично переданы для исполнения субъектам Российской Федерации, и 15 видов регионального государственного контроля (надзора).

Органами местного самоуправления осуществляется 6 видов муниципального контроля.

Реализация основных направлений по сокращению административных барьеров в предпринимательстве, связанных с государственным контролем (надзором), муниципальным контролем и лицензированием отдельных видов деятельности, позволила сформировать в последние годы устойчивую тенденцию сокращения масштабов контрольно-надзорной деятельности, которая была продолжена и в 2013 году.

Общее количество проведенных в отчетном году проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей было соответственно на 11 и 9 процентов меньше по сравнению с 2011 годом и 2012 годом за счет существенного сокращения количества проверок (соответственно на 20,1 и 12,1 процентов), проводимых федеральными органами государственного контроля (надзора).

Вместе с тем масштабы контрольно-надзорной деятельности при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, в том числе при лицензировании отдельных видов деятельности, остаются весьма значительными.

По данным статистических отчетов в 2013 году общее количество проведенных органами государственной власти и органами местного самоуправления проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей составило более 2,6 млн. (табл. 3.1).

**Количество проверок, проведенных органами государственного контроля
(надзора), муниципального контроля**

Наименование показателя	2011 г.	2012 г.	2013 г.
<i>Количество проверок - всего, в том числе при осуществлении:</i>	2 862 039	2 912 810	2 603 537
- федерального государственного контроля (надзора);	2 440 413	2 215 900	1 949 155
- регионального государственного контроля (надзора);	416 940	508 312	527 655
- муниципального контроля;	27 747	21 759	31 479
- лицензионного контроля, всего, в том числе проверок, проведенных: федеральными органами исполнительной власти; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении делегированного полномочий Российской Федерации по лицензированию; органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при осуществлении собственных полномочий по лицензированию	.	166 839 139 118 13 507 14 214	95 248 76 256 8 952 10 040
<i>Доля проверок (в процентах общего числа проверок), проведенных:</i>			
- на федеральном уровне	85,3	80,5	77,8
- на региональном уровне	14,6	18,3	20,9
- на муниципальном уровне	0,9	0,7	1,2

В 2013 году сохраняется распределение масштабов контрольно-надзорной деятельности по уровням власти, обусловленное законодательно закрепленным разграничением 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) проводится федеральными органами исполнительной власти (1949,2 тыс. проверок), но их доля в общем числе проведенных проверок в течение последних трех лет последовательно сокращается (с 85,3% в 2011 году до 77,8% в 2013 году).

Вместе с тем увеличивается количество проверок, проводимых уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (с 416,9 тыс. проверок в 2011 году до 527,7 тыс. проверок в 2013 году или на 26,6%), удельный вес которых за эти годы возрос с 14,6 до 20,9 процентов.

Масштабы муниципального контроля остаются незначительными. Несмотря на увеличение количества проведенных органами местного самоуправления проверок (с 21,8 тыс. в 2012 году до 31,5 тыс. в 2013 году или на 44,5%), на долю таких проверок приходится лишь 1,2% общего числа проверок.

В 2013 году в основном сохраняется динамика масштабов контрольно-надзорной деятельности, осуществляемой конкретными федеральными органами исполнительной власти (таблица 3.2).

Количество проверок, проведенных отдельными¹ федеральными

№	Наименование органа контроля	Количество проверок (в тыс.)	Доля (в % общего числа проверок)
1	МЧС России	670,3	34,4
2	Роспотребнадзор	323,8	16,6
3	ФНС России	237,0	12,2
4	Ростехнадзор	166,7	8,6
5	Роструд	131,5	6,7
6	МВД России	108,3	5,6
7	Россельхознадзор	96,7	5,0
8	Росреестр	58,9	3,0
9	ФМС России	33,0	1,7
10	Рособрнадзор	25,8	1,3
11	Росприроднадзор	19,3	1,0
12	Росздравнадзор	17,8	0,9
13	ФТС России	14,0	0,7
14	Росстандарт	13,2	0,7
15	ФАС России	8,6	0,4
16	ФМБА России	7,7	0,4
17	Минюст России	6,5	0,3
18	Роскомнадзор	3,3	0,2
19	Росрыболовство	3,0	0,2
20	ФСКН России	2,1	од
	Всего	1949,2	100,0

Наибольший объем контрольно-надзорной деятельности согласно статистических отчетов проводится органами МЧС России, Роспотребнадзора, ФНС России, Ростехнадзора, Роструда и МВД России (от 100 до 700 тыс. проверок в год), на долю которых в 2013 году приходится более 84% общего числа проверок хозяйствующих субъектов при осуществлении федерального государственного контроля (надзора), а также органами исполнительной власти Республики Башкортостан, Республики Татарстан, городов Москвы и Санкт-Петербурга,

¹ Здесь и далее приводится информация о количестве проверок, проведенных в 2013 г. федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрольно-надзорные полномочия, составляющем в совокупности более 99 % от общего количества проверок, проведенных федеральными органами исполнительной власти в 2013 г.

Красноярского края, Московской, Челябинской, Кемеровской, Нижегородской и Самарской областей (от 12 до 40 тыс. проверок в год), на долю которых приходится около 50% общего числа проверок при осуществлении регионального государственного контроля (надзора).

Согласно таблице 3.2 от 20 до 100 тыс. проверок было проведено Россельхознадзором, Росреестром, ФМС России, Рособrnадзором, от 10 до 20 тыс. проверок - Росприроднадзором, Росздравнадзором, Росстандартом, ФТС России, от 1 до 10 тыс. проверок - ФАС России, ФМБА, Минюстом России, Роскомнадзором, Росрыболовством, ФСКН России.

По данным статистических отчетов незначительный объем мероприятий по контролю (менее 1 тыс. проверок) был проведен в 2013 году Росфинмониторингом (739 проверок), Минкультуры России (702 проверки), Росфиннадзором (300 проверок), ФСТЭК России (171 проверка), Рослесхозом (86 проверок), а также органами исполнительной власти Республики Адыгея (895 проверок), Приморского края (702 проверки), Орловской области (258 проверок), Республики Хакассия (169 проверок). Роспатентом было проведено всего 45 проверок за год, Минпромторгом России - 28, Росгидрометом - 6, Минфином России - 4 проверки, контролирующими органами Ивановской области - 6 проверок.

Отмеченные колебания в объеме проводимых отдельными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации мероприятий по контролю обуславливаются составом возложенных на них контрольно-надзорных полномочий и численностью подконтрольных субъектов. Так межотраслевой характер федеральных надзорных полномочий Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роструда, ФНС России, МЧС России обуславливает их ведущее место в контрольно-надзорной деятельности на федеральном уровне.

С другой стороны, например, государственный экологический надзор, хотя и носит межотраслевой характер, но осуществляется Росприроднадзором только

в отношении ограниченного количества хозяйствующих субъектов, имеющих федеральное значение.

Поднадзорные Ространснадзору, Росгидромету, Роскомнадзору, Росздравнадзору сферы экономической деятельности имеют строго отраслевой характер и относительно слабо меняющееся ежегодно количество подконтрольных объектов.

Обращают на себя внимание значительно превышающие другие контрольные органы показатели объема контрольно-надзорной деятельности (более 670 тыс. проверок), осуществляемой МЧС России, которым при составлении статистических отчетов в общем количестве проверок при осуществлении федерального государственного пожарного надзора учитываются эксплуатируемые проверяемыми хозяйствующими субъектами отдельные объекты защиты — здания, помещения и сооружения.

Наибольшее сокращение объемов исполнения контрольно-надзорных функций в 2013 году, как следует из таблицы 3.2, отмечается в деятельности Минкультуры России (количество проверок сокращено на 66,3%), ФТС России (на 62,3%), ФМС России (на 52,7%), ФАС России (на 40,7%) и Росстандарта (на 20,3%).

В деятельности Минкультуры России, ФМС России, ФАС России, ФНС России, Роспотребнадзора, Росстандарта эта тенденция отмечается в течение последних трех лет.

Однако объяснение в докладах об осуществлении государственного контроля (надзора) и его эффективности причин такого сокращения объемов исполнения своих функций указанными ведомствами не представлено.

С другой стороны, количество проведенных Рособрнадзором проверок в рамках федерального государственного надзора в сфере образовательной деятельности возросло с 17,9 тыс. в 2012 году до 25,8 тыс. в 2013 году или на 44%, при том, что количество поднадзорных Рособрнадзору образовательных организаций остается относительно стабильным. Возросло количество проверок, проведенных в отчетном году МЧС России, Россельхознадзором, Росприроднадзором, Роскомнадзором и Росфинмониторингом (на 2-7%).

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

Таблица 3.3

Распределение проведенных проверок по их видам

Виды проверок	Количество проверок и их доля в% общего числа проверок в 2011 г.	Количество проверок и их доля в% общего числа проверок в 2012 г.	Количество проверок и их доля в% общего числа проверок в 2013 г.
<i>Плановые проверки — всего, в том числе проведенные на:</i>	<i>1 354 933 (49%)</i>	<i>1 391 954 (51%)</i>	<i>1 186 217 (48%)</i>
- федеральном уровне;	1 197 840 (49%)	1 150 897 (52%)	1 036 014 (55%)
- региональном уровне;	138 250 (36%)	225 234 (45%)	133 976 (25%)
- муниципальном уровне.	18 843 (72%)	15 823 (73%)	16 227 (52%)
<i>Внеплановые проверки — всего, в том числе проведенные на:</i>	<i>1 495 871 (51%)</i>	<i>1 354 017 (49%)</i>	<i>1 263 159 (52%)</i>
- федеральном уровне;	1 242 573 (51%)	1 065 003 (48%)	854 228 (45%)
- региональном уровне;	245 879 (64%)	283 078 (56%)	393 679 (75%)
- муниципальном уровне.	7419 (28%)	5936 (27%)	15 252 (48%)

Как следует из приведенных в таблице 3.3 данных, на федеральном уровне последовательно возрастают объемы плановой контрольно-надзорной деятельности, в наибольшей степени позволяющей решать задачи системной оценки соблюдения

хозяйствующими субъектами установленных обязательных требований и предупреждения нарушений таких требований.

Напротив, в деятельности контрольных органов регионального и муниципального уровня возрастает удельный вес внеплановых проверок, профилактическая направленность которых существенно уступает плановым (комплексным по составу проверяемых обязательных требований) проверкам.

При этом наиболее значительной в 2013 г. была переориентация на преимущественно внеплановый контроль, проводимый органами местного самоуправления (рост количества проведенных проверок в 1,6 раза).

3.2. Результативность и эффективность контрольно-надзорной деятельности

Результативность и эффективность контрольно-надзорной, в том числе лицензионной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления анализируются по показателям, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации от 5 апреля 2010 года № 215 «Об утверждении Правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)» и от 5 мая 2012 года № 467 «О подготовке и представлении докладов о лицензировании отдельных видов деятельности, показателях мониторинга эффективности лицензирования и методике его проведения».

3.2.1. Оценка результативности контрольно-надзорной деятельности

Представленные ниже показатели свидетельствуют о низком охвате подконтрольных субъектов плановыми и внеплановыми проверками как федеральными, так и региональными органами государственного контроля (надзора) (табл. 3.4).

Федеральный закон № 294-ФЗ ограничивает периодичность проведения плановых проверок (не чаще одного раза в три года), что теоретически предполагает возможность проведения ежегодно плановых проверок в отношении не более 33% подконтрольных хозяйствующих субъектов.

Таблица 3.4.

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Минюст России	4,1	3,4	18,5
2	Росрыболовство	22,9	22,2	18,5
3	МЧС России	27,7	22,5	18,4
4	Роспотребнадзор	23,3	20,4	18,3
5	МВД России	22,9	15,6	15,7
6	Россельхознадзор	3,9	14,0	15,7
7	Росздравнадзор	17,8	11,7	15,7
8	Росприроднадзор	9,3	13,7	15,7
9	Минкультуры России	3,7	6,7	13,8
10	ФМБА России	21,1	16,2	13,8
11	Рособрнадзор	22,5	13,2	11,3
12	ФСКН России	8,5	6,3	5,4
13	Росреестр	3,6	0,8	3,2
14	ФСТЭК России	2,9	1,9	2,4
15	ФНС России	3,5	3,1	2,3
16	Роструд	1,8	1,5	1,5
17	Роскомнадзор	2,1	1,2	1,3
18	Росстандарт	0,9	0,7	0,7
19	ФМС России	1,9	0,6	0,6
20	ФАС России	0,1	0,1	0,1
	В среднем	5,0	3,3	4,0
	Контрольные органы субъектов Российской Федерации - в среднем	2,7	2,8	1,7

Согласно Федеральному закону № 294-ФЗ при осуществлении отдельных видов деятельности в сфере социального обеспечения, здравоохранения и образования плановые проверки могут проводиться чаще одного раза в три года.

Такие же особенности периодичности проведения плановых проверок установлены законодательством Российской Федерации в отношении многих видов государственного контроля (надзора).

С учетом внеплановых проверок, которые должны проводиться по основаниям, связанным с проверками исполнения ранее выданных предписаний, нарушениями, представляющими угрозу причинения вреда или причинения вреда, поручениями Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и органов прокуратуры охват подконтрольных субъектов проверками может теоретически превышать предельную величину в 33% общего количества таких объектов.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, контрольные органы, его осуществляющие, вправе организовывать и проводить плановые проверки реже установленной предельной периодичности.

Этими положениями руководствуются органы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в своей деятельности, исходя из своих ресурсных возможностей и приоритетов решения текущих целей и задач.

С учетом изложенного в 2013 году охват плановыми и внеплановыми проверками подконтрольных субъектов не превышает 20% их общего количества, составляя по многим органам государственного контроля (надзора) от 1 до 5 процентов. Сокращают объемы своей контрольно-надзорной деятельности, учитываемой в формах федерального статистического наблюдения, Росрыболовство, Роспотребнадзор, МЧС России, ФМБА, Рособрнадзор.

Отдельными органами государственного контроля (надзора) в 2011-2013 годах ежегодно охватывается контролем не более 1% подконтрольных субъектов (ФАС России, ФМС России, Росстандарт). Столь низкие показатели контрольно-надзорной деятельности объясняются, в том числе значительным количеством включаемых в статистические отчеты подконтрольных субъектов. Так, например, по данным ФАС России, на контроле у данной Службы состоит

более 7,7 млн. субъектов, т.е. подавляющее большинство зарегистрированных в стране юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, на контроле ФМС России - более 5,9 млн., Росстандарта - почти 1,5 млн. При этом обоснованность определения такого количества подконтрольных субъектов вызывает сомнение с учетом реальных полномочий по осуществлению антимонопольного контроля и контроля в сфере рекламной деятельности, миграционного и метрологического надзора.

Имеющаяся штатная численность персонала ФАС России, ФМС России, Росстандарта и их территориальных органов, уполномоченных на проведение мероприятий по контролю, никогда не позволит обеспечить необходимый уровень охвата проверками такого числа подконтрольных субъектов, что ставит под сомнение целесообразность осуществления мероприятий по контролю этими ведомствами в плановом порядке.

С другой стороны, низкий охват проверками (2-3 процента в год) более 8,7 млн. подконтрольных объектов, состоящих на учете ФНС России, не может рассматриваться как недостаток работы налоговых органов и представляется вполне обоснованным с учетом принятых в последние годы мер по совершенствованию налогового администрирования и организации налогового контроля. Большая часть проверок налоговых органов проводится в форме документарных (камеральных) проверок, проводимых без взаимодействия с хозяйствующими субъектами. Выездные проверки планируются по результатам проведенного анализа риска причинения вреда в связи с нарушениями конкретными хозяйствующими субъектами налогового законодательства.

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта.

Указанный показатель характеризует интенсивность нагрузки на хозяйствующий субъект в течение отчетного года при осуществлении в отношении него мероприятий по контролю. В течение последних трех лет этот показатель в среднем сохраняется неизменным (табл. 3.5).

Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного хозяйствующего субъекта

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	ФАС России	1,1	1,9	1,7
2	МВД России	1,7	2,0	1,7
3	ФМБА России	1,5	1,6	1,6
4	Росприроднадзор	1,9	1,3	1,5
5	Ростехнадзор	0,9	1,4	1,4
6	Роспотребнадзор	1,2	1,4	1,3
7	Росстандарт	1,3	1,3	1,3
8	Росздравнадзор	1,0	1,3	1,3
9	Россельхознадзор	1,4	1,2	1,3
10	Минкультуры России	1,4	1,5	1,2
11	ФНС России	1,2	1,0	1,2
12	Росреестр	1,4	1,1	1,1
13	Роструд	1,2	1,1	1,1
14	МЧС России	1,1	1,1	1,1
	В среднем	1,2	1,2	1,2

Следует отметить, что Рособрнадзор, Росрыболовство, Минюст России, ФСТЭК России, Роскомнадзор, Роспатент, ФМС России, ФСКН России в своих отчетах приводят данные о проведении в течение года в отношении одного проверенного хозяйствующего субъекта в среднем всего одной проверки.

Однако достоверность этих данные вызывает сомнение, поскольку по итогам проведенных указанными органами проверок выявляется значительное количество нарушений обязательных требований, устранение которых должно контролироваться при проведении повторных внеплановых проверок.

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

Доля проведенных плановых проверок

В 2013 году большинством федеральных органов государственного контроля (надзора) обеспечен высокий уровень выполнения ежегодных планов проведения плановых проверок. Однако удельный вес проведенных проверок в процентах общего числа запланированных последовательно снижается с 97,4% в 2011 году, 96,0% в 2012 году и до 95,3% в отчетном году (табл. 3.6).

Таблица 3.6

Доля проведенных плановых проверок (в процентах от общего числа запланированных проверок)

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росздравнадзор	99,1	77,8	100,0
2	Минфин России	100,0	100,0	100,0
3	Роспатент	100,0	97,4	100,0
4	Росфиннадзор	96,4	96,6	100,0
5	ФНС России	100,0	100,0	100,0
6	ФТС России		92,4	99,8
7	Ростехнадзор	98,5	99,5	99,8
8	Росфинмониторинг	98,6	99,3	99,2
9	ФСТЭК России	99,1	100,0	98,6
10	Минкультуры России	86,8	100,0	97,5
11	Росприроднадзор	98,7	100,0	97,1
12	Россельхознадзор	91,9	99,9	96,5
13	Рособрнадзор	95,7	92,9	96,4
14	ФМБА России	90,9	95,5	96,3
15	МВД России	89,2	100,0	96,2
16	ФАС России	75,9	100,0	95,2
17	Росрыболовство	96,1	92,0	94,7
18	ФСКН России	91,9	93,8	94,6
19	МЧС России	96,0	92,1	93,6
20	Росреестр	87,9	90,7	92,6
21	Роспотребнадзор	90,6	92,6	91,8
22	Роструд	74,3	80,0	87,6
23	Минюст России	85,7	87,4	87,2
24	Роскомнадзор	60,9	82,1	86,9
25	Росстандарт	87,0	85,5	78,0
	В среднем	97,4	96,0	95,3

Большинством федеральных органов исполнительной власти обеспечено выполнение плана проведения плановых проверок на уровне 95-100%. Выполнение ежегодных планов на уровне менее 90% отмечается только в деятельности Роструда, Минюста России, Роскомнадзора и Росстандарта.

Отчетные данные по выполнению планов проверок, представленные многими субъектами Российской Федерации, вызывают сомнение в их достоверности и поэтому нуждаются в корректировке и уточнении.

Например, 26 субъектов Российской Федерации показывают выполнение плана проведения плановых проверок на 120-200% (Республика Дагестан, Республика Бурятия, Республика Мордовия, Тамбовская, Рязанская, Брянская, Нижегородская, Тюменская, Кемеровская, Кировская, Самарская, Омская области, Ставропольский край), а в некоторых регионах по отчетным данным проверок проводится в 2,5-7 раз больше, чем включено в годовые планы проведения плановых проверок (Тверская, Новосибирская, Смоленская, Курская, Ярославская, Вологодская, Мурманская, Архангельская, Калининградская области, г. Санкт-Петербург).

С другой стороны, в Республике Татарстан, Хабаровском крае, Ленинградской, Волгоградской, Тульской областях планы проведения плановых проверок выполнены в 2013 году менее чем на 80%.

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

Предусмотренные Федеральным законом № 294-ФЗ полномочия органов прокуратуры по согласованию проведения внеплановых выездных проверок является важным механизмом предотвращения нарушений законности со стороны органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при назначении проверок, основаниями для проведения которых являются грубые нарушения хозяйствующими субъектами обязательных требований

законодательства, представляющих угрозу причинения вреда или случаи причинения такого вреда в результате хозяйственной деятельности.

Поэтому отказ органов прокуратуры от согласования проведения внеплановых проверок является свидетельством неправомерного назначения контрольными органами внеплановых проверок вследствие нарушения ими установленных законодательством Российской Федерации оснований и порядка организации таких проверок.

В среднем в 2013 году доля назначений внеплановых проверок, отклоненных от согласования органами прокуратуры (27,4%), снизилась по сравнению с 2012 годом (31,2%) и 2011 годом (36,8%), что свидетельствует о повышении качества и уровня соблюдения требований законодательства при назначении внеплановых проверок (табл. 3.7).

Следует отметить принимаемые в течение последних трех лет федеральными органами государственного контроля (надзора) усилия, особенно Минюстом России, МЧС России, Роспотребнадзором, Ростехнадзором, Росприроднадзором, направленные на повышение качества организации внеплановой контрольно-надзорной деятельности, сокращение доли внеплановых проверок, на проведение которых органами прокуратуры не было дано согласие.

В деятельности МВД России, Росавиации, Росалкогольрегулирования, Росгидромета, Роспатента, ФСТЭК России и ФСКН России случаев отказа органами прокуратуры в согласовании внеплановых проверок не зарегистрировано.

Исключением из общей тенденции является деятельность Минкультуры России, Роструда, Росрыболовства и Рособрнадзора, допустивших в 2013 году увеличение доли отклоненных от согласования с органами прокуратуры назначенных внеплановых проверок.

Таблица 3.7

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росреестр	63,1	59,3	51,9
2	Минкультуры России	31,9	21,7	50,0
3	Роструд	34,5	26,0	42,5
4	МЧС России	53,9	42,4	39,1
5	ФМС России	33,1	45,2	34,8
6	Россельхознадзор	32,2	39,2	34,0
7	Росстандарт	28,2	49,2	32,98
8	Росрыболовство	38,9	26,1	31,6
9	Ростехнадзор	51,1	33,7	30,4
10	Росприроднадзор	32,9	37,3	28,3
11	Рособрнадзор	42,2	21,5	27,4
12	Росздравнадзор	22,4	41,3	26,3
13	МВД России	15,1	24,3	25,6
14	ФНС России	27,0	32,3	23,1
15	ФМБА России	16,0	13,7	15,99
16	Роспотребнадзор	21,7	12,6	12,3
17	Минюст России	36,4	11,9	8,4
	В среднем	36,8	31,2	27,4

Вместе с тем доля отклоненных при согласовании с органами прокуратуры заявлений контролирующих органов о проведении внеплановых проверок остается на протяжении последних лет высокой при выполнении контрольно-надзорных функций органами Росреестра, МЧС России, Роструда, Росрыболовства, Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росстандарта (от 30 до 52% отклоненных от согласования проверок), а также при лицензионном контроле в деятельности Россельхознадзора, МЧС России, Росздравнадзора, Ространснадзора, Ростехнадзора, Рособрнадзора, Роскомнадзора, Росприроднадзора, что свидетельствует о серьезных недостатках в обосновании, определении предмета и порядка назначения внеплановых проверок по фактам грубых нарушений обязательных

требований, пресечение которых требует особого внимания и оперативности со стороны контролирующих органов.

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

В соответствии с законодательством Российской Федерации хозяйствующие субъекты вправе обжаловать в административном и (или) судебном порядке результаты проведенных в отношении них 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 в 2013 году количество таких случаев невелико и удельный вес признанных недействительными результатов проверок составляет менее 1% от числа проведенных проверок.

В деятельности Роспотребнадзора, Росфинмониторинга, Минюста России, Росгидромета, Роскомнадзора, Рособрнадзора, Роспатента, ФСКН России, ФСТЭК России случаев признания результатов проведенных проверок недействительными не регистрируется в течение 2011-2013 годов, что свидетельствует о качестве выполняемых мероприятий по контролю, профессиональной и правовой подготовке осуществляющих контрольно-надзорные полномочия должностных лиц, не допускающих нарушение законности при проведении проверок.

Доля проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора) с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах от общего числа проведенных проверок, результаты которых признаны недействительными)

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.

Так, в органах МЧС России по результатам рассмотрения всех 203 проверок, результаты которых признаны недействительными, к должностным лицам, проводившим такие проверки, были применены меры административной или дисциплинарной ответственности.

Однако имеются и другие примеры, когда в 2013 году в органах ФНС России из 1671 проверки, результаты которых были признаны недействительными, только в 93 случаях (5,6%) в отношении должностных лиц, проводивших таких проверки, были применены меры административного или дисциплинарного наказания, а в органах ФАС России ни по одной проверке из 40, признанных недействительными, должностные лица, их проводившие, не понесли соответствующего наказания.

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 надлежащего качества проверок, которое характеризуется обоснованностью, объективностью и комплексностью оценки соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, требует привлечения к проверкам аккредитованных в установленном порядке экспертов и экспертных организаций, 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 2013 году федерального государственного контроля (надзора) эксперты и экспертные организации привлекались к проведению каждой девятой проверки (около 210 тыс. проверок).

Наиболее широко эксперты и экспертные организации привлекаются к проверкам, проводимым органами Роспотребнадзора, МЧС России, Россельхознадзора, Росприроднадзора, ФМБА. Экспертные функции по обеспечению государственного контроля (надзора) выполняются в основном подведомственными указанным органам специализированными государственными учреждениями.

Примером крайне редкого привлечения к проверкам экспертов и экспертных организаций является деятельность Ростехнадзора по государственному надзору в сфере промышленной безопасности, строительного, горного надзора, использования атомной энергии. Из 166,7 тыс. проведенных в 2013 году проверок эксперты и экспертные организации привлекались к проведению лишь 9 проверок. Особенно негативно следует оценивать такую организацию контрольно-надзорной деятельности, когда без участия специалистов в области промышленной, энергетической, радиационной, строительной безопасности проводятся проверки в случаях, когда имеется угроза причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера (более 3 тыс. внеплановых проверок по указанным основаниям).

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

3.2.2. Оценка эффективности государственного контроля (надзора)

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

Одной из основных задач государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является выявление нарушений соблюдения хозяйствующими субъектами обязательных требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Частота выявления нарушений обязательных требований при проверках свидетельствует, с одной стороны, о компетентности (профессиональной и правовой подготовленности, наличии необходимого опыта контрольной работы, беспристрастности и объективности) 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.

Последовательность контрольной деятельности, в том числе применения мер пресечения и воздействия к нарушителям, в конечном итоге должно выражаться в снижении частоты выявляемых нарушений в деятельности хозяйствующих субъектов.

В 2013 году при проведении 1949 тыс. проверок органами федерального государственного контроля (надзора) было выявлено более 4739 тыс. нарушений обязательных требований. При этом на долю МЧС России, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роструда и ФНС России приходится более 56% всех выявленных нарушений.

Органами регионального государственного контроля (надзора) при проведении 527,6 тыс. проверок было выявлено 790,1 тыс. нарушений. Наиболее часто выявляются нарушения обязательных требований

при проверках, проводимых контрольными органами Москвы, Московской области, Республики Башкортостан, Красноярского края.

По данным, приведенным в таблице 3.8, в среднем доля проверок, проведенных федеральными органами государственного контроля (надзора), по результатам которых выявляются нарушения обязательных требований, остается на протяжении последних лет высокой и снижается незначительно (в 2011 году — 60,2%, в 2012 году — 59,4%, в 2013 году — 59,4%).

Таблица 3.8

Доля хозяйствующих субъектов, в ходе проведения проверок которых органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения (в процентах от общего числа проведенных проверок)

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росфинмониторинг	97,1	98,6	98,4
2	Роспатент		97,4	97,8
3	Росфиннадзор	72,5	66,1	92,0
4	ФНС России	67,2	62,1	80,8
5	Роспотребнадзор	71,1	74,2	79,2
6	Роструд	77,5	77,0	78,4
7	Минюст России	59,0	68,3	70,8
8	Росприроднадзор'	61,6	60,7	70,8
9	ФАС России	64,7	61,1	64,5
10	Минкультуры России	36,4	56,4	59,4
11	ФСТЭК России	42,6	57,9	58,2
12	ФМБА России	51,0	56,1	55,6
13	Ростехнадзор	59,7	68,3	53,9
14	Россельхознадзор	49,8	52,7	53,1
15	МВД России	64,4	59,3	51,1
16	МЧС России	56,6	55,4	47,4
17	Росздравнадзор	38,9	44,3	46,5
18	Росрыболовство	46,4	35,2	42,8
19	ФТС России	51,4	37,9	41,8
20	Рособрнадзор	70,7	70,9	33,5
21	Роскомнадзор	51,4	33,3	28,3
22	ФМС России	28,7	13,0	27,8
23	Росстандарт	31,0	25,6	25,9
24	ФСКН России	22,1	23,6	25,7
	В среднем	60,2	59,4	59,4

Стабильно высоким сохраняется удельный вес проверок, в результате которых выявляются нарушения обязательных требований в сфере защиты авторских прав, финансово-бюджетной и налоговой сферах, в деятельности некоммерческих организаций, в сфере защиты прав потребителей и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, трудовых отношений, охраны природы, обеспечения строительной, технологической и промышленной безопасности, ветеринарии (от 51 до 98% от общего числа проведенных проверок).

Снижение этого показателя зафиксировано при осуществлении контрольно-надзорной деятельности МЧС России, Рособнадзора, Роскомнадзора, Ростехнадзора.

В деятельности органов государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации доля проведенных проверок, по результатам которых выявляются нарушения обязательных требований, на протяжении трех лет статистического наблюдения меняется незначительно и составляет в 2011 г. 47%, в 2012 г. 38%, в 2013 г. 40%.

По сравнению с федеральными органами государственного контроля (надзора) нарушения при осуществлении регионального контроля (надзора) выявляются заметно реже.

Среднее количество правонарушений, выявляемых у одного юридического лица, индивидуального предпринимателя, у которого в ходе проверок органами государственного контроля (надзора) выявлены правонарушения

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

В последние годы наблюдается уменьшение этого показателя в среднем по федеральным органам исполнительной власти (с 5,5 в 2011 году до 5,4 в 2012 году и до 5,1 в 2013 году).

Таблица 3.9

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росфиннадзор	4,6	4,7	19,3
2	Роспатент	-	14,2	17,7
3	Ростехнадзор	14,5	13,9	15,4
4	Роструд	7,3	7,0	6,9
5	ФСТЭК России	4,6	4,5	6,3
6	ФМС России	14,1	7,3	6,1
7	МЧС России	7,3	6,5	5,9
8	ФТС России	2,5	4,0	5,2
9	ФМБА	4,7	5,3	4,9
10	Роскомнадзор	4,8	2,7	4,6
И	Роспотребнадзор	4,1	4,8	4,5
12	Рособрнадзор	4,4	5,9	4,2
13	Минкультуры России	3,3	1,3	3,8
14	Росприроднадзор	2,0	3,0	2,9
15	Минюст России	1,7	2,6	2,7
16	Росздравнадзор	2,3	2,2	2,5
17	ФАС России	1,2	2,7	2,3
18	Росфинмониторинг	1,2	1,5	2,1
19	Россельхознадзор	1,6	1,5	1,7
20	МВД России	1,4	2,0	1,7
21	Росрыболовство	0,9	1,4	1,5
22	Росреестр	1,3	1,3	1,3
23	ФНС России	1,2	1,2	1,2
24	Росстандарт	1,4	1,3	1,2
25	ФСКН России	0,8	1,0	1,0
	В среднем	5,5	5,4	5,1

Особое внимание обращает на себя информация о деятельности хозяйствующих субъектов в сфере защиты интеллектуальной собственности, финансово-бюджетной сфере, сфере обеспечения промышленной, радиационной, пожарной безопасности, при каждой проверке которых в среднем выявляется от 6 до 19 нарушений обязательных требований, что свидетельствует о низком

уровне соблюдения законодательства Российской Федерации в перечисленных сферах экономической деятельности.

Органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации в результате проведенных в 2013 году проверок выявлено 785 тыс. нарушений обязательных требований. Среднее количество выявляемых нарушений в расчете на одну проверку выше по сравнению с объектами, подконтрольными федеральному контролю (надзору), и увеличилось с 7,5 в 2012 г. до 10 в отчетном году.

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

В среднем удельный вес выявляемых при проверках деятельности хозяйствующих субъектов нарушений, представляющих непосредственную угрозу причинения вреда, не превышает 10% в последние два года.

Стабильно превышает средние значения этот показатель в деятельности ФМБА, Роспотребнадзора, Россельхознадзора, Росздравнадзора, Росрыболовства, МВД России.

В деятельности Росрестра, Рособнадзора, ФМС России, ФАС России и Минюста России в ходе проведенных проверок выявляются единичные случаи нарушений, представляющих угрозу причинения вреда.

Такие случаи с учетом предмета осуществляемых контрольно-надзорных функций не выявляются по результатам проводимых проверок органами ФНС России, ФСКН России, Росгидромета, Роскомнадзора, Роспатента, Росфинмониторинга, Росфиннадзора и Минфина России.

Вместе с тем следует отметить, 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 в силу неопределенности самого понятия «угроза причинения вреда», обуславливаемой отсутствием дифференциации самих обязательных требований по степени опасности их нарушения, четких критериев классификации таких нарушений, унифицированных подходов к оценке ситуации, связанной с нарушениями обязательных требований, представляющих высокую вероятность наступления негативных последствий.

Таблица 3.10

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

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	ФМБА России	21,6	24,6
2	Роспотребнадзор	15,9	18,8
3	Россельхознадзор	15,9	16,3
4	Росприроднадзор	5,7	14,9
5	Росздравнадзор	15,1	13,4
6	Росрыболовство	12,9	12,3
7	МВД России	12,7	12,0
8	ФТС России	1,2	11,3
9	Роструд	7,9	9,4
10	МЧС России	12,8	9,4
11	Ростехнадзор	4,98	2,7
12	Росстандарт	2,6	2,4
13	ФСТЭК России	4,3	1,8
14	Минкультуры России	31,2	0,9
	В среднем	9,4	9,3

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 на риск-ориентированную методологию организации и проведения мероприятий по контролю и мониторинга соблюдения законодательства во всех сферах экономической деятельности.

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

Представленные в статистических отчетах за 2012 и 2013 гг. данные о деятельности органов государственного контроля (надзора) и лицензирующих органов в случаях причинения вреда, безопасности государства и возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с нарушениями обязательных требований, выявленных в результате проведенных проверок, носят весьма противоречивый характер и вызывают сомнение в их достоверности (табл. 3.11).

Доля проверок, в результате которых выявляются нарушения, обуславливающие причинение вреда, возникновение чрезвычайных ситуаций, в среднем составляет менее 1% всех проверок, при которых выявлены нарушения. Это может послужить основанием для некорректных выводов о неэффективности действующей системы контрольно-надзорной деятельности, которая в основном сосредоточена на выявлении нарушений, не представляющих высокого риска причинения вреда.

Таблица 3.11

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

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	Роструд	6,4	4,7
2	ФТС России	1,3	2,9
3	Росздравнадзор	1,9	2,9
4	Росприроднадзор	1,4	2,7
5	ФСТЭК России	0	2,3
6	Росрыболовство	7,5	1,0
7	Роспотребнадзор	1,5	0,8
8	МВД России	1,9	0,7
9	Россельхознадзор	0,7	0,6
10	Рособрнадзор	0,03	0,5

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
11	ФМБА России	0,3	0,5
12	Ростехнадзор	0,6	0,2
13	МЧС России	0,8	0,1
14	Росреестр	0,02	0,1
15	Минкультуры России	6,4	0
16	Росстандарт	0,02	0
17	ФАС России	0,2	0
	В среднем	1Д	0,7

Однако проблема заключается в отсутствии единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имуществу физических, юридических лиц и государственному имуществу, безопасности государства. Каждым органом государственного контроля (надзора) ведется ведомственная статистика, сопоставление и сравнительный анализ которой не представляется возможным.

В качестве примера можно привести различные и не согласующиеся 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.

Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда, безопасности государства, а также возникновения

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, приведенные в таблице 3.12, являются не полными и носят выборочный характер.

Необходимо указать, что в представленные в таблице данные не включены сведения, содержащиеся в статистических отчетах МЧС России за 2012-2013 годах, которые не могут быть признаны достоверными и объективными в силу их значительных расхождений с данными статистических отчетов о фактических количествах пожаров и чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и числа пострадавших при их возникновении (в 2012 году - 121 тыс. случаев, в 2013 году 1,9 тыс. случаев при том, что количество зарегистрированных пожаров и числа пострадавших от них по ведомственной отчетности МЧС России сократилось в 2013 году лишь на несколько процентных пунктов).

Таблица 3.12

Количество случаев причинения хозяйствующими субъектами вреда, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	МВД России	12 741	12 978
2	Роструд	11 600	9 917
3	Роспотребнадзор	4 835	3 873
4	Россельхознадзор	2 735	2 409
5	Ростехнадзор	1 109	669
6	ФТС России	0	489
7	Росздравнадзор	363	349
8	Росприроднадзор	164	187
9	Росреестр	6	38
10	Росрыболовство	20	30
11	ФМБА России	23	27
12	Рособрнадзор	0	4
13	Минкультуры России	373	1
14	ФМС России	1 533	0
	Всего	36 852	30 946

Вызывают сомнения сведения отчетных данных за 2013 г., представленные Минкультуры России (1 случай причинения вреда культурному наследию), ФМС России (отсутствие случаев причинения вреда экономической безопасности в связи с нарушениями миграционного законодательства, которые фактически имеют широкое распространение, особенно в трудовой миграции).

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

В 2013 году зарегистрировано 17,3 тыс. случаев причинения вреда жизни и здоровью людей, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов (в 2012 году—18,8 тыс.).

Однако только данные, приведенные в отчетах Роструда, Роспотребнадзора, Росздравнадзора, МВД России и ФМБА, не вызывают сомнений в их достоверности, поскольку основаны на учете каждого случая обращения людей за медицинской помощью и случая смерти, причиной которых послужили неблагоприятные факторы среды обитания человека (табл. 3.13).

Таблица 3.13

Количество случаев причинения вреда жизни, здоровью людей

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	Роструд	И 446	9 917
2	МВД России	3 263	3 532
3	Роспотребнадзор	1 327	1 774
4	Ростехнадзор	1 065	609
5	Росздравнадзор	363	338
6	ФТС России	0	48
7	Росреестр	1	31
8	ФМБА России	22	26
9	Россельхознадзор	2	3
10	Росстандарт	3	0
11	ФМС России	25	0
	Всего	18 794	17 277

Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

В отчетном году возросло количество зарегистрированных случаев причинения вреда окружающей среде в результате хозяйственной деятельности, в основном за счет многократного увеличения таких случаев, выявленных при проведении проверок органами Роспотребнадзора (с 5 случаев в 2012 году до 1635 случаев в 2013 году).

Таблица 3.14

Количество случаев причинения вреда животным, растениям, окружающей среде

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	Россельхознадзор	2 723	2 402
2	Роспотребнадзор	5	1 635
3	Росприроднадзор	156	185
4	Ростехнадзор	44	37
5	Росрыболовство	19	30
6	МЧС России	245	22
7	Росреестр.	5	7
8	МВД России	26	1
	Всего	3 260	4 326

Отметим, что объяснения столь существенного увеличения количества зарегистрированных случаев причинения вреда Роспотребнадзором не представлено.

Количество случаев причинения вреда объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации

Случаи причинения вреда объектам культурного наследия выявляются только при проведении проверок органами Минкультуры России и МЧС России. Всего в 2013 году зарегистрировано 10 таких случаев, что существенно меньше, чем в 2012 году (372 случая).

Количество случаев возникновения чрезвычайных ситуаций техногенного характера

Оценка информации о количестве 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, сведения о возникновении таких ситуаций, включая и случаи аварий, являются неполными.

В первую очередь это касается органов исполнительной власти, осуществляющих государственный надзор в сфере промышленной, радиационной, пожарной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, жилищный, строительный, экологический надзор, а также надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

С другой стороны, отчетные данные о случаях возникновения чрезвычайных ситуаций при проверках представляются ФТС России и ФМС России, к компетенции которых не относятся указанные вопросы.

Доля выявленных при проведении проверок нарушений, связанных с неисполнением предписаний

За период статистических наблюдений показатель средней доли проверок, в результате которых выявляются факты неисполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений, последовательно снижается с 7,6% в 2011 году до 6,1% в 2013 году (табл. 3.15), что свидетельствует о повышении в целом исполнительской дисциплины хозяйствующих субъектов и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Отмеченная тенденция характерна для сфер деятельности, поднадзорных Роскомнадзору, Росздравнадзору, Ростехнадзору. В деятельности ФАС России, Роструда, ФНС России, ФТС России, ФМС России удельный вес проверок, по результатам которых отмечается невыполнение ранее данных предписаний об устранении нарушений, составляет менее 1% от общего числа выявляемых при проверках нарушений.

Таких нарушений в 2013 году не было зарегистрировано Минфином России, Росгидрометом, Роспатентом, Росфинмониторингом, Росфиннадзором, ФСКН России, ФСТЭК России при проведении проверок.

Вместе с тем сохраняется на высоком уровне и последовательно увеличивается доля внеплановых проверок, в результате которых выявляется неисполнение ранее данных предписаний, в области геодезии и картографии, землепользования, охраны окружающей среды, поднадзорных Росреестру, Росприроднадзору, что указывает на недостаточную эффективность контрольно-надзорной деятельности указанных федеральных органов исполнительной власти.

Таблица 3.15

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росреестр	26,6	29,8	31,5
2	Росприроднадзор	29,0	19,4	21,89
3	МЧС России	14,0	14,5	13,4
4	Минкультуры России	19Д	26,2	9,7
5	Россельхознадзор	9,3	7,3	8,2
6	Росрыболовство	9,8	7,1	8,0
7	МВД России	7,5	8,6	7,9
8	ФМБА России	5,8	4,8	5,7
9	Росстандарт	4,5	3,4	4,5
10	Роспотребнадзор	4,3	4,1	4,5
11	Ростехнадзор	5,0	3,7	3,4
12	Росздравнадзор	3,9	3,2	3,0
13	Рособрнадзор	1,3	1,0	2,7
14	Роскомнадзор	5,8	3,5	2,7
15	Минюст России	3,2	0,96	1,6
16	ФАС России	0,6	2,2	0,8
17	Роструд	0,6	0,7	0,6
18	ФНС России	0,2	0,3	0,2
	В среднем	7,6	7,4	6,1

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

Основное количество внеплановых проверок проводится с целью контроля выполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений.

Вместе с тем наибольшее значение для контролирующих органов имеют внеплановые проверки, которые проводятся по фактам нарушений обязательных требований, создающих угрозу причинения вреда или послужившие причиной причинения вреда, возникновения чрезвычайных ситуаций, обращения потребителей на нарушения их прав, связанных с деятельностью хозяйствующих субъектов, а также инициирование проверок органами прокуратуры. Поэтому представляется логичным, что нарушения обязательных требований при проведении внеплановых проверок должны выявляться значительно чаще, чем при проведении плановых проверок, о которых хозяйствующий субъект уведомлен заранее.

Однако, как следует из таблицы 3.16, в среднем нарушения при проведении внеплановых проверок выявляются в среднем в 36,8% случаев, что существенно реже, чем при проведении плановых проверок (в 59,4% случаев).

Так, например, Росрыболовством при проведении плановых проверок нарушения выявляются в 42,8% случаев, а при внеплановых проверках в 11,7%, Рособнадзор — соответственно в 28,3 и 4,5% случаев, ФМБА России - в 55,6 и 22,5% случаев, Росстандартом — в 25,7 и 14,8%.

Таблица 3.16

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	ФМС России	54,7	97,7	98,3
2	ФАС России	73,3	71,8	83,6
3	ФТС России	65,7	77,0	75,3
4	Роструд	54,5	49,7	53,2
5	Роскомнадзор	49,0	31,1	49,7
6	Росреестр	41,1	43,3	45,2

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
7	Ростехнадзор	26,6	26,2	42,9
8	Росздравнадзор	40,2	29,7	37,2
9	МЧС России	47,6	43,2	33,8
10	Росприроднадзор	45,7	29,4	32,1
11	Россельхознадзор	39,3	31,9	31,9
12	Роспотребнадзор	35,8	32,0	30,0
13	Минкультуры России	48,9	72,4	24,98
14	МВД России	37,8	29,8	23,4
15	ФСКН России	32,0	28,9	23,0
16	ФМБА России	35,0	23,2	22,5
17	Росстандарт	16,6	13,9	14,8
18	Минфин России	25,0	43,7	13,3
19	Росрыболовство	14,0	15,2	11,7
20	Рособрнадзор	4,2	3,8	4,5
21	ФНС России	6,2	2,1	1,9
22	Росфиннадзор	54,0	53,5	1,8
23	Росфинмониторинг	0,8	2,2	0,7
24	Минюст России	4,0	0,2	0,3
	В среднем	41,3	36,3	36,8

Низкий уровень выявления нарушений при внеплановых проверках, проводимых Росфиннадзором, ФНС России, Росфинмониторингом (0,3-1,9%), как уже отмечалось выше, объясняется преимущественно целевым и плановым характером их контрольно-надзорной деятельности, основанной на риск-ориентированной методологии, и служит свидетельством эффективности такой организации работы, когда основания для проведения выездных внеплановых проверок по информации о фактах нарушения законодательства являются скорее исключением из общих правил.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда, безопасности государства, а также угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

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 2011-2013 годах доля таких проверок невелика и колеблется в пределах 3,0-4,7% (табл. 3.17).

Таблица 3.17.

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росздравнадзор	17,0	14,4	18,7
2	ФСТЭК России	33,3	0,0	11,5
3	ФМБА России	8,9	8,8	10,8
4	Роструд	13,8	5,6	6,2
5	Росрыболовство	4,7	3,2	5,1
6	Роспотребнадзор	4,2	3,4	4,9
7	Росстандарт	3,3	1,3	4,4
8	Росприроднадзор	6,4	4,5	4,3
9	Ростехнадзор	2,4	2,2	зд
10	Россельхознадзор	8,4	5,0	2,8
11	МЧС России	3,0	2,5	2,1
12	Минкультуры России	14,2	16,6	1,9
13	Роскомнадзор	1,0	0,9	0,7
14	Росреестр	0,7	0,5	0,6
15	МВД России	0,9	1,4	0,4
16	Рособрнадзор	0,3	0,6	0,3
	В среднем	4,7	3,0	3,5

Обращает на себя внимание увеличение (с 14,4 до 18,7%) доли внеплановых проверок, связанных с риском причинения вреда, в деятельности Росздравнадзора (государственный контроль за качеством и безопасностью медицинской, фармацевтической деятельности), с 8,8 до 10,8% в деятельности ФМБА России (государственный контроль в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия работников организаций отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда), с 5,6 до 6,2% в деятельности Роструда (государственный надзор в сфере трудовых отношений), ФСТЭК России (экспортный контроль), а также Росрыболовства, Роспотребнадзора, Ростехнадзора.

Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений

В 2013 году было зарегистрировано 32,9 тыс. случаев причинения вреда, безопасности государства, возникновение чрезвычайных ситуаций или на 43,2% меньше, чем в 2012 году (57,9 тыс.). В этой связи в отчетном году сократилось количество внеплановых проверок, основанием для проведения которых послужили вышеуказанные случаи, а их доля в общем числе внеплановых проверок сохранилась на одном и том же уровне за счет общего сокращения количества таких проверок (0,7% в 2013 году, 0,6% в 2012 году).

Таблица 3.18

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	Росздравнадзор	7,4	4,2	8,0

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
2	Роструд	7,5	36	3 5
3	МВД России	3,9	2 3	1 8
4	Росприроднадзор	1Д	1Д	0,7
5	ФМБА России	0,5	0,9	0,6
6	Рособрнадзор	0,2	0,4	0,3
7	Роспотребнадзор	0,4	0,3	0,2
8	Ростехнадзор	0,3	0 3	0 2
9	Минкультуры России	3,2	5 8	0 2
10	Росрыболовство	0,7	1,0	0,2
11	Россельхознадзор	0,4	0,2	0,2
12	МЧС России	0,2	0,1	0,1
	В среднем	1,4	0,6	0,7

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

Учитывая значительное количество выявляемых при проведении проверок нарушений хозяйствующими субъектами обязательных требований, большинством федеральных органов государственного контроля (надзора) широко применяются предоставленные им права по возбуждению дел об административных правонарушениях, связанных с выявленными нарушениями.

В 2013 году возросла по сравнению с предыдущими годами доля проверок, по результатам которых в связи с выявленными нарушениями были возбуждены дела об административных правонарушениях, и составила в среднем 87,3%, (в 2012 году — 81,7%, в 2011 году 80,9%). При этом разброс этого показателя составляет от 3,6% в деятельности Росфиннадзора до 100% в деятельности ФМС России (табл. 3.19).

Высокий показатель возбуждения дел об административных правонарушениях в 90-100% всех проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований, характерен на протяжении трех лет для органов Росфинмониторинга, Роспотребнадзора, МЧС России, Россельхознадзора.

С другой стороны, в деятельности Ростехнадзора, ФМБА, МВД России, Роструда, осуществляющих государственный надзор (контроль) в сферах экономической деятельности, представляющих высокую потенциальную опасность причинения вреда жизни и здоровью людей, удельный вес случаев возбуждения дел об административных правонарушениях по фактам выявленных нарушений обязательных требований колеблется от 66 до 75% и сохраняется на низком уровне.

Таблица 3.19

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	ФМС России	99,1	100	100
2	Росфинмониторинг	95,3	97,9	99,7
3	Роспотребнадзор	94,3	97,6	99,3
4	МЧС России	93,0	93,2	99,3
5	Россельхознадзор	100,0	94,6	97,2
6	Росприроднадзор	-	98,2	94,6
7	Росрыболовство	74,9	62,5	90,7
8	Росреестр	80,1	81,2	81,2
9	ФСКН России	77,9	85,1	78,9
10	ФНС России	59,0	66,2	76,3
11	Роструд	66,8	65,5	75,3
12	Росстандарт	81,1	71,7	73,6
13	ФМБА России	63,5	67,6	69,6
14	МВД России	76,8	66,2	66,6
15	Ростехнадзор	72,1	77,5	66,4
16	ФТС России	71,9	81,8	64,0
17	Роскомнадзор	58,8	41,1	52,8
18	Минкультуры	39,8	56,0	42,2
19	ФАС России	37,1	38,4	36,9
20	Рособрнадзор	12,4	12,2	28,85
21	Росздравнадзор	28,4	16,7	24,7
22	ФСТЭК России	и	2,5	15,1
23	Минюст России	4,5	5,0	7,1
24	Росфиннадзор	70,8	77,1	3,6
	В среднем	80,9	81,7	87,3

Следует отметить крайне редкое возбуждение дел об административных правонарушениях в контрольной деятельности Минюстом России при том, что в 71% общего количества проведенным этим ведомством проверок в деятельности подконтрольных некоммерческих организаций выявляются нарушения обязательных требований, за совершение которых предусмотрена административная ответственность.

Минфином России, Росавиацией, Росалкогольрегулированием и Роспатентом при наличии выявленных при проверках нарушениях дела об административных правонарушениях не возбуждались, что свидетельствует или о незначительности таких нарушений или о неисполнении органами государственного контроля (надзора) своих обязанностей по пресечению нарушений обязательных требований.

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 высоком уровне применения ими административных наказаний по результатам рассмотрения возбужденных дел об административных правонарушениях.

Таблица 3.20

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

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
1	Росрыболовство	137,7	103,1
2	ФМС России	105,2	102,4
3	ФСТЭК России	50,0	100,0
4	Росфинмониторинг	97,5	98,1
5	Роструд	97,3	97,6
6	Ростехнадзор	95,8	97,5
7	Роспотребнадзор	96,1	97,5
8	Россельхознадзор	98,3	97,2
9	МВД России	100,9	96,3

№	Наименование органа контроля	2012 г.	2013 г.
10	ФМБА России	96,6	96,1
11	ФНС России	95,8	93,3
12	МЧС России	90,6	91Д
13	Роскомнадзор	85,8	86,1
14	Росреестр	89,1	85,7
15	Минюст России	110,4	83,8
16	ФАС России	61,3	80,8
17	Росстандарт	77,6	76,97
18	Росприроднадзор	75,5	75,9
19	Росздравнадзор	63,6	69,8
20	ФСКН России	70,8	69,4
21	ФТС России	67,1	62,2
22	Рособрнадзор	56,8	61,97
23	Минкультуры России	71,3	44,8
	В среднем	94,0	94,3

При сокращении общего количества нарушений обязательных требований, выявляемых при проведении проверок, соответственно сокращается и количество мер административного воздействия, применяемых контрольно-надзорными органами.

Общее количество административных наказаний, наложенных федеральными органами государственного контроля (надзора) в 2013 году (более 1342,6 тыс.), сократилось на 4,6% по сравнению с 2012 годом и особенно значительно — на 37% по сравнению с 2011 годом.

Наиболее заметно сокращается применение таких наказаний как дисквалификация, административный арест, лишение специальных прав, что связано с законодательным ограничением оснований для применения этих видов наказаний.

С другой стороны, сокращается применение в качестве наказания административного приостановления деятельности наиболее эффективного с позиций прекращения недобросовестной деятельности, представляющей опасность причинения вреда или причиняющей вред (с 41 тыс. случаев в 2011 г. до 25 тыс. в 2013 г.), что связано с сокращением количества

случаев причинения вреда в результате хозяйственной деятельности (с 36,8 тыс. случаев в 2012 году до 30,9 тыс. случаев в 2013 году).

Таблица 3.21

Виды административных наказаний, наложенных федеральными органами исполнительной власти

Виды административных наказаний	2011 г.	2012 г.	2013 г.
<i>Количество административных наказаний — всего, в том числе:</i>	<i>2128108</i>	<i>140622</i>	<i>1341689</i>
административный штраф	1947719	1235442	1175606
предупреждение	112174	128371	116174
административное приостановление деятельности	41931	27305	25564
административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства	15324	6267	20175
лишение специального права, предоставленного физическому лицу	7311	3393	2522
конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения	896	4297	737
административный арест	1521	1276	661
дисквалификация	381	371	250

Наиболее распространенным видом административного наказания является административный штраф, который применяется в 88% общего числа таких наказаний. Предупреждение как административное наказание применяется значительно реже - в 9%, административное приостановление деятельности - в 2% и административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранного гражданина или лица без гражданства - в 1% от общего количества административных наказаний и только в деятельности ФМС России.

Доля иных видов административных наказаний, накладываемых по результатам проверок, является ничтожно малой по сравнению с общим количеством административных санкций, применяемых контрольно-надзорными органами власти в 2013 году.

Общая сумма наложенных федеральными органами исполнительной власти штрафов за административные правонарушения в 2013 году составила 19 398 млн. руб., в 2012 году - 19 314,8 млн. руб., в 2011 году - 14 221,1 млн. руб.

Органами государственного контроля (надзора) субъектов Российской Федерации в 2013 году было наложено штрафов в порядке, установленном административном законодательством, на сумму 12062 млн. руб., в 2012 году - 4941,2 млн. руб., в 2011 году - 3280,0 млн. руб. Обращает на себя внимание значительное увеличение в 2013 году масштабов применения административных наказаний в виде штрафов субъектами Российской Федерации.

Анализ данных, приведенных в таблице 3.22, свидетельствует об относительном уменьшении в 2013 году по сравнению с 2012 годом суммы наложенных административных штрафов на 2,0% при сокращении количества наложенных штрафов на 4,0%.

Основная доля штрафов налагается на должностных лиц (более 50%) и индивидуальных предпринимателей (около 20%). На юридических лиц штрафы накладываются в 17% общего числа наложенных штрафов. Вместе с тем основная сумма наложенных штрафов (около 65%) приходится именно на юридических лиц.

Средний размер штрафов, накладываемых на должностных лиц, вырос с 5,1 в 2011 году до 9,2 тыс. руб. в 2013 году, на юридических лиц - соответственно с 17,3 до 64,2 тыс. руб., и снизился в отношении индивидуальных предпринимателей с 8 до 4,6 тыс. руб.

Таблица 3.22
наложенных

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

Тип плательщика	Год	Кол-во штрафов (ед.)	Доля (%)	Сумма штрафов в (млн. руб.)	Доля (%)	Средний размер штрафа (тыс. руб.)
Должностное лицо	2011	688481	50,0	3541,5	26,6	5,1
	2012	652298	53,9	4980,2	26,2	7,6
	2013	611680	52,6	5634,7	29,0	9,2
Индивидуальный предприниматель	2011	242 720	17,0	1940,8	14,6	7,99
	2012	240 664	19,8	1307,8	6,7	5,4
	2013	228732	19,7	1024,1	5,3	4,5
Юридическое лицо	2011	450510	33,0	7817,0	58,8	17,3
	2012	196267	16,2	12688,3	66,7	62,6
	2013	198289	17,0	12739,2	65,7	64,2
Всего	2011	1381711		13299,3		9,6
	2012	1210214		18976,3		15,7
	2013	1161557		19398,0		16,7

Наиболее полно в 2011-2013 годах взыскивались штрафы (с учетом части сумм штрафов, уплата которых переходит на следующий год), наложенные органами Рособрнадзора, Роспотребнадзора, Ростехнадзора, Россельхознадзора, Росприроднадзора, ФМБА, ФСКН России, ФНС России, МВД России (более 80%).

Снижена активность по взысканию наложенных в 2013 году штрафов Росздравнадзором (отношение взысканных штрафов к наложенным сократилось с 0,8 в 2012 году до 0,7 в 2013 году), Минкультуры России (с 0,8 до 0,4), ФАС России (с 0,5 до 0,08).

Менее 70% от общей суммы наложенных штрафов взыскивается по штрафам, наложенным Росздравнадзором, Роскомнадзором, МЧС России, Росрыболовством, ФСТЭК России. Менее 50% наложенных штрафов взыскивается Минюстом России, Минкультуры России, ФАС России, что свидетельствует о недоработке перечисленных ведомств по взысканию штрафов, в том числе с использованием установленных законодательством Российской Федерации механизмов.

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

Круг 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 (табл.3.23).

Таблица 3.23

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

№	Наименование органа контроля	2011 г.	2012 г.	2013 г.
1	ФТС России	9,3	9,9	10,98
2	Роструд	5,7	6,5	7,6
3	ФМС России	1,2	4,0	4,3
4	ФНС России	2,3	4,0	3,4
5	Росздравнадзор	2,4	1,3	1,3
6	Росфиннадзор	11,99	19,6	1Д
	В среднем	1,3	1,6	1,5

Подавляющее большинство органов федерального государственного контроля (надзора) в единичных случаях используют предоставленное им право передавать

материалы по выявленным при проверках нарушениям обязательных требований, с которыми связано причинение вреда, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций, в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (Росрыболовство, ФМБА России, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Роспотребнадзор и другие).

3.3. Показатели результативности и эффективности

лицензионного контроля

Федеральное статистическое наблюдение в сфере исполнения государственными органами функций по лицензированию отдельных видов деятельности, обязательность подготовки и представление ежегодных докладов об итогах этой деятельности и ее эффективности было введено Правительством Российской Федерации впервые с 2012 года.

Необходимо отметить, что небольшой срок ведения государственной отчетности о лицензионной деятельности и имеющиеся недостатки организационно-технического характера в эксплуатации федеральной государственной информационной системы мониторинга не позволяют в полной мере судить о динамике происходящих изменений, в том числе в организации и проведении лицензионного контроля и его эффективности.

В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее - Федеральный закон № 99-ФЗ) лицензированию подлежат 50 видов экономической деятельности.

Также лицензирование более 90 видов экономической деятельности осуществляется в соответствии с другими федеральными законами, регламентирующими банковскую, страховую деятельность, деятельность по защите государственной тайны, в области использования атомной энергии, производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также на финансовых рынках.

На указанные виды деятельности не распространяется порядок лицензирования, установленный базовым федеральным законом.

В соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ в 2013 году лицензирующими органами выдано более 36,6 тыс. лицензий, что существенно меньше, чем в 2012 году (более 60 тыс.). Такое сокращение количества выданных новых лицензий соответствует введенному указанным федеральным законом положению о бессрочном действии лицензий, а также обусловлено сокращением видов деятельности, подлежащих лицензированию.

С этим связано и сокращение количества действующих лицензий с 519,9 тыс. в 2012 году до 425,9 тыс. в 2013 году на 93,9 тыс. или на 18,1%.

В течение последних двух лет отмечается существенное сокращение количества проверок, проводимых при осуществлении лицензионного контроля. В 2013 году с этой целью было проведено 95,2 тыс. проверок, что на 71,6 тыс. или на 43% меньше, чем в 2012 году.

Федеральными органами исполнительной власти, наделенными полномочиями по выдаче лицензий, проведено 76,5 тыс. проверок, что на 45,2% меньше, чем в 2012 году. Более 65% всех проверок, проведенных в 2013 году указанными органами, приходится на Ространснадзор, осуществляющий лицензирование 9 видов деятельности в сфере транспорта, и Росздравнадзор, лицензирующий 4 вида деятельности в сфере здравоохранения и лекарственного обеспечения.

Таблица 3.24

Количество проверок, проведенных отдельными лицензирующими органами

№	Наименование лицензирующего органа	Количество проверок в 2013 г.	Доля (в % общего числа проверок)
1	Ространснадзор	32286	42,2
2	Росздравнадзор	17963	23,4
3	Ростехнадзор	8170	10,6
4	Роскомнадзор	7668	10,0
5	МВД России	7244	9,4
6	МЧС России	3821	4,99

№	Наименование лицензирующего органа	Количество проверок в 2013 г.	Доля (в % общего числа проверок)
7	Рособрнадзор	3529	4,6
8	Роспотребнадзор	1588	2,1
9	Россельхознадзор	1306	1,7
	Всего	76526	100,0

Менее тысячи проверок в год проведено Росприроднадзором (более 14,9 тыс. подконтрольных лицензиатов), Минкультуры России (более 4,2 тыс. лицензиатов), менее 100 проверок — ФМС России (507 лицензиатов), Росгидрометом (890 лицензиатов). Единичные проверки проведены ФСТЭК России (22 проверки при наличии более 2,9 тыс. подконтрольных лицензиатов), Минпромторгом России (21 проверка при наличии 1,7 тыс. лицензиатов) и Росалкогольрегулированием (17 проверок при наличии нескольких тысяч подконтрольных лицензиатов).

Резкое сокращение количества проверок, как следует из таблицы 3.25, наблюдалось в деятельности МВД России (число проверок сократилось на 88%), Рособрнадзора (на 81%), ФМС России (на 39%), Росреестра и Россельхознадзора (на 29%).

Таблица 3.25

Динамика масштабов лицензионного контроля, осуществляемого отдельными федеральными органами исполнительной власти

№	Наименование лицензирующего органа	Количество проверок в 2012 г.	Количество проверок в 2013 г.	Снижение (в %)
1	МВД России	60 154	7244	88,0
2	Рособрнадзор	18 338	3 529	80,8
3	ФМС России	156	95	39,1
4	Росреестр	325	230	29,3
5	Россельхознадзор	1 833	1 306	28,8
6	Росздравнадзор	20 744	17 963	13,4
7	МЧС России	4 161	3 821	8,2
8	Ространснадзор	33 166	32 286	2,6

С другой стороны, количество проверок при осуществлении Роспотребнадзором, Ростехнадзором, Росприроднадзором, Роскомнадзором лицензионного контроля возросло на 22-66%.

В представленных докладах о лицензировании отдельных видов деятельности за 2013 году объяснения таких существенных колебаний объемов исполнения своих функций соответствующими лицензирующими органами не представлены.

Сведения о масштабах лицензионного контроля, представленные субъектами Российской Федерации, весьма противоречивы и нуждаются в уточнении и корректировке.

Так, по неполным данным представленных статистических отчетов за 2013 год на контроле лицензирующих органов субъектов Российской Федерации, которым делегированы полномочия Российской Федерацией по лицензированию медицинской, фармацевтической, образовательной деятельности, находится около 74,7 тыс. лицензиатов, из которых было проверено только около 9 тыс. или 12,1%.

В 2013 году при общем сокращении масштабов лицензионного контроля были проведены проверки в отношении 67,7 тыс. лицензиатов, что составляет около 16 % от всех лицензиатов.

Менее 10% лицензиатов было проверено в 2013 году МЧС России, Росгидрометом, Рособрнадзором, Ростехнадзором, Росздравнадзором, Роскомнадзором, Росприроднадзором, Минпромторгом России.

ФСТЭК России, Роскосмосом, Рособоронзаказом было проверено менее 1% подконтрольных лицензиатов.

В годовых докладах лицензирующих органов не дается объяснений снижения почти на 30% общего количества субъектов хозяйственной деятельности, имеющих лицензии и подлежащих лицензионному контролю.

В расчете на одного проверенного лицензиата в 2013 году в среднем было проведено 1,6 проверок (в 2012 году - 1,9), что свидетельствуют о большей нагрузке на хозяйствующих субъектов, обязанностью которых является соблюдение лицензионных требований, по количеству проводимых в отношении них проверок по сравнению с аналогичным показателем

при осуществлении государственного контроля (надзора), который составляет в среднем 1,2 проверки в год.

При сокращении масштабов контрольной деятельности при лицензировании отдельных видов деятельности в 2013 году возросла доля проверок, в результате которых были выявлены нарушения лицензионных требований (табл. 3.26).

Таблица 3.26

Доля проверок, в результате которых были выявлены нарушения лицензионных требований

№	Наименование лицензирующего органа	2012 г.	2013 г.
1	Роскомнадзор	53,0	59,0
2	Росалкогольрегулирование	70,5	58,8
3	Роскосмос	50,0	57,1
4	Роспотребнадзор	80,3	49,8
5	Ространснадзор	49,9	43,0
6	МВД России	13,2	42,3
7	Росздравнадзор	34,6	36,9
8	Росгидромет	16,4	33,7
9	ФНС России	52,2	32,0
10	ФСТЭК России	6,7	31,8
11	Рособрнадзор	53,3	31,7
12	МЧС России	24,3	29,5
13	Ростехнадзор	32,6	27,3
14	Россельхознадзор	14,8	23,9
15	Минкультуры России	11,8	22,2
16	Росприроднадзор	18,8	20,5
17	Росреестр	17,2	13,0
18	Минпромторг России	0	9,5
19	Рослесхоз	0	1,8
20	ФМС России	3,2	1,0
	В среднем	32,5	39,9
	Справочно: в среднем по нелицензионному контролю	59,4	59,4

Вместе с тем необходимо иметь в виду, что лицензии выдаются после проверки и фактического удостоверения соответствия соискателя лицензии

всем установленным лицензионным требованиям. Стоит отметить, что нарушения в ходе лицензионного контроля выявляются заметно реже по сравнению с проверками при осуществлении государственного контроля (надзора).

Однозначные выводы при оценке этого показателя, характеризующего, с одной стороны, состояние соблюдения лицензионных требований хозяйствующими субъектами, а с другой, — эффективность лицензионного контроля сделать в настоящее время представляется затруднительным в связи с недостаточным сроком (в течение 2 лет) осуществления мониторинга лицензирования.

Сведения о количестве грубых нарушений лицензионных требований (нарушений, представляющих угрозу причинения вреда или явившихся причиной причинения вреда), выявленных по результатам проверок отдельными лицензирующими органами, представлены в таблице 3.27.

Таблица 3.27

Количество грубых нарушений лицензионных требований (нарушений, представляющих угрозу причинения вреда или явившихся причиной причинения вреда), выявленных по результатам проверок отдельными лицензирующими органами

№	Наименование лицензирующего органа	2012 г.	2013 г.
1	Росздравнадзор	5 485	6 048
2	Ространснадзор	2 238	2 345
3	МЧС России	376	468
4	Роспотребнадзор	433	390
5	Россельхознадзор	153	172
6	МВД России	113	72
7	Ростехнадзор	3 619	63
8	Росприроднадзор	23	58

Согласно представленным отчетам единичные случаи грубых нарушений лицензионных требований выявляются при проведении в 2012-2013 годах лицензионного контроля Минкультуры России, Минпромторгом России, Роскомнадзором, Росгидрометом, Росреестром. Такие нарушения не выявлялись

при проверках лицензиатов, проведенных Рособоронзаказом, ФСТЭК России, Рослесхозом, ФМС России, ФНС России, Роскосмосом и Росавиацией.

По сравнению с аналогичными показателями (в 2012 году - 94,0%, в 2013 году - 94,3%), характеризующими эффективность государственного контроля (надзора), меры административного воздействия к нарушителям лицензионных требований при осуществлении лицензионного контроля применяются реже (в 2012 году в 53,2%, в 2013 году в 71,1% от общего числа проверок, по итогам которых выявлены правонарушения).

При этом только в деятельности 5 лицензирующих органов этот показатель превышает 70%.

В заключении необходимо отметить, что введенная впервые в Российской Федерации (с 2011 года в отношении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, с 2012 года в отношении лицензионной деятельности) система федерального статистического наблюдения, подготовки ежегодных аналитических докладов об итогах контрольно-надзорной деятельности и ее эффективности является важным механизмом обеспечения обратной связи в системе исполнения указанных функций государственного регулирования, которая позволяет оценивать их масштабы и эффективность.

Вместе с тем система мониторинга контрольно-надзорной деятельности требует дальнейшего совершенствования, повышения объективности и достоверности представляемых государственными органами и органами местного самоуправления сведений, дополнения новыми критериями и показателями эффективности указанной деятельности, в первую очередь показателями ее экономической обоснованности и масштабов предотвращенного в результате государственного контроля вреда, связанного с нарушениями хозяйствующими субъектами установленных законодательством Российской Федерации обязательных требований.

