



2025

Отчет

о результатах экспертно-
аналитического мероприятия
«Оценка результатов деятельности
федеральных органов
исполнительной власти
по управлению рисками
причинения вреда (ущерба)
при осуществлении
государственного контроля (надзора)
в 2021–2023 годах»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 7 ноября 2024 года



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить соответствие организации и осуществления контрольными (надзорными) органами деятельности по управлению рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора) положениям нормативных правовых актов и иным документам.

Ключевые результаты мероприятия

Государственный контроль и надзор – одна из важнейших функций государственного управления. Президент Российской Федерации неоднократно отмечал, что в стране должны быть созданы условия для инновационной активности корпораций и предпринимателей, которые должны работать в комфортной регуляторной среде.

Главой государства еще в марте 2018 года была поставлена задача¹ о переводе всей системы контроля и надзора в течение двух лет на риск-ориентированный подход².

С 1 июля 2021 года в соответствии Законом № 248-ФЗ³ государственный контроль (надзор) (далее – госконтроль) осуществляется на основе оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям⁴ (далее – управление рисками)⁵. Проведение контрольной (надзорной) деятельности (далее – КНД) на основе управления рисками позволяет более рационально использовать государственные ресурсы за счет определения приоритетных

1. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г.
2. Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления госконтроля, при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отношением деятельности подконтрольного субъекта и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.
3. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Закон № 248-ФЗ).
4. В Законе № 248-ФЗ отсутствует понятие риск-ориентированного подхода.
5. Результаты анализа управления рисками в 2019–2022 годах представлены в отчете ЭАМ «Анализ эффективности реализации мер по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в 2019–2021 годах и истекшем периоде 2022 года» от 22 декабря 2022 г. № ОМ-89/07-01.

отраслей и (или) объектов контроля, в отношении которых требуется более жесткий контроль. При этом такой подход позволяет снизить чрезмерную нагрузку на субъекты экономической деятельности, сопряженной с низкими рисками.

Важность задачи по полноценному внедрению управления рисками значительно повышается в связи с поручением Президента Российской Федерации⁶ о завершении с 1 января 2025 года перехода от временных ограничений на осуществление КНД с применением системы оценки и управления рисками (далее – поручение Президента, риск-ориентированная модель).

Анализ деятельности⁷ девяти контрольных (надзорных) органов (далее – КНО, объекты ЭАМ) показал, что в целом их деятельность соответствует концепции контроля (надзора) в части снижения контрольных (надзорных) мероприятий (далее – КНМ, проверки) и приоритетности профилактических мероприятий. Так, количество проверок снизилось в четыре раза⁸, а профилактических мероприятий увеличилось почти в два раза⁹. Основные показатели осуществления КНД объектами ЭАМ представлены в приложении № 1 к отчету и на рисунке 1.

Вместе с тем полноценного внедрения практики управления рисками при осуществлении КНД КНО не осуществлено. О чем свидетельствует следующее.

Категорирование объектов контроля не в полной мере соответствует требованиям Закона № 248-ФЗ. Установлено, что только по двум видам государственного контроля (надзора) (далее – вид контроля), осуществляемым Ространснадзором и Россельхознадзором, установленные критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) учитывают все законодательно установленные требования¹⁰.

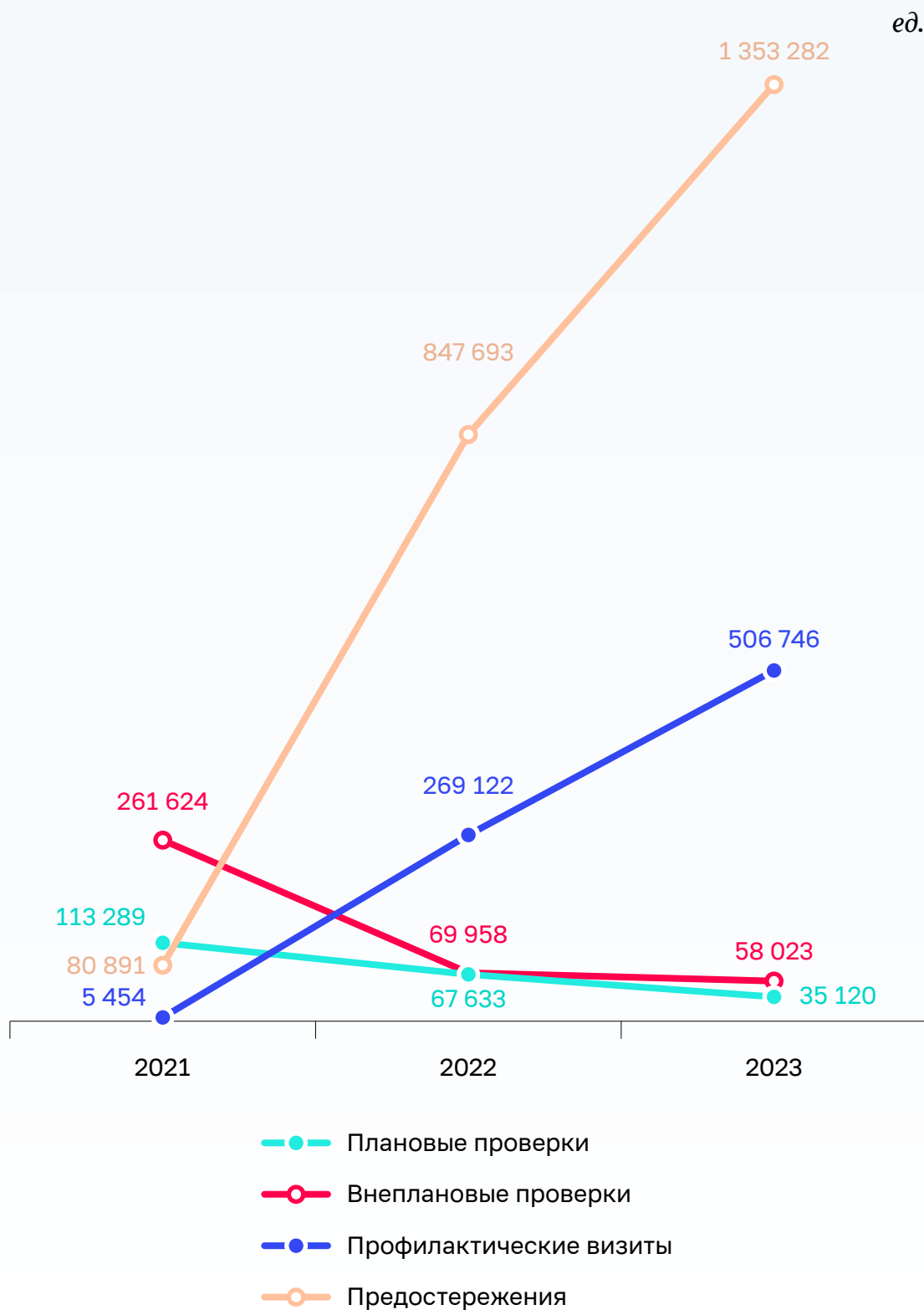
Указанное снижает эффект от управления рисками, поскольку не позволяет в полной мере сосредоточить ресурсы КНО на объектах контроля, где обоснован потенциальный риск причинения вреда (ущерба) и доказана тяжесть возможных негативных последствий.

Законодательно¹¹ предусмотренная передача данных информационных систем КНО в Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее – ЕРВК) и ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (далее – ФГИС ЕРКНМ) не реализована.

-
6. Подпункт «к» пункта 10 Перечня поручений по реализации Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 марта 2024 г. № Пр-616 (далее – Перечень поручений № Пр-616).
 7. По состоянию на 31 декабря 2023 года.
 8. С 374,9 тыс. проверок за 2021 год до 93,1 тыс. проверок за 2023 год.
 9. С 2 649,1 тыс. мероприятий в 2022 году до 4 646,1 тыс. мероприятий в 2023 году.
 10. Часть 4 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.
 11. Пункт 3 статьи 17 Закона № 248-ФЗ.

Рисунок 1

Динамика изменения количества проверок и профилактических мероприятий в 2021–2023 гг.



Отсутствие в 4,7 % в 2022 году и 7,5 % в 2023 году случаев во ФГИС ЕРКНМ указания категории риска объекта контроля при проведении плановых проверок не позволяет определить правомерность проведения таких проверок.

В 2023 году¹² не был обеспечен 100-процентный охват плановыми проверками объектов контроля, отнесенных к чрезвычайно высокой категории риска¹³.

Данная ситуация влечет вероятность причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах.

Несмотря на предусмотренный Законом № 248-ФЗ широкий спектр видов КНМ КНО в 90 % случаев применяются выездные проверки, которые являются наиболее затратными как для КНО, так и для контролируемых лиц.

В части внеплановых проверок отмечается следующее.

Поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также требования прокурора остались преобладающими основаниями для проведения внеплановых проверок по сравнению с внеплановыми проверками, проведенными по индикаторам риска нарушений обязательных требований (далее – индикаторы риска, ИР).

Начиная с 2022 года Правительством Российской Федерации и КНО проведена работа по усилению блока индикаторов риска. В итоге их количество выросло в 4,5 раза, доля проверок по данному основанию увеличилась с 1,3 % в 2021 году до 7,2 % в 2023 году.

Эффективность и дальнейшие перспективы развития инструмента индикаторов рисков подтверждает результативность проверок, проведенных по данному основанию, – 81,7 %, результативность плановых проверок – 69,3 %.

Вместе с тем выявлены факты, снижающие эффект применения инструмента индикаторов риска, что подтверждается значительным количеством отказов органами прокуратуры в согласовании решений КНО о проведении проверок по данному основанию. В 2023 году 74 % таких решений КНО не были согласованы.

Объективным процессом при увеличении количества индикаторов риска является рост количества внеплановых проверок. В связи с этим нерешенным остается вопрос обеспечения качества индикаторов риска: их направленности на наиболее массовые и критичные инциденты, максимального охвата ими предметов контроля, возможности измеримости и верифицированности. Необходимо минимизировать возможность субъективного усмотрения КНО, в том числе путем регламентации и максимальной цифровизации процесса, а также автоматической фиксации срабатывания индикатора риска.

12. По девяти видам контроля, осуществляемых Роспотребнадзором, ФМБА России, Росприроднадзором, Россельхознадзором, Ространснадзором, Росздравнадзором, Росреестром.

13. В отношении объектов, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, плановые проверки должны проводиться не менее одного раза в год.

Учитывая дальнейшее развитие данного инструмента в качестве главного основания для проведения внепланового КНМ, предусмотренного в Концепции совершенствования КНД¹⁴, и в целях нивелирования рисков при полном переходе на риск-ориентированную модель отмечается дальнейшая необходимость совершенствования данного инструмента.

В условиях моратория на проверки и полного перехода на риск-ориентированную модель значительно повышается значимость профилактических мероприятий.

Вместе с тем механизм и возможность замены (выбора) контрольного (надзорного) мероприятия на профилактическое положениями Закона № 248-ФЗ не установлены. Обязательный профилактический визит нормами Закона № 248-ФЗ¹⁵ не предусматривает обязательность его проведения.

Анализ программ профилактики КНО показал формальность данного документа в ряде случаев. Значительная часть показателей программ профилактики не отражает эффекты от проводимой профилактической работы, оценка и анализ влияния профилактических мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах большинством КНО не проводится.

Предотвращение вреда (ущерба) является основной целью госконтроля.

Вместе с тем значительный ряд ключевых показателей видов контроля не отражает вклад госконтроля в достижение этой цели.

Отсутствие синхронизации данных в информационных системах КНО, ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ, недостоверность содержащихся в них данных, незначительная доля цифровизации процессов, связанных с индикаторами риска, оценкой эффективности и результативности КНО, создают значительные риски по созданию «единого цифрового контура КНД», предусмотренного в том числе Концепцией совершенствования КНД.

В условиях ограничений на проведение проверок¹⁶, а также с учетом полного перехода с 1 января 2025 года на риск-ориентированную модель¹⁷, предусмотренного поручением Президента Российской Федерации, отмечается возможность «выпадения» объектов контроля, не отнесенных к категориям чрезвычайно высокого риска и (или) высокого риска, из зоны КНД.

-
14. Концепция совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.
 15. Пункт 6 статьи 52 Закона № 248-ФЗ.
 16. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 г. № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее – Постановление № 336) до 2030 года проведение плановых КНМ допускается только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям риска причинения вреда (ущерба) чрезвычайно высокого риска и высокого риска.
 17. Перечень поручений № Пр-616 (подпункт «к» пункта 10).

Наиболее значимые выводы

Некорректный учет объектов контроля и отнесение их к категориям риска значительно снижает эффективность госконтроля, а также влечет риски злоупотреблений КНО при осуществлении КНД.

Отмечается ненадежность данных по значительному ряду показателей в ведомственных информационных системах КНО, ЕРВК, ФГИС ЕРКНМ, аналитическом дашборде «Мониторинг КНД», размещенном на платформе Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – ГАСУ), и докладах о видах контроля. Указанное не соответствует принципу логической целостности данных и их достоверности, являющихся основой государственного управления.

Полный текст выводов приведен в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

С учетом результатов экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации (далее – ЭАМ, Счетная палата) предлагает Правительству Российской Федерации поручить:

- КНО и заинтересованным федеральным органам исполнительной власти совместно с Минэкономразвития России провести анализ положений о видах контроля в части соответствия установленных критериев риска требованиям статьи 23 Закона № 248-ФЗ, по результатам которого подготовить предложения о внесении изменений в положения о видах контроля;
- Минэкономразвития России с участием Минцифры России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также КНО принять меры по внедрению обеспечительных механизмов и инструментов контроля, направленных на достоверность и полноту внесения информации в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ;
- КНО проанализировать утвержденные индикаторы риска исходя из практики выявляемости нарушений обязательных требований, их массовости и критичности, а также из максимального охвата индикаторами риска предметов госконтроля (групп обязательных требований).

Полный текст предложений (рекомендаций) приведен в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 2.2.10.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год (переходящее мероприятие из Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2023 год по пункту 2.2.10.1).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Деятельность федеральных органов исполнительной власти по управлению рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора).

3. Цель экспертно-аналитического мероприятия

Оценить соответствие организации и осуществления деятельности федеральными органами исполнительной власти по управлению рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении государственного контроля (надзора) положениям нормативных правовых актов и иным документам.

Перечень нормативных правовых актов, оценка соответствия которым была проведена в ходе ЭАМ, представлен в приложении № 2 к отчету.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии.
- Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.
- Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения.
- Федеральная служба по надзору в сфере природопользования.
- Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору.
- Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.
- Федеральная служба по труду и занятости.
- Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

5. Исследуемый период

2021–2023 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 25 июля 2023 года по 7 ноября 2024 года.

Описание методов сбора и анализа фактических данных и информации для получения доказательств представлены в приложении № 3 к отчету.

В ходе мероприятия анализом были охвачены девять объектов ЭАМ по осуществлению ими 34 видов госконтроля с учетом участия Федеральной службы по надзору в сфере образования и наук, Федерального агентства по рыболовству и Федерального медико-биологического агентства в их осуществлении.

Перечень анализируемых видов госконтроля представлен в приложении № 4 к отчету.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

Оценка и управление рисками регулируется Законом № 248-ФЗ, положения которого вступили в силу с 1 июля 2021 года.

Основные элементы системы оценки и управления рисками представлены на рисунке 2.

Система оценки и управления рисками



В анализируемом периоде, учитывая внешние факторы¹⁸, госконтроль осуществлялся с учетом особенностей, установленных Постановлением № 336, в том числе моратория на проведение плановых проверок¹⁹ и возможности замены в отношении отдельных видов контроля проверки на профилактический визит, от которого контролируемое лицо не вправе отказаться.

18. Пандемия COVID-2019, внешнее санкционное и геополитическое давление.

19. В 2022 году плановые проверки допускаются в отношении определенных видов контроля и их объектов (пункты 1, 2 Постановления № 336). В 2023 году плановые проверки допускаются только в отношении объектов контроля чрезвычайно высокого и высокого риска, опасных производственных объектов II класса, гидротехнических сооружений II класса.

Необходимость данного подхода обусловлена в том числе выполнением поручения Президента Российской Федерации от 20 июля 2022 г. № Пр-1269 (подпункт «е» пункта 1) об обеспечении подготовки следующего этапа реформы КНД, предусматривающего расширение применения риск-ориентированного подхода.

Задача по полноценному внедрению управления рисками в деятельность КНО усиливается в связи с поручением Президента Российской Федерации²⁰ о завершении перехода от временных ограничений и полном переходе КНД на риск-ориентированную модель.

7.1. Оценка соответствия организации и осуществления деятельности федеральными органами исполнительной власти (далее – ФОИВ) по управлению рисками причинения вреда (ущерба) при осуществлении госконтроля положениям нормативных правовых актов и иным документам

7.1.1. Ключевым процессом в управлении рисками является определение в положениях о видах контроля критериев риска²¹ и отнесение КНО объекта контроля к одной из категорий риска причинения вреда (ущерба)²² (далее – категории риска) на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями риска²³. Категория риска определяет периодичность плановых КНМ в отношении объекта контроля²⁴.

Принципиально важным в процессе категорирования является его осуществление на основе данных о фактическом причинении вреда (ущерба), установленных в предшествующем периоде²⁵. Анализ показал²⁶, что из 34 видов контроля категорирование объектов соответствует указанному требованию только по двум²⁷ (осуществляемым Росреестром, Рособrnазором)²⁸, при формировании категорий и критериев риска которых использованы результаты оценки риска на основе фактических данных, установленных в предшествующем периоде.

-
20. Перечень поручений № Пр-616 (подпункт «к» пункта 10).
 21. Критерии отнесения объектов контроля к категориям риска (далее – критерии риска).
 22. Чрезвычайно высокий риск; высокий риск; значительный риск; средний риск; умеренный риск; низкий риск.
 23. Пункт 3 статьи 24 Закона № 248-ФЗ.
 24. Статья 25 Закона № 248-ФЗ.
 25. Пункт 6 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.
 26. Информация по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.
 27. Госконтроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, и земельный госнадзор.
 28. Росреестром использовались данные статистической отчетности о результатах земельного надзора в 2019–2020 годах, а также оценивались размер вреда охраняемым законом ценностям, а также затраты на приведение земельных участков в состояние, существовавшее до нарушения обязательного требования. Рособrnазором использовались данные о выявленных в период с 1 января 2016 года по 1 июля 2021 года нарушениях обязательных требований в рамках осуществления государственного надзора за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, к используемой в образовательном процессе информационной продукции.

По трем видам контроля²⁹, осуществляемым Ростехнадзором, не предусмотрено категорирование объектов контроля в соответствии с требованиями Закона № 248-ФЗ. В положениях этих видов контроля³⁰ предусмотрены классы опасности, основанные на технических характеристиках (иных параметрах) объектов контроля и видах экономической деятельности. При этом данные классы не взаимосвязаны и не соответствуют требованиям по формированию категорий риска, установленных Законом № 248-ФЗ³¹. Данное несоответствие оказывает влияние не только на результаты деятельности КНО при управлении рисками в соответствующей сфере деятельности, но и может привести к ущербу. Пример недостаточного применения Ростехнадзором потенциала риск-ориентированного подхода при осуществлении госнадзора в области безопасности гидротехнических сооружений представлен в приложении № 5 к отчету.

При формировании критериев риска, установленных в положениях о видах контроля, не в полной мере учтены требования части 4 статьи 23 Закона № 248-ФЗ:

- тяжесть причинения вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям;
- вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям;
- добросовестность контролируемых лиц.

Так, в шести положениях о видах контроля³², осуществляемых Рострудом, Росприроднадзором, Россельхознадзором, Росреестром, критерии риска не учитывают тяжесть причинения вреда (ущерб) и вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерб) охраняемым законом ценностям³³. В пяти положениях о видах контроля³⁴, осуществляемых тремя КНО (Роскомнадзором, Рособрнадзором и Роспотребнадзором), критерии риска не учитывают вероятность наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерб)³⁵.

Только в двух положениях о видах контроля³⁶, осуществляемых Ространснадзором и Россельхознадзором, критерии риска учитывают добросовестность контролируемых

-
- | | |
|-----|---|
| 29. | Горный госнадзор, госнадзор в области безопасности гидротехнических сооружений, госнадзор в области промышленной безопасности. |
| 30. | Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1074, 1080, 1082. |
| 31. | Статья 23 Закона № 248-ФЗ. |
| 32. | Положение о госконтроле за выполнением частным агентством занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала); Положение о геологическом госконтроле; Положение о земельном госконтроле; Положение о госконтроле в области обращения с животными; Положение о экологическом госконтроле; Положение о госконтроле в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий. |
| 33. | Части 4-6 статьи 23 Закона № 248-ФЗ. |
| 34. | Положение о госконтроле в области связи; Положение о госконтроле за обработкой персональных данных; Положение о госконтроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации; Положение о госконтроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; Положение о госконтроле за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». |
| 35. | Части 4 и 6 статьи 23 Закона № 248-ФЗ. |
| 36. | Положение о госконтроле в области железнодорожного транспорта и Положение о госконтроле области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений. |

лиц³⁷. Отказ от учета добросовестности может снижать объективность формирования КНО категорий и критериев риска. Детальный анализ применения оценки добросовестности контролируемых лиц представлен в приложении № 6 к отчету. При этом следует отметить, что в Концепции совершенствования КНД уже заложен следующий этап стимулирования среды добросовестности, предусматривающий в том числе расширение перечня сведений, которые характеризуют добросовестность контролируемых лиц, и обеспечение учета таких сведений при категорировании объектов контроля.

Таким образом, из девяти объектов ЭАМ только Ространснадзор и Россельхознадзор по двум видам контроля³⁸ для целей управления рисками применяют все вышеуказанные законодательно установленные требования³⁹.

Неприменение КНО категорирования объектов контроля в соответствии с требованиями Закона № 248-ФЗ снижает эффективность управления рисками, поскольку в таких случаях госконтроль не определяет зоны повышенного риска в соответствующих сферах деятельности.

В условиях ограничений на проведение проверок⁴⁰, а также с учетом полного перехода на риск-ориентированную модель⁴¹ отсутствие в положениях о видах контроля категорий чрезвычайно высокого риска и (или) высокого риска исключает возможность проведения плановых проверок. При этом в 13⁴² из 33 положений о видах контроля⁴³, осуществляемых Ростехнадзором, Росреестром, Россельхознадзором, Росздравнадзором, Рострудом, Роскомнадзором (в том числе совместно с Рособрнадзором и Роспотребнадзором), отнесение объектов контроля к указанным категориям риска не предусмотрено. Следовательно, по 13 видам контроля отсутствуют основания для проведения плановых КНМ. Важно подчеркнуть, что из указанных 13 видов контроля только по шести утверждены индикаторы риска⁴⁴,

37. Части 4 и 7 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.

38. Ространснадзором в рамках госконтроля в области железнодорожного транспорта и Россельхознадзором в рамках госконтроля в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений.

39. Часть 4 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.

40. В соответствии с Постановлением № 336 до 2030 года проведение плановых КНМ допускается только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска.

41. Перечень поручений № Пр-616 (Подпункт «к» пункта 10).

42. 1. Положение о горном госнадзоре. 2. Положение о госнадзоре в области безопасности гидротехнических сооружений. 3. Положение о госнадзоре в области промышленной безопасности. 4. Положение о госконтроле в области геодезии и картографии. 5. Положение о госконтроле в области связи. 6. Положение о госконтроле в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений. 7. Положение о карантинном фитосанитарном госконтроле. 8. Положение о госконтроле в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов. 9. Положение о госконтроле за обращением медицинских изделий. 10. Положение о госконтроле за выполнением частным агентством занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала). 11. Положение о госконтроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации. 12. Положение о госконтроле за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. 13. Положение о госконтроле за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

43. С учетом того, что по энергетическому госнадзору в сфере электроэнергетики и энергетическому госнадзору в сфере теплоснабжения постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1085 утверждено одно положение (Положение об энергетическом госнадзоре).

44. Срабатывание индикаторов риска является одним из оснований для проведения внепланового КНМ.

охватывающие все предметы контроля (группы обязательных требований). По остальным семи видам контроля, осуществляемых шестью КНО⁴⁵, ИР охватывают только ту или иную часть предмета контроля. Таким образом, в семи видах контроля в отношении отдельных предметных областей отсутствует возможность проведения плановых и внеплановых КНМ, необходимых для предупреждения и минимизации причинения вреда (ущерба), что не соответствует основам системы оценки и управления рисками⁴⁶.

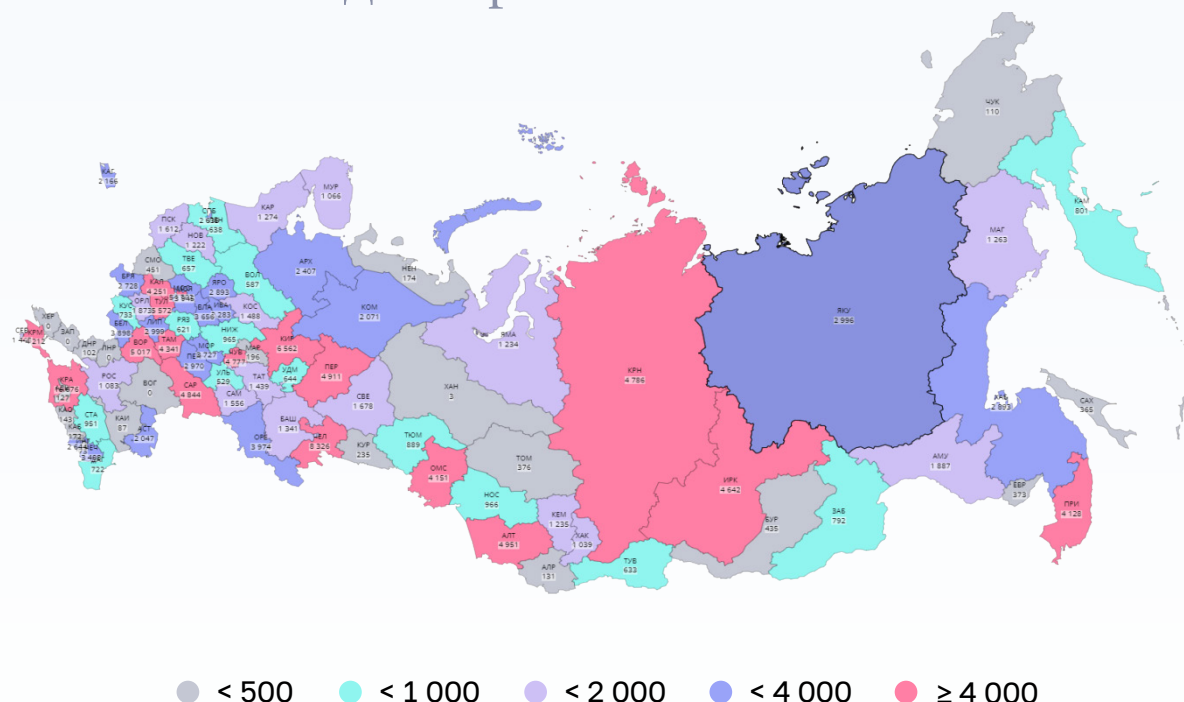
По данным Минэкономразвития России⁴⁷, в ЕРВК на конец 2023 года общее количество объектов контроля⁴⁸, которым восемь КНО⁴⁹ по 18 видам контроля⁵⁰ присвоены категории чрезвычайно высокого или высокого риска, составило 560,5 тыс. объектов, или 20,4 % от общего объема категоризованных объектов контроля, внесенных в ЕРВК 12 КНО по 34 видам контроля⁵¹.

Счетной палатой с использованием аналитической платформы PolyAnalyst проведен картографический анализ данных о распределении объектов контроля⁵², отнесенных КНО к категориям чрезвычайно высокого или высокого риска (рисунок 3). В данном анализе не представлены данные Росприроднадзора и Роспотребнадзора, которые ведут учет объектов контроля только в ЕРВК и не имеют возможности выгрузки массива данных из данной системы.

-
45. Ростехнадзор (горный госнадзор, госнадзор в области промышленной безопасности), Росздравнадзор (госконтроль за обращением медицинских изделий, госконтроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов), Россельхознадзор (госконтроль в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений), Роскомнадзор (госконтроль в области связи), Росреестр (госконтроль в области геодезии и картографии), Роструд (госконтроль за выполнением частным агентством занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала)).
46. Статья 22 Закона № 248-ФЗ.
47. Письмо Минэкономразвития России от 14 февраля 2024 г. № Д24и-4471.
48. КНО, осуществляющие виды контроля, в рамках которых применяются категории риска, обязаны вести перечень объектов контроля на сайте ЕРВК.
49. ФМБА России, Роструд, Ространснадзор, Ростехнадзор, Россельхознадзор, Росприроднадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор.
50. 1. Геологический госконтроль. 2. Госконтроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве. 3. Ветеринарный госконтроль. 4. Земельный госконтроль. 5. Госконтроль в области гражданской авиации. 6. Госконтроль в области железнодорожного транспорта. 7. Госконтроль в области обращения с животными. 8. Госконтроль в области транспортной безопасности. 9. Госконтроль в сфере обращения лекарственных средств. 10. Госконтроль в сфере социального обслуживания. 11. Госконтроль качества и безопасности медицинской деятельности. 12. Госконтроль в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта. 13. Санитарно-эпидемиологический госконтроль. 14. Экологический госконтроль. 15. Энергетический госнадзор. 16. Госконтроль в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна. 17. Госконтроль в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. 18. Госконтроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.
51. Положениями о видах контроля, осуществляемых Росреестром, Роскомнадзором и Рособрудзором, не предусмотрено присвоение объектам контроля категорий чрезвычайно высокого или высокого риска.
52. Информации об объектах контроля, представленная Рострудом, Ространснадзором, Ростехнадзором, Россельхознадзором, Росздравнадзором и ФМБА России по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01. Анализ проведен с учетом постановления Правительства Российской Федерации от 16 марта 2023 г. № 402, согласно которому при осуществлении госконтроля на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской области и Херсонской области не применяются положения Закона № 248-ФЗ в части использования информационных систем госконтроля, в том числе ЕРВК.

Рисунок 3.

Территориальное распределение объектов контроля, имеющих категории чрезвычайно высокого или высокого риска, по данным КНО на 31 декабря 2023 г.



Наибольшее количество объектов контроля, имеющих категории чрезвычайно высокого или высокого риска, числилось в 17 субъектах Российской Федерации⁵³, наименьшее – в 16⁵⁴. Лидеры по наибольшему количеству объектов контроля с чрезвычайно высокими и высокими рисками: г. Москва (54 562 ед.), Краснодарский край (16 668 ед.), Челябинская область (8 326 ед.),

53. Г. Москва – 54,6 тыс. объектов, Краснодарский край – 16,7 тыс. объектов, Челябинская область – 8,3 тыс. объектов, Кировская область – 6,6 тыс. объектов, Тульская область – 5,6 тыс. объектов, Воронежская область и Алтайский край – по 5,0 тыс. объектов, Пермский край – 4,9 тыс. объектов, Саратовская область, Красноярский край и Чувашская Республика – по 4,8 тыс. объектов, Иркутская область – 4,6 тыс. объектов, Тамбовская и Калужская области – по 4,3 тыс. объектов, Республика Крым и Омская область – по 4,2 тыс. объектов, Приморский край – 4,1 тыс. объектов.
54. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – 3 объекта, Республика Ингушетия – 73 объекта, Республика Калмыкия – 87 объектов, Чукотский автономный округ – 110 объектов, Республика Адыгея – 127 объектов, Республика Алтай – 131 объект, Карачаево-Черкесская Республика – 143 объекта, Кабардино-Балкарская Республика – 172 объекта, Ненецкий автономный округ – 174 объекта, Республика Марий Эл – 196 объектов, Курганская область – 235 объектов, Сахалинская область – 365 объектов, Еврейская автономная область – 373 объекта, Томская область – 376 объектов, Республика Бурятия – 435 объектов, Смоленская область – 451 объект.

с наименьшим количеством – Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (3 ед.), Республика Ингушетия (73 ед.), Республика Калмыкия (87 ед.).

В Волгоградской области объекты контроля, отнесенные к указанным категориям риска, отсутствуют.

Анализ общего количества объектов контроля по состоянию на 31 декабря 2023 года показал значительное отклонение (в 7,5 раза) данных КНО (20 655,4 тыс. объектов)⁵⁵ и данных Минэкономразвития России, выгруженных из ЕРВК (2 749,2 тыс. объектов)⁵⁶. Причины и последствия несоответствия данных об объектах контроля представлены в приложении № 7 к отчету.

Неотражение КНО в ЕРВК полного перечня объектов контроля не соответствует положениям пунктов 3 и 5(1) Правил формирования и ведения единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля (далее – Правила № 861)⁵⁷ и снижает открытость и достоверность результатов деятельности КНО по категорированию объектов контроля.

Правом на изменение ранее присвоенной категории риска объекту контроля воспользовались только 1 341 контролируемое лицо, из них удовлетворено 1 204 заявления о снижении присвоенной КНО⁵⁸ категории риска, или 89,8 %. С 1 августа 2023 года данная услуга реализуется через сервис досудебного обжалования решений КНО. Данные о результатах рассмотрения указанных заявлений в разрезе КНО представлены в приложении № 8 к отчету.

Отсутствие в ЕРВК полного перечня объектов контроля ограничивает реализацию контролируемыми лицами права⁵⁹ на обжалование решений КНО о присвоении объекту контроля категории риска, поскольку заявление на изменение категории риска должно содержать номер объекта контроля в ЕРВК⁶⁰.

Кроме того, отсутствие прозрачного и доступного для контролируемых лиц порядка категорирования значительно снижает потенциал использования данного инструмента.

В связи с этим перспективным является внедрение онлайн-калькулятора рисков⁶¹, который позволит контролируемым лицам быстро и объективно определить уровень своих рисков, факторы влияющие на него, при необходимости провести работу по их минимизации и изменить категорию риска.

55. Информация получена по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.

56. Письмо Минэкономразвития России от 14 февраля 2024 г. № Д24и-4471.

57. Утверждены приложением № 1 к Правилам ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 861.

58. Росреестр, Росздравнадзор, Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Ространснадзор, Роструд, ФМБА России.

59. Предусмотрено статьей 39 Закона № 248-ФЗ.

60. Пункт 8(1) Постановления № 336.

61. Предусмотрен Концепцией совершенствования КНД.

В координации деятельности КНО системно значимым элементом является осуществление постоянного мониторинга (сбора, обработки, анализа и учета) сведений, используемых для оценки и управления рисками⁶².

Вместе с тем организация постоянного мониторинга не обеспечена⁶³ четырьмя КНО⁶⁴ по 13 видам контроля⁶⁵, что снижает оперативность и объективность принятия необходимых управленческих решений по управлению рисками, в том числе в части категорирования объектов контроля.

7.1.2. В соответствии с пунктом 10(2) Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий⁶⁶ (далее – Правила № 604) плановое КНМ технически допускается к проведению после утверждения во ФГИС ЕРКНМ в установленном порядке плана, включающего сведения об указанном мероприятии.

В 2022 году⁶⁷ КНО⁶⁸ проведено 78 107 плановых проверок, в 2023 году – 33 964, что на 56,5 % (44 143 КНМ) меньше, чем в 2022 году⁶⁹.

Наибольшее количество проверок в 2022 и 2023 годах⁷⁰ было проведено Роспотребнадзором (83,7 и 71,7 % соответственно), Ростехнадзором (4,4 и 8,6 % соответственно) и Россельхознадзором (4 и 4,2 % соответственно).

Анализ показал, что в 2023 году 90 % плановых КНМ проводились в виде выездных проверок (30 568 проверок), 7,5 % – в виде документарных проверок (2 527 проверок) и лишь 2,5 % были проведены в виде выборочного контроля, инспекционного визита и рейдового осмотра (868 проверок), при проведении которых значительно снижается административная нагрузка на объекты контроля.

В 2022–2023 годах госконтроль осуществлялся с учетом особенностей, установленных Постановлением № 336 (далее – особенности, мораторий на проверки).

62. Часть 5 статьи 22 Закона № 248-ФЗ.

63. Информация по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.

64. Роскомнадзор, Рособрнадзор, Ростехнадзор, Росприроднадзор.

65. Роскомнадзором и Рособрнадзором по госконтролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; Роскомнадзором по госконтролю за обработкой персональных данных, госконтролю за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, госконтролю за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»; Ростехнадзором по госнадзору в области промышленной безопасности, энергетическому госнадзору, госнадзору в области безопасности гидротехнических сооружений, горному госнадзору; Росприроднадзором по геологическому госконтролю, земельному госконтролю, госконтролю в области обращения с животными, экологическому госконтролю, госконтролю в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.

66. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2021 г. № 604.

67. Данные о плановых проверках, проведенных в 2021 году, анализу не подлежали, поскольку проводились в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

68. Анализ проведен в части 12 КНО в рамках 34 видов контроля.

69. В соответствии с открытыми данными ФГИС ЕРКНМ о проведенных плановых проверках.

70. В целом плановые проверки осуществлялись в рамках 26 из 34 видов контроля, или 76,5 %, в 2022 году и в рамках 22 видов контроля, или 64,7 %, в 2023 году.

В частности, в 2023 году⁷¹ (до 2030 года) проведение плановых проверок разрешалось только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, опасным производственным объектам II класса опасности, гидротехническим сооружениям II класса. При этом в 2022 году⁷² в рамках анализируемых видов контроля допускалось проведение плановых проверок только по определенным видам контроля⁷³ и в отношении отдельных объектов контроля с учетом их категорирования⁷⁴.

Анализ показал⁷⁵, что в условиях моратория⁷⁶ в течение 2022 года⁷⁷ было проведено 51 743 плановые проверки в рамках 26 видов контроля. В нарушение моратория на проверки восемь КНО (Росреестр, Роструд, Россельхознадзор, Ростехнадзор, Росприроднадзор, Ространснадзор, Росздравнадзор, Роскомнадзор) в рамках 23 видов контроля (на проведение которых действовали ограничения) было проведено 1 429 плановых проверок, сведения о которых приведены в приложении № 9 к отчету.

Учитывая, что на отдельные виды контроля ограничения не распространялись, наибольшее количество плановых проверок в 2022 году проведено Роспотребнадзором (48 349, или 93,4 %), Ростехнадзором (1 741, или 3,4 %) и Россельхознадзором (224, или 0,4 %), осуществляющими «разрешенные» виды контроля.

При этом Ростехнадзору допускалось проведение плановых проверок только в отношении объектов, отнесенных ко II классу опасности⁷⁸.

В 2022 году доля плановых проверок, проведенных Ростехнадзором в отношении объектов контроля, класс опасности которых во ФГИС ЕРКНМ не был определен, составила 97 %. Таким образом, оценить правомерность проведения данных проверок не представляется возможным.

Установлено, что только незначительная часть плановых проверок была заменена на профилактические визиты⁷⁹. Так, в 2022 году всего 5,1 % (12 053) проверок было заменено профилактическими визитами. Таким образом, КНО недостаточно использовали возможность замены проверок профилактическими визитами, несмотря

71. Пункт 11(3) Постановления № 336.

72. В соответствии с пунктом 2 Постановления № 336.

73. Санитарно-эпидемиологического госконтроля в отношении отдельных видов объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска; госнадзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, отнесенных ко II классу опасности; ветеринарного госконтроля в отношении деятельности по содержанию, разведению и убою свиней.

74. Перечень установлен пунктом 2 Постановления № 336.

75. Данных, размещенных во ФГИС ЕРКНМ.

76. Согласно пункту 7 Постановления № 336 проверки, проведение которых не допускается, подлежат завершению в течение пяти рабочих дней со дня вступления в силу данного Постановления (то есть до 17 марта 2022 года).

77. После 17 марта 2022 года, так как согласно пункту 7 Постановления № 336 проверки, проведение которых не допускается, подлежат завершению в течение пяти рабочих дней со дня вступления в силу данного Постановления (то есть до 17 марта 2022 года).

78. В рамках госнадзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов, отнесенных ко II классу опасности.

79. Согласно пункту 2 Постановления № 336 КНО вправе осуществить вместо планового КНМ профилактический визит. Контролируемое лицо не вправе отказаться от профилактического визита в данном случае.

на то что основная доля таких проверок в 2022 году⁸⁰ проводилась в отношении объектов, осуществляющих свою деятельность в социальной сфере, сфере образования, медицины и ЖКХ, и замена проверок в отношении таких объектов контроля профилактическими визитами могла бы снизить для них издержки от проведения проверок. В 2023 году количество таких проверок выросло до 19 865, однако в процентном соотношении их доля снизилась до 4,3 % от общего количества проведенных проверок.

Информация о количестве проведенных плановых проверок в разрезе присвоенных объектам контроля категорий риска⁸¹ представлена в таблице 1.

Таблица 1. Количество проведенных плановых проверок в разрезе категорий риска

Категория риска	Количество плановых КНМ, ед.		Доля, %	
	2022 г.	2023 г.	2022 г.	2023 г.
Чрезвычайно высокий риск	62 410	16 411	79,9	49,2
Высокий риск	3 856	14 444	4,9	43,3
Значительный риск	1 392	1	1,8	-
Средний риск	3 628	-	4,6	-
Умеренный риск	3 105	-	4	-
Низкий риск	44	-	0,1	-
Риск не определен	3 671	2 515	4,7	7,5
Всего	78 106	33 371	100	100

Негативным фактором является отсутствие во ФГИС ЕРКНМ указания категории риска объекта контроля, что затрудняет возможность оценки правомерности проведения таких проверок с учетом требований Закона № 248-ФЗ и Постановления № 336. Несмотря на снижение в 2023 году относительно 2022 года количества таких проверок, их доля от общего количества проверок значительно возросла от 4,7 % (3 671 проверка) в 2022 году до 7,5 % (2 515 проверок) в 2023 году.

80. Согласно требованиям пункта 2 Постановления № 336.

81. Без учета плановых КНМ, проведенных в рамках госнадзора в области безопасности гидротехнических сооружений в 2023 году с присвоенной категорией риска II класс (26 мероприятий), и в рамках госнадзора в области промышленной безопасности в 2022 году с присвоенной категорией риска III класс (1 мероприятие) и в 2023 году – II класс (443 мероприятия), III класс 10 (мероприятий), IV класс (114 мероприятий).

В рамках осуществления семи видов контроля⁸² не проведено ни одной плановой проверки в 2022 и 2023 годах. Причиной этого стало отсутствие в положениях о видах контроля категорий чрезвычайно высокого и высокого риска, что исключает возможность проведения плановых проверок с учетом ограничений Постановления № 336. Такая ситуация отмечается в семи КНО (Ростехнадзор, Росреестр, Роскомнадзор, Росздравнадзор, Роструд, Роспотребнадзор, Рособрнадзор). Необходимо также отметить, что у двух КНО (Росприроднадзор⁸³ и Роскомнадзор⁸⁴) фактически в ЕРВК отсутствуют данные о наличии объектов контроля с такой категорией риска (хотя положениями о видах контроля предусмотрена категория чрезвычайно высокого риска).

Например, Роскомнадзором не было проведено ни одной плановой проверки в связи с отсутствием объектов контроля, относящихся к категории чрезвычайно высокого и высокого риска. Отнесение объекта контроля к категориям среднего или значительного риска по указанному виду контроля⁸⁵ зависит от количества выявленных нарушений и случаев привлечения подконтрольных лиц к административной ответственности. При этом плановые проверки с учетом ограничений Постановления № 336 не проводились, а количество внеплановых проверок значительно снизилось на 80,5 % (с 1167 в 2022 году до 228 в 2023 году), внеплановые проверки по ИР не проводились. Таким образом, вероятность выявления нарушений, привлечения к административной ответственности, а значит, присвоения категории среднего или значительного риска снижается. Важно отметить, что при текущем порядке отнесения объектов к категориям риска в указанном виде контроля, возможность проведения плановых проверок не появится даже после отмены ограничений, введенных положениями Постановления № 336. Также существует риск невозможности проведения и внеплановых проверок при полном переходе к риск-ориентированной модели в связи с тем, что потенциал ИР КНО не используется.

Согласно пункту 7 Правил формирования плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий на очередной календарный год, его согласования с органами прокуратуры, включения в него и исключения из него контрольных (надзорных) мероприятий в течение года⁸⁶ включению в ежегодный план подлежат плановые проверки с установленной статьей 23 Закона № 248-ФЗ периодичностью.

-
82. Госконтроль в области геодезии и картографии; госконтроль в области биомедицинских клеточных продуктов; госконтроль за выполнением частным агентством занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала); госконтроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации; госконтроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию; госконтроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе сети Интернет; энергетический госнадзор в сфере теплоснабжения.
83. В части осуществления госконтроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий.
84. В части осуществления госконтроля за обработкой персональных данных.
85. Госконтроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.
86. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 2428.

Для объектов контроля, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска, установлена максимальная частота проведения плановых проверок – не менее одной, но не более двух плановых проверок в год⁸⁷.

В 2023 году не соответствовала данному требованию периодичность проведения плановых КНМ по девяти видам госконтроля, осуществляемым Роспотребнадзором, ФМБА России, Росприроднадзором, Россельхознадзором, Ространснадзором, Росздравнадзором, Росреестром. Информация приведена в таблице 2.

Таблица 2. Информация о количестве объектов контроля, отнесенных к чрезвычайно высокой категории риска, и проведении плановых проверок в отношении таких объектов

Наименование КНО и вида контроля	Проведено плановых проверок, количество	Объекты чрезвычайно высокой категории риска, ед.	Объекты чрезвычайно высокой категории риска (проверки не проведены), ед.	Доля проведенных плановых проверок от необходимого количества, %
Росприроднадзор в части геологического госконтроля	29	110	81	26,4
Россельхознадзор в части ветеринарного госконтроля	2 417	5 042	2 625	47,9
Росприроднадзор, Россельхознадзор, Росреестр в части земельного госконтроля	48	526	478	9,1
Россельхознадзор, Росприроднадзор в части госконтроля в области обращения с животными	-	1	1	-
Ространснадзор в части госконтроля в области транспортной безопасности	18	44	26	40,9
Росздравнадзор в части госконтроля качества и безопасности медицинской деятельности	24	354	330	6,8
Росприроднадзор в части экологического госконтроля	247	305	58	81
Россельхознадзор в части госконтроля в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами	2 239	8 619	6 380	26
Роспотребнадзор, ФМБА России в части санитарно-эпидемиологического госконтроля	41 548	256 415	214 867	16,2

87. Пункт 2 статьи 25 Закона № 248-ФЗ.

Например, в 2023 году согласно данным ЕРВК к объектам чрезвычайно высокого риска санитарно-эпидемиологического госконтроля было отнесено 256 415 объектов. Плановые проверки были проведены в отношении 41 548 объектов, что составило 16,2 % от объектов, в отношении которых плановые проверки должны проводиться не менее одного раза в год.

Данная ситуация может привести к возникновению риска причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах в случае, если категории риска определены корректно.

Также выборочное включение в плановые КНМ объектов контроля чрезвычайно высокой (высокой) категории риска может свидетельствовать о возможных злоупотреблениях сотрудниками КНО.

Необходимо отметить, что данная ситуация может указывать на несоответствие деятельности КНО, осуществляющих указанные виды контроля, положениям части 3 статьи 26 Закона № 248-ФЗ, согласно которой количество категорий риска и критерии риска формируются в том числе при оптимальном использовании материальных, финансовых и кадровых ресурсов КНО таким образом, чтобы общее количество КНМ и профилактических мероприятий по отношению к объектам контроля всех категорий риска причинения вреда (ущерба) соответствовало имеющимся ресурсам КНО. Данные о кадровом и финансовом обеспечении реализации функции госконтроля объектами ЭАМ представлены в приложении № 10 к отчету.

Необходимо отметить, что информацию о финансовом обеспечении КНД необходимо оценивать с высокой степенью критичности, поскольку отдельный учет бюджетных расходов (отдельный код классификации расходов бюджетов), связанных с исполнением каждой отдельной контрольно-надзорной функции, в настоящее время не ведется. Финансовое обеспечение⁸⁸ девяти объектов ЭАМ в 2022 году составило 239 313,7 млн рублей, в 2023 году – 283 357,5 млн рублей. В соответствии с докладами о видах контроля объем финансовых средств на осуществление ими КНД в 2022 году составил 23 021,3 млн рублей, или 9,6 % законодательно установленного объема бюджетных ассигнований на 2022 год. При этом методологическое обеспечение оценки затрат КНО на осуществление КНД отсутствует. Необходимо также отметить, что с 2023 года указанные данные в докладах не содержатся. В связи с этим выделить для оценки расходы федерального бюджета на реализацию КНД невозможно, так как это не единственный функционал объектов ЭАМ.

7.1.3. Одним из оснований проведения внепланового КНМ⁸⁹ является выявление соответствия или отклонения объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска⁹⁰ (далее – срабатывание ИР, КНМ по ИР). Использование данного инструмента значительно повышает превентивную функцию госконтроля.

88. В соответствии с Федеральным законом от 6 декабря 2021 г. № 390-ФЗ «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» и Федеральным законом от 5 декабря 2022 г. № 466-ФЗ «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов».

89. Часть 1 статьи 57 Закона № 248-ФЗ.

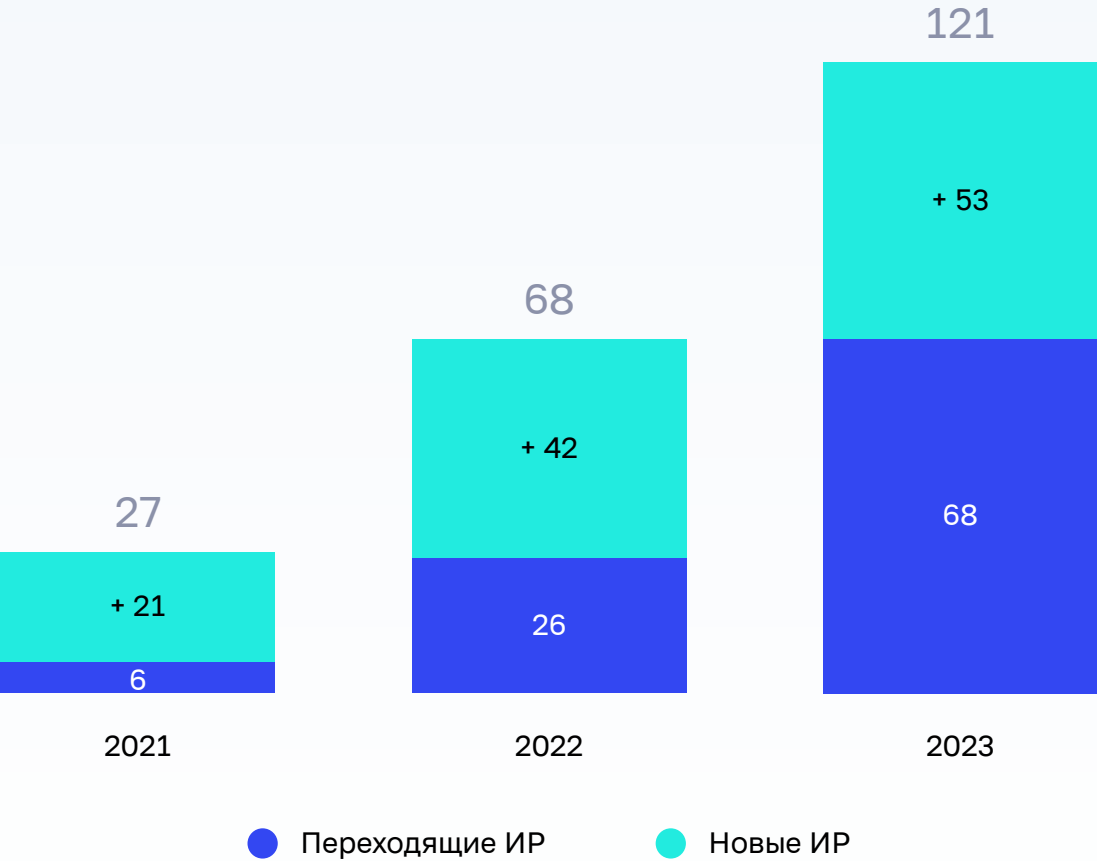
90. Соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (часть 9 статьи 23 Закона № 248-ФЗ).

Обоснованность применения ИП как основания для проведения внеплановых КНМ подтверждается незначительной долей обжалования контролируруемыми лицами таких мероприятий, которая в 2022 году составила 1 %⁹¹, в 2023 году – 0,1 %⁹².

Отмечается незначительное использование в деятельности КНО индикаторов риска в 2021 году и активизация КНО в 2022 и 2023 годах по утверждению новых и пересмотру ранее принятых ИП. Так, количество ИП выросло в 4,5 раза (с 27⁹³ в 2021 году до 121 в 2023 году (рисунок 4). Информация об ИП в разрезе 34 видов контроля представлена в приложении № 11 к отчету.

Рисунок 4

Количество действующих в 2021–2023 годах ИП



91. По двум видам контроля: земельному госконтролю и ветеринарному госконтролю.

92. По четырем видам контроля: земельному госконтролю, ветеринарному госконтролю, госконтролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, и госконтролю на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве.

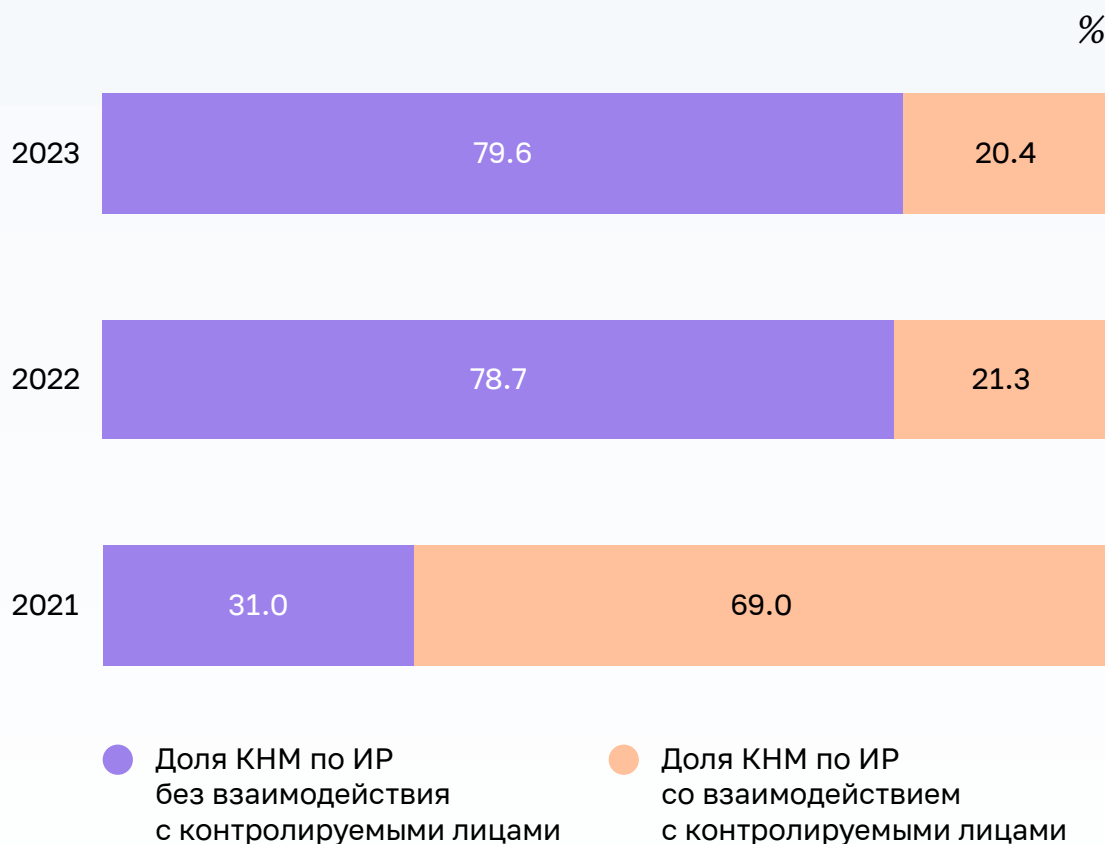
93. Девять видов контроля, осуществляемых Ространснадзором, Росздравнадзором, Россельхознадзором, Росреестром, Роскомнадзором: госконтроль в области железнодорожного транспорта, госконтроль в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов, госконтроль качества и безопасности медицинской деятельности, госконтроль за обращением медицинских изделий, госконтроль в сфере обращения лекарственных средств, земельный госконтроль, ветеринарный госконтроль, карантинный фитосанитарный госконтроль, госконтроль в области связи.

Анализ новых ИП показал, что их формулировки в большей степени обеспечивают достоверность и верифицированность данных за счет указания источника информации об отклонениях объекта контроля. Вместе с тем ряд ИП (как переходящих, так и новых) направлен на отображение данных в информационных системах, касающиеся предоставления и (или) оформления обязательной документации, отклонения по которым, с одной стороны, облегчают их мониторинг КНО, с другой стороны, такие индикаторы в своем большинстве являются формальными и не отражают риски нарушений, влекущих причинение вреда (ущерба).

Количество КНМ по индикаторам риска выросло в 2023 году по сравнению с 2021 годом в 4,6 раза (с 7,1 до 32,9 тысячи проверок). При этом количество КНМ по ИП без взаимодействия с контролируемым лицом⁹⁴ и не требующих согласования с органами прокуратуры выросло почти в 12 раз (с 2,2 тыс. до 26,2 тыс. проверок). Доля КНМ по ИП по годам представлена на рисунке 5.

Рисунок 5

Доля проверок в 2021–2023 годах по ИП без взаимодействия и со взаимодействием с контролируемыми лицами



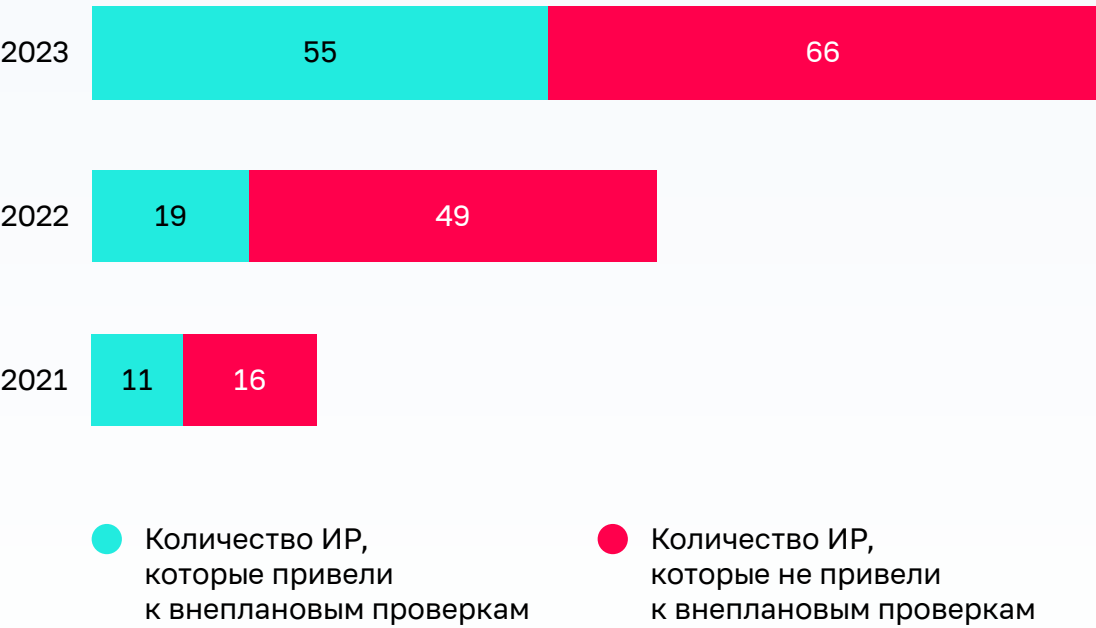
94. В соответствии с частью 3 статьи 56 Закона № 248-ФЗ без взаимодействия с контролируемым лицом проводятся наблюдение за соблюдением обязательных требований, выездное обследование.

Необходимо отметить, что в 2023 году доля проверок, проведенных на основании срабатывания ИР, утвержденных в 2023 году, составила только 6,6 %⁹⁵, на основании ИР, утвержденных в 2021–2022 годах, в том числе благодаря их корректировке⁹⁶, – 93,4 %. Лидером по количеству КНМ по ИР стал земельный контроль (надзор), осуществляемый Россельхознадзором и Росреестром: в 2021 году КНМ по ИР проводились только по указанному виду контролю, в 2022 году – 98,3 % от всех КМ по ИР, в 2023 году – 70,4 %.

На рисунке 6 представлена информация, характеризующая активность ИР, в том числе об ИР, которые ни разу не сработали, либо решения о проведении КМ не были согласованы органами прокуратуры и не привели к проведению проверки. Перечень КНО и видов контроля, по которым не проведено ни одно КНМ по ИР, представлен в приложении № 12 к отчету.

Рисунок 6

Информация о реагировании ИР на отклонение объектов контроля от установленной нормы



95. От общего количества проведенным в 2023 году КМ по ИР.

96. В части дополнения источниками информации и ссылками на нормативные правовые акты, регулирующие КНД, уточнения (сокращения) сроков или периодичности измерения соответствия (отклонения) параметрам объекта контроля. Например, из 16 откорректированных в 2023 году ИР сработали девять (ранее «пассивных») ИР (в формулировках которых сокращена периодичность измерения соответствия (отклонения) параметрам объекта контроля) по шести видам контроля (госконтроль в области обращения с животными; геологический госконтроль; госконтроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; санитарно-эпидемиологический госконтроль; госконтроль в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна; госконтроль в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами), осуществляемым Россельхознадзором, Росприроднадзором, Ространснадзором, Роспотребнадзором.

Отмечается более высокая результативность⁹⁷ КНМ по ИР по сравнению с плановыми проверками. Данные представлены в таблице 3.

Таблица 3. Сравнение результативности плановых КНМ и КНМ по ИР, осуществляемых 12 КНО

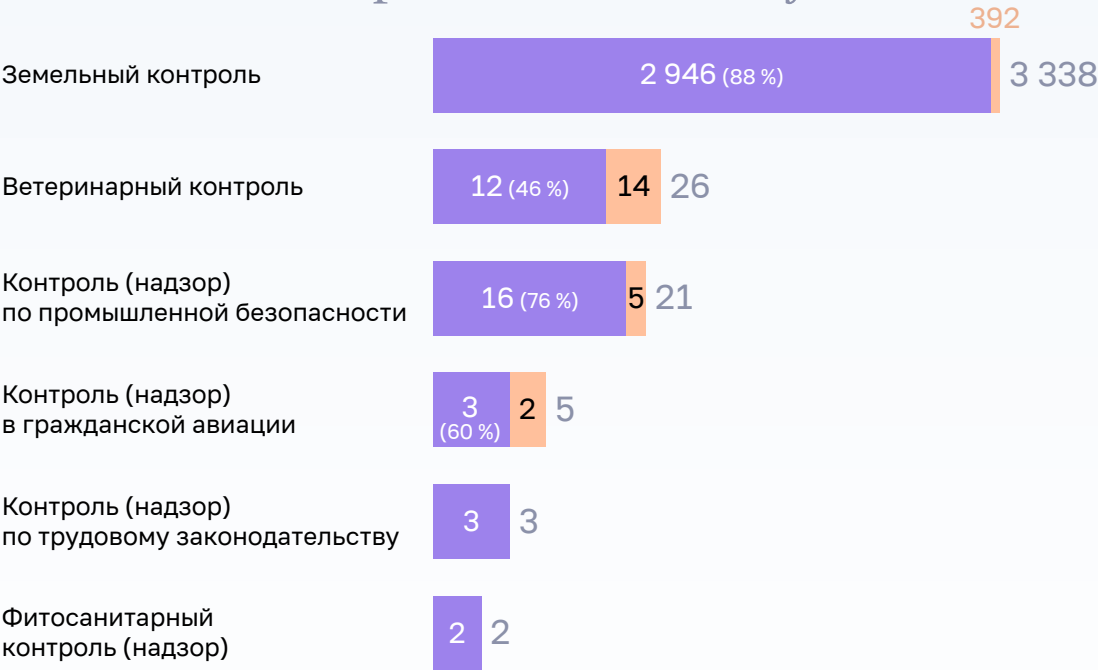
	Результативность КНМ, %		
	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Плановые КНМ	65	59,7	69,3
КНМ по ИР	85,3	87,8	81,7

Источник данных: информация КНО и данные, размещенные в ГАСУ.

Сведения о видах контроля, показывающих наибольшую результативность КНМ по ИР, представлены на рисунках 7–8⁹⁸.

Рисунок 7

Результативность КНМ по ИР по видам контроля в 2022 году



- Количество КНМ, проведенных на основании ИР, в которых не выявлены нарушения
- Количество КНМ, проведенных на основании ИР, в которых установлены нарушения

97. В данном случае под результативностью понимается количество внеплановых КНМ, в ходе проведения которых установлены нарушения обязательных требований, по сравнению с общим количеством завершённых внеплановых КНМ.

98. Сведения за 2021 год не приводятся, поскольку на основании ИР проводились внеплановые КНМ только по земельному контролю (надзору).

Рисунок 8

Результативность КНМ по ИР по видам контроля в 2023 году



Еще одним показателем, подтверждающим эффективность использования ИР, является количество выявленных нарушений обязательных требований, которые в 2023 году по сравнению с 2021 годом выросли в 6,8 раза. Среднее количество выявленных нарушений на каждое КНМ по ИР в 2021 году составило 0,6 выявленных нарушений, в 2022 году – 1,1, в 2023 году – 3,1. В 2021 году весь объем выявленных нарушений приходился на земельный контроль (надзор), в 2022 году доля нарушений в рамках данного контроля осталась самая значительная (86 %), на втором месте – контроль в сфере промышленной безопасности (12 %). В 2023 году на два указанных вида контроля приходилось по 27 % всех нарушений, поскольку «заработали» ИР по иным видам контроля, существенные значения из которых фиксируются в сфере соблюдения трудового законодательства (18 % всех нарушений), в сфере железнодорожного транспорта (13 % всех нарушений).

Выявлены факты, негативно влияющие на использование потенциала ИР, как профилактической составляющей госконтроля:

- индикаторами риска охвачены не все массовые нарушения обязательных требований⁹⁹. Таким образом, не сформирован «массив» ИР, позволяющий создать систему управления рисками исходя из практики выявляемости нарушений обязательных требований и их критичности. Пример представлен в приложении № 13 к отчету;
- утвержденными ИР охвачена только половина предметов видов контроля¹⁰⁰ (из 91), определенных федеральными законами о виде контроля и положениями о соответствующем виде контроля. Подробная информация по данному вопросу представлена в приложении № 14 к отчету.

В результате при полном переходе КНД на систему оценки и управления рисками, предусмотренную поручением Президента, отмечаются риски «выпадения» из зоны охвата КНД предметов госконтроля (групп обязательных требований), не охваченных индикаторами риска, так как плановые проверки будут минимизированы, а отсутствие ИР не приведет к проведению внеплановых проверок.

Увеличение массива ИР и активность КНО по их использованию повлекло рост решений КНО о проведении внеплановых КНМ по ИР. Такие решения КНО¹⁰¹ подлежат обязательному согласованию с органами прокуратуры.

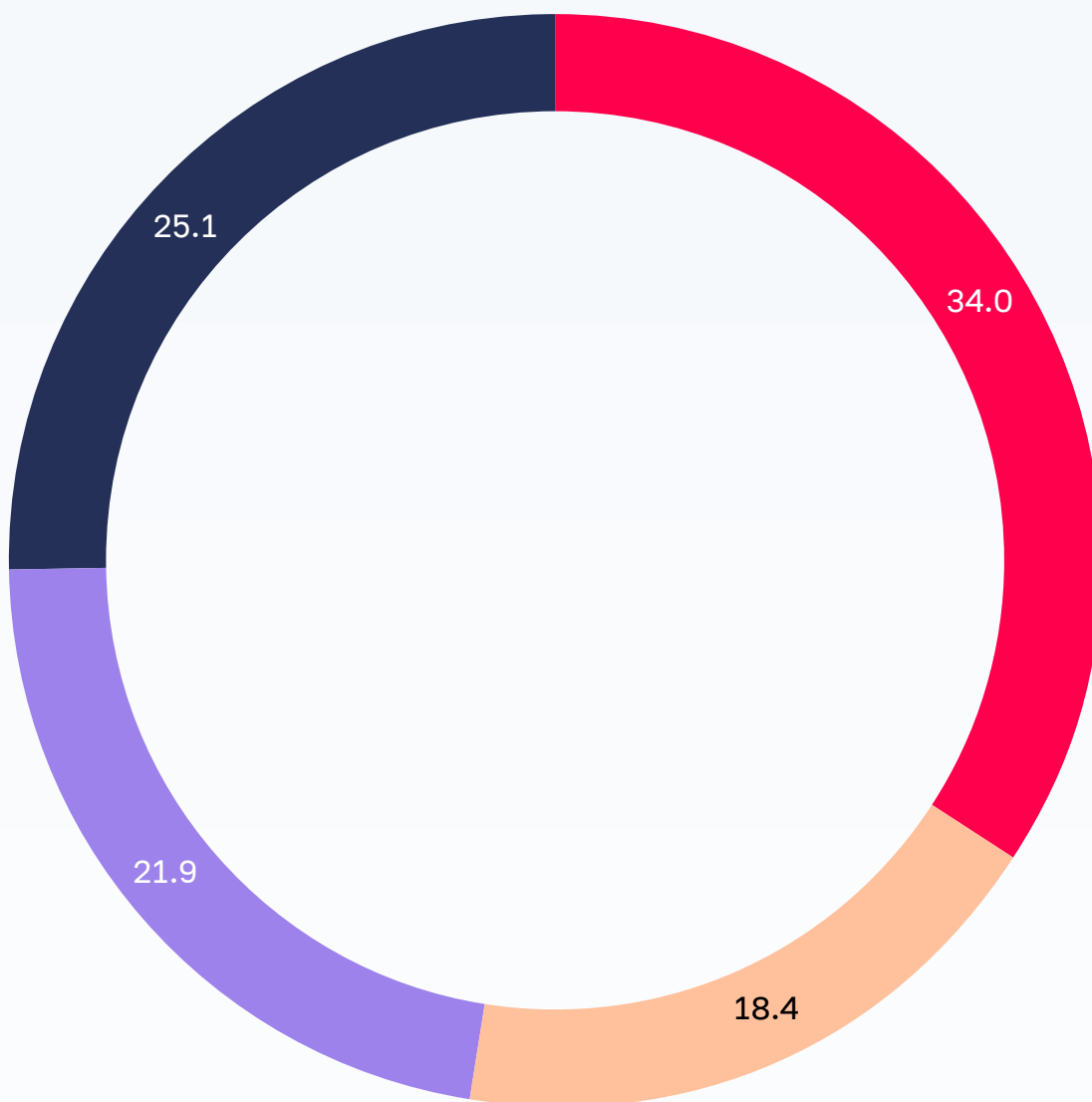
По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации¹⁰², ведомством в 2023 году не было согласовано¹⁰³ более 7 тысяч решений КНО по 22 видам контроля. В результате 44 % решений КНО о проведении внеплановых КНМ по ИР не привели к проверкам¹⁰⁴.

Основания несогласования¹⁰⁵ в 2023 году органами прокуратуры решений о проведении внеплановых КНМ по ИР и их доля представлены на рисунке 9.

-
99. Анализ проведен путем сопоставления информации, представленной КНО на запрос Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01, с положениями о видах контроля и информацией в докладах, содержащих результаты обобщения правоприменительной практики ряда КНО.
100. В соответствии со статьей 15 Закона № 248-ФЗ предметом госконтроля является соблюдение контролируруемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами, содержащихся в разрешительных документах, иных документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации; исполнение решений, принимаемых по результатам КНМ.
101. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 66 Закона № 248-ФЗ проверки со взаимодействием с контролируемым лицом подлежат согласованию с органами прокуратуры.
102. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. № 76/2-652-2023.
103. В 2021 году Генеральной прокуратурой Российской Федерации не согласовано шесть решений КНО о проведении внеплановых КНМ на основании ИР только по земельному контролю (надзору), в 2022 году – 69 решений по восьми видам контроля.
104. Согласно данным КНО, представленным в соответствии с запросом Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01, количество не согласованных органами прокуратуры решений КНО о проведении внеплановых КНМ в 2023 году составило 5,3 тысячи.
105. В соответствии с частью 8 статьи 66 Закона № 248-ФЗ.

Структура отказов органов прокуратуры в проведении проверок в 2023 году

%



- Несоблюдение требований Закона № 248-ФЗ к оформлению решения КНО о проведении внепланового КНМ на основании ИР
- Отсутствие документов, прилагаемых при согласовании проведения внепланового КНМ на основании ИР
- Отсутствие оснований для проведения внепланового КНМ
- Прочие основания, указанные в Законе № 248-ФЗ

Помимо технических причин¹⁰⁶ (53 %), значительная доля отказов органов прокуратуры в согласовании решений КНО о проведении проверок на основании ИР (21,9 %) обусловлена отсутствием оснований для их проведения. По мнению Счетной палаты, это свидетельствует о недостаточной регламентации и прозрачной системе выявления ИР, а также субъективном подходе КНО в ряде случаев.

Особо отмечаем, что Генеральной прокуратурой Российской Федерации обращается внимание¹⁰⁷ на незаконные установления ИР, в качестве которых указываются правонарушения или, наоборот, обстоятельства, которые не могут свидетельствовать о вероятности причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В целях выявления индикаторов риска КНО применяют широкий спектр источников¹⁰⁸. Информационные системы в данных целях используют только пять КНО (Роскомнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Роструд, Росздравнадзор) по 19 видам контроля. В 2023 году только у девяти¹⁰⁹ из этих видов контроля¹¹⁰, осуществляемых Ространснадзором, Росздравнадзором, Россельхознадзором, ИР сработали. Подробная информация по данному вопросу представлена в приложении № 15 к отчету.

Ряд КНО помимо своих ведомственных АИС в рамках межведомственного взаимодействия осуществляет сбор сведений об отклонении от «нормального» состояния объекта контроля путем запроса соответствующей информации¹¹¹. По мнению Счетной палаты, это снижает оперативность и своевременность реагирования КНО на риски нарушения обязательного требования. «Ручная» обработка данных значительно уступает по скорости и объективности цифровым методам сбора и обработки сведений и влечет риски субъективного подхода при подготовке решения о проведении внеплановых КНМ и снижению обоснованности госконтроля.

-
- | | |
|------|--|
| 106. | Несоблюдение требований, установленных Законом № 248-ФЗ, к оформлению решений КНО о проведении внеплановых КНМ и отсутствие документов, прилагаемых при согласовании проведения внепланового КНМ. |
| 107. | Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15 февраля 2024 г. № 76/2-652-2023. |
| 108. | В частности, из ведомственных информационных систем, из форм федерального статистического наблюдения, в рамках межведомственного документооборота и предоставления государственных услуг по лицензированию и иной разрешительной деятельности, общедоступной информации с официальных сайтов в сети Интернет и иных источников. |
| 109. | При этом, по информации Росздравнадзора, при отсутствии зарегистрированных биомедицинских клеточных продуктов КНМ не проводились. |
| 110. | Госконтроль в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, госконтроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, госконтроль в области гражданской авиации, госконтроль в области железнодорожного транспорта, госконтроль в сфере обращения лекарственных средств, госконтроль в области обращения с животными, госконтроль в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна, ветеринарный госконтроль, госконтроль в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами. |
| 111. | Например, Ространснадзор в рамках госконтроля в сфере гражданской авиации осуществляет сбор сведений у Росавиации, ФГУП «Госкорпорация по ОрВД», эксплуатантов, операторов аэродромов или с официальных сайтов организаций, объединений, в том числе международных; Росздравнадзор в ходе госконтроля за обращением медицинских изделий дополнительно к сведениям, размещенным в АИС «Росздравнадзора», пользуется данными государственных информационных систем, общедоступными сведениями, размещенными в сети Интернет, информацией, предоставляемой субъектами обращения медицинских изделий и получаемой в рамках межведомственного взаимодействия. |

Следует отметить, что при отсутствии установленных в Законе № 248-ФЗ требований о формализации порядка выявления ИР анализируемыми КНО не разработаны и не утверждены документы, регламентирующие сбор, обработку, анализ и учет сведений об объектах контроля.

Выборочный анализ сайтов КНО показал, что, несмотря на требования Закона № 248-ФЗ¹¹² о размещении и поддержании в актуальном состоянии на своем официальном сайте в сети Интернет перечня ИР, на сайтах ряда КНО не обнаружено перечней ИР и (или) информации о ведомственном акте об их утверждении. Это свидетельствует об отсутствии данной информации на сайте ведомств либо о сложности доступа к указанным сведениям, что снижает возможность проведения контролируруемыми лицами оценки вероятности реализации КНМ по отношению к ним¹¹³ и устранения ими факторов, приводящих к срабатыванию индикаторов риска.

Анализ аспектов КНД, связанных с ИР, показал необходимость продолжения повышения качества данного инструмента, в том числе в части его обоснованности, достоверности, определения оптимального срока жизненного цикла ИР. По мнению Счетной палаты, инвентаризацию ИР целесообразно проводить в краткосрочном периоде, независимо от их результативности.

Многократные срабатывания ИР в отношении одной группы обязательных требований должны стать предметом отдельного анализа как со стороны самих КНО, так и со стороны Правительства Российской Федерации.

Необходимо отметить, что дальнейшее развитие ИР в качестве основного инструмента контроля предусмотрено в Концепции совершенствования КНД. Однако план-график реализации Концепции совершенствования КНД не содержит конкретных мероприятий, сроков и ответственных ФОИВ за создание действенной системы ИР, что затрудняет объективную оценку реализации запланированных действий и содержит риск отсутствия взаимосвязи (в том числе по срокам) с другими изменениями системы КНД.

Помимо ИР законодательством¹¹⁴ установлены иные основания для проведения внеплановых КНМ. Они представлены на рисунке 10.

112. Подпункт 6 части 3 статьи 46 Закона № 248-ФЗ.

113. Например, на официальных сайтах (без учета сайтов территориальных органов КНО) Роскомнадзора по госконтролю в области связи, Росприроднадзора по госконтролю в области обращения с животными, Роструда по госконтролю за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, Ространснадзора по госконтролю на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, а также в области гражданской авиации, на сайтах ФМБА России и Роспотребнадзора по государственному санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору).

114. Часть 1 статьи 57 Закона № 248-ФЗ.

Основания для проведения внеплановых КНМ

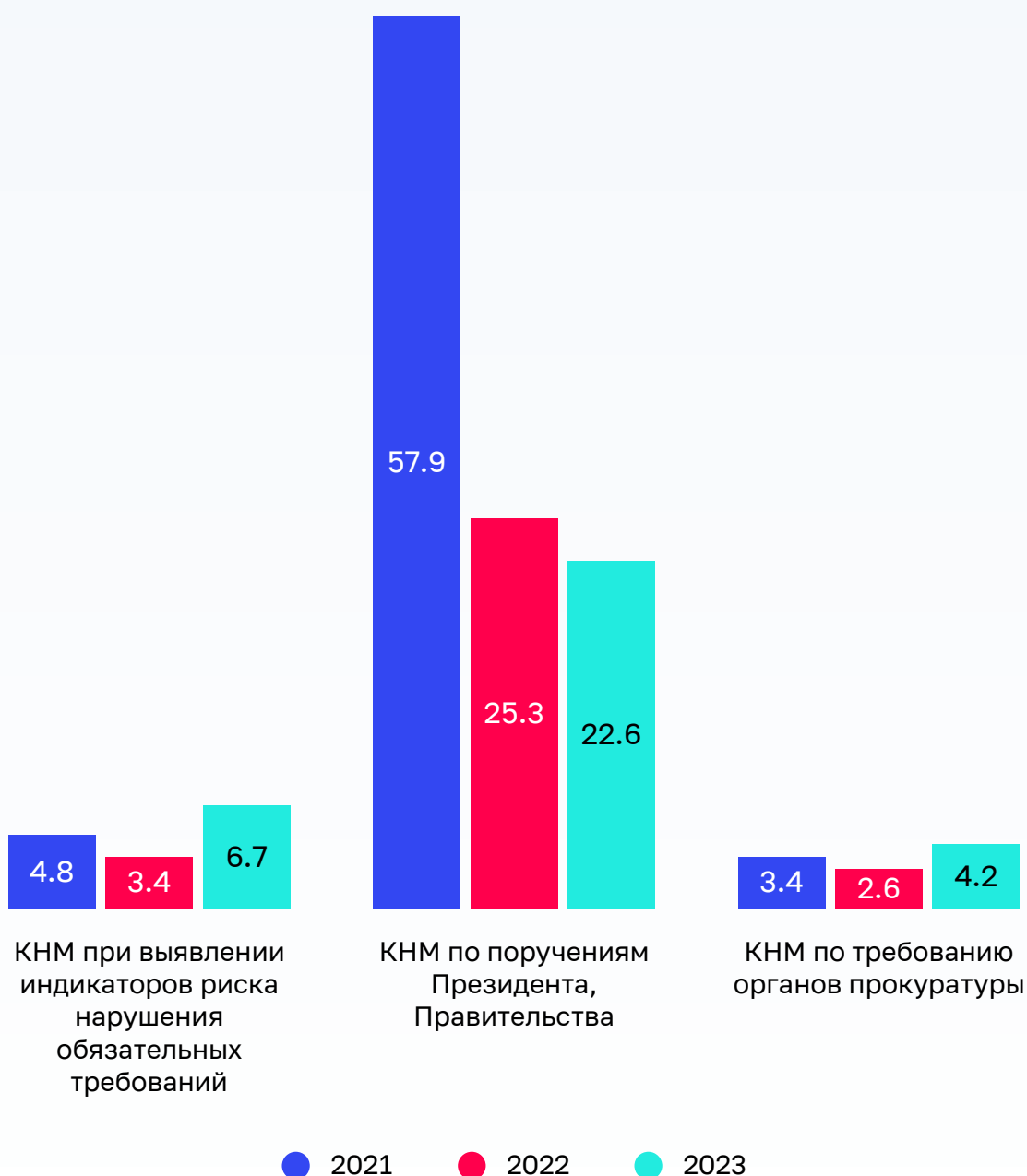


Анализ показал, что, несмотря на снижение в 2023 году в 2,3 раза КНМ по поручениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (далее – поручения), а также по требованию прокурора, данные основания остались наиболее частыми для проведения внеплановых КНМ (рисунок 11).

Рисунок 11

Проведенные (завершенные) в 2021–2023 годах внеплановые КНМ при осуществлении КНО госконтроля

тыс. ед.



Отмечаем, что при увеличении в 1,4 раза проверок по ИР они пока составляют незначительную часть по сравнению с проверками по таким основаниям, как поручения или требования прокурора.

Например, в 2023 году помимо проверок, проведенных на основании срабатывания ряда ИР¹¹⁵ в сфере госконтроля качества и безопасности медицинской деятельности, в соответствии с поручениями Правительства Российской Федерации¹¹⁶ в ряде субъектов Российской Федерации Росздравнадзором проведены проверки. По их результатам во всех проверенных медицинских организациях установлены многочисленные нарушения законодательства Российской Федерации в сфере охраны здоровья¹¹⁷.

По мнению Счетной палаты, Правительство Российской Федерации вынуждено реагировать в ручном режиме на ситуацию по получению доступной и качественной медицинской помощи в связи с недостаточной эффективностью системы управления рисками. ИР по данному виду контроля не могут выполнять превентивную функцию, так как в том числе оценивают сведения на основании формы федерального статистического наблюдения¹¹⁸, которая имеет годовую периодичность представления.

Законом № 248-ФЗ предусмотрены новые способы¹¹⁹ проведения внеплановых КНМ, связанные, во-первых, с меньшими издержками для контролируемых лиц по сравнению с традиционным проведением проверок, а во-вторых, с более гибким и эффективным решением контролируемым органом задач контроля. Вместе с тем КНО продолжают выбирать документарную и выездную проверки, о чем наглядно показано в таблице 4.

-
- | | |
|------|---|
| 115. | «Рост больничной летальности от острого нарушения мозгового кровообращения более чем на 2 % за год» и «Рост больничной летальности от инфаркта миокарда более чем на 2 % за год». |
| 116. | Обусловленными ростом показателя общей смертности за счет роста смертности от болезней кровообращения. |
| 117. | Доклад Росздравнадзора «Об итогах работы Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения в 2023 году, планах на 2024 год и на плановый период». |
| 118. | Форма федерального статистического наблюдения № 14 «Сведения о деятельности подразделений медицинской организации, оказывающих медицинскую помощь в стационарных условиях». |
| 119. | Выездное обследование, контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр. |

Таблица 4. Доля видов внеплановых КНМ по ИР, проведенных КНО в 2021–2023 гг.

Виды внеплановых КНМ, проведенных на основании ИР	2021 г.		2022 г.		2023 г.		Отношение 2023 г. к 2021 г., разы
	количество, тыс. проверок	доля, %	количество, тыс. проверок	доля, %	количество, тыс. проверок	доля, %	
Всего, из них:	4,82	100	3,38	100	6,7	100	1,4
документарная проверка	1,5	31,1	2,4	71	2,7	40,3	1,8
выездная проверка	3,2	65,6	0,5	14,8	2,6	38,8	0,8
инспекционный визит	0,1	3	0,45	13,3	1,2	18,4	12
рейдовый осмотр	0,02	0,3	0,03	0,1	0,2	2,5	10

Источник данных: информация КНО.

Одним из ключевых оснований для проведения внеплановых проверок является наличие у КНО сведений о причинении вреда (ущерба) или угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям¹²⁰ (далее – внеплановые КНМ, проведенные при наличии сведений о причинении вреда). Анализ внеплановых КНМ, проведенных при наличии сведений о причинении вреда, в 2021–2023 годах показал, что общее количество таких КНМ увеличилось с 88 750 до 262 697.

При этом количество внеплановых КНМ, проведенных при наличии сведений о причинении вреда, на основании мотивированных представлений по результатам профилактических мероприятий увеличилось с 11 424 до 20 820.

Количество внеплановых КНМ, проведенных при наличии сведений о причинении вреда и без согласования с органами прокуратуры, увеличилось в 1,6 раза (с 118 103 до 193 728). При этом количество таких КНМ, проведенных без взаимодействия с контролируемым лицом на основании мотивированного представления¹²¹, увеличилось в 3,5 раза (с 49 278 до 169 965).

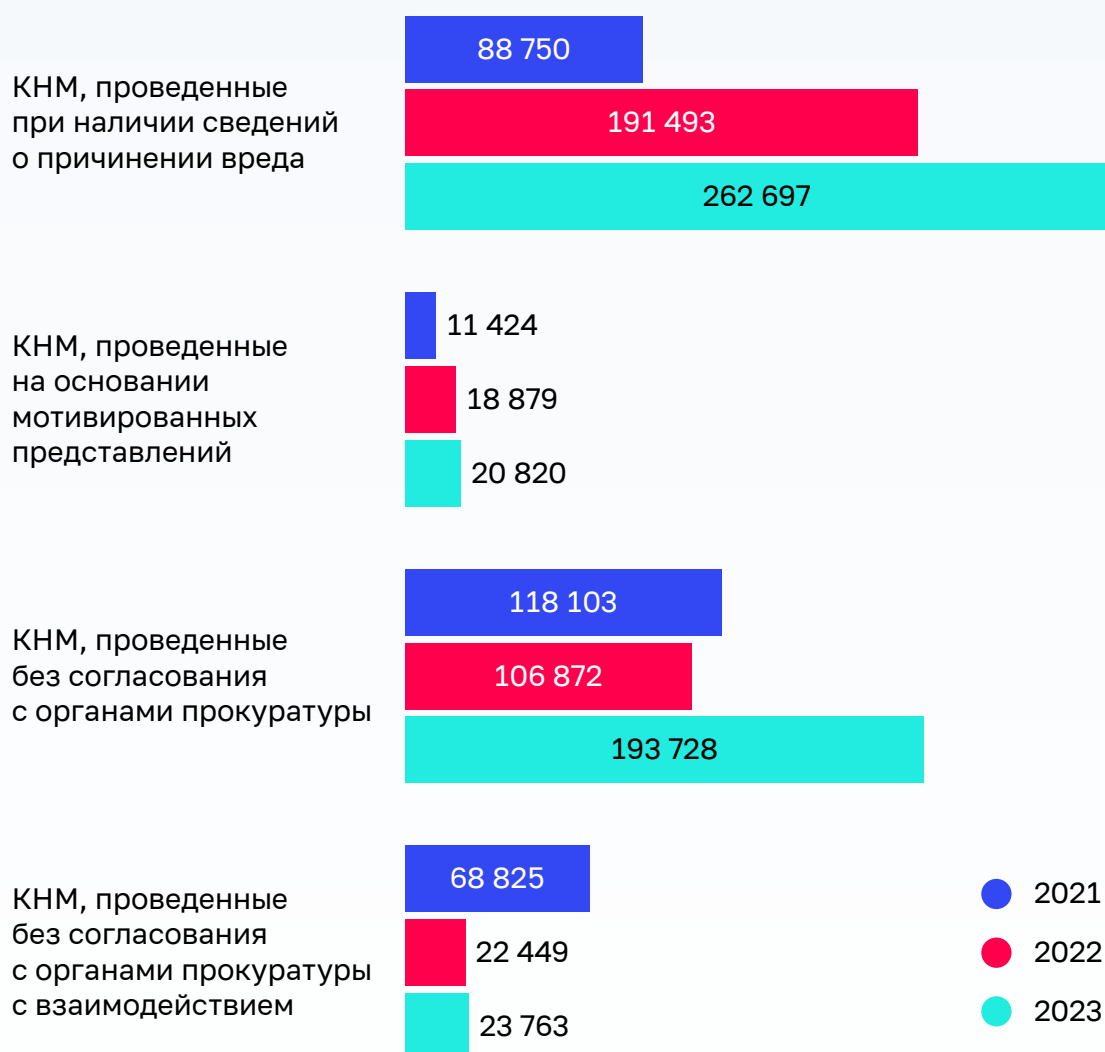
Отмечается снижение на 65 % (с 68 825 до 23 736) количества проведенных внеплановых КНМ, проведенных при наличии сведений о причинении вреда, с взаимодействием с контролируемым лицом без согласования с органами прокуратуры.

Подробная информация по указанному вопросу представлена на рисунке 12 и в приложении № 15 к отчету.

120. Пункт 1, части 1 статьи 57 Закона № 248-ФЗ.

121. Мотивированное представление о проведении КНМ направляется уполномоченному должностному лицу КНО при подтверждении достоверности сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям либо установлении параметров деятельности контролируемого лица, соответствие которым или отклонение от которых согласно утвержденным ИР является основанием для проведения КНМ (пункт 1 статьи 60 Закона № 248-ФЗ).

Динамика проведенных в 2021–2023 годах внеплановых КНМ при наличии сведений о причинении вреда, в том числе на основании мотивированного представления



Одной из причин роста количества внеплановых КНМ без взаимодействия с контролируемым лицом, которые не требуют согласования с органами прокуратуры, являются попытки КНО обойти ограничения при проведении проверок, установленные требованиями Закона № 248-ФЗ и Постановления № 336. Для этого КНО используется связка из профилактического мероприятия в виде выездного обследования и документальной проверки по его материалам.

Таким образом, КНО в отдельных случаях могут фактически проводить выездные проверки без согласования с органами прокуратуры (что не допускается согласно положениям Закона № 248-ФЗ) в отношении подконтрольных лиц и применять в их отношении меры реагирования – выдавать предписания об устранении нарушений и составлять протоколы об административных правонарушениях. Более подробно указанный механизм описан в приложении № 17 к отчету.

7.1.4. Законодательно определено, что КНД осуществляется на основе управления рисками, определяющего выбор профилактических и КНМ, их содержание, интенсивность¹²² и результаты¹²³, а также с учетом приоритетности профилактических мероприятий¹²⁴.

Вместе с тем возможность и механизм замены (выбора) профилактического и КНМ в Законе № 248-ФЗ не определены. Профилактические и КНМ проводятся согласно самостоятельным основаниям, определенным в Законе № 248-ФЗ, с учетом особенностей Постановления № 336 и имеют закрытый перечень таких оснований.

Приоритетность профилактики, предусмотренная частью 1 статьи 8 Закона № 248-ФЗ, иными нормами данного Закона не определена.

Анализ положений Закона № 248-ФЗ показал, что категории риска учитываются только для профилактических визитов. Так, в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска проводятся обязательные профилактические визиты¹²⁵. Однако контролируемые лица имеют право отказаться от проведения обязательного профилактического визита¹²⁶, что, по мнению Счетной палаты, нивелирует суть понятия обязательности. Проведение профилактических визитов в отношении иных категорий риска¹²⁷ Законом № 248-ФЗ не регламентировано.

Постановлением № 336¹²⁸ предусмотрены случаи, при которых контролируемое лицо не вправе отказаться от профилактического визита, в частности, при замене профилактическим визитом плановой проверки.

По мнению Счетной палаты, при полном переходе на риск-ориентированную модель анализ практики применения данного механизма перспективен для определения и нормативного закрепления случаев проведения профилактических визитов, от которых контролируемое лицо не вправе отказаться.

-
122. Содержание понятия интенсивности, содержащегося в статье 22 Закона № 248-ФЗ, не раскрыто. Исходя из норм Закона № 248-ФЗ и пояснений Минэкономразвития России (письмо от 14 февраля 2024 г. № Д24и-4471) в Законе вместо понятия интенсивности используется понятие периодичности, которое определяет частоту проведения плановых проверок, основанную на отнесении объектов контроля к определенным категориям риска. Вместе с тем понятия интенсивности и периодичности имеют разную этимологию и их отождествление не является корректным.
123. В соответствии с частью 1 статьи 22 Закона № 248-ФЗ.
124. Часть 1 статьи 7 Закона № 248-ФЗ.
125. В соответствии с частью 4 статьи 52 Закона № 248-ФЗ.
126. В соответствии с частью 6 статьи 52 Закона № 248-ФЗ.
127. Основание для проведения, интенсивность и периодичность.
128. В соответствии с пунктами 2, 11(4), 11(5), 11(7) Постановления № 336.

Учитывая, что плановые КНМ в отношении объектов контроля, отнесенных к иным категориям (кроме категории риска – чрезвычайно высокий риск и (или) высокий риск), будут минимизированы, от проведения обязательных профилактических мероприятий контролируемое лицо вправе отказаться; отсутствует возможность замены КНМ на профилактическое мероприятие, от которого объект контроля не вправе отказаться. По мнению Счетной палаты, при переходе на риск-ориентированную модель возможны риски «выпадения» объектов иных категорий риска из зоны госконтроля.

Отмечаем, что ежегодно, по данным ГАСУ, почти каждый пятый профилактический визит¹²⁹ проводится по инициативе контролируемых лиц¹³⁰. Несмотря на полезность такого визита для контролируемого лица, данная форма профилактики недостаточна реализована, поскольку проведение таких визитов не предполагает очевидных предпочтений для объекта контроля, а наоборот, влечет риски проведения в отношении его КНМ¹³¹.

Анализ проведения плановых и внеплановых КНМ содержится в подпунктах № 7.1.2 и 7.1.3 отчета соответственно.

Анализ проведенных профилактических мероприятий показал, что в целом деятельность объектов ЭАМ соответствует приоритетности профилактики, на которой неоднократно акцентировал внимание Президент Российской Федерации¹³². Рост профилактических мероприятий по итогам 2023 года по сравнению с 2022 годом составил 75,4 % (2022 год – 2 649,1 тыс. мероприятий, 2023 год – 4 646,1 тыс. мероприятий).

Счетной палатой с помощью аналитической платформы PolyAnalyst проведен анализ данных ФГИС ЕРКНМ на предмет корректного указания оснований проведения профилактических визитов¹³³, результаты которого представлены в таблице 5.

-
- | | |
|------|---|
| 129. | В ходе профилактического визита контролируемое лицо получает информацию о соответствии принадлежащих ему объектах контроля категориям риска, о рекомендуемых способах снижения категории риска, и о КНМ, проводимых в отношении него, исходя из присвоенной категории риска. |
| 130. | В соответствии с частью 10 статьи 52 Закона № 248-ФЗ, а также Постановлением № 366 контролируемое лицо вправе обратиться в КНО с заявлением о проведении в отношении его профилактического визита. |
| 131. | Пункт 9 статьи 52 Закона № 248-ФЗ. |
| 132. | Перечень поручений по итогам XXVI Петербургского международного экономического форума от 16 августа 2023 г. № Пр-1619 (подпункт «п» пункта 1). Перечень поручений № Пр-616 (подпункт «к» пункта 10). Выступление Президента Российской Федерации на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры Российской Федерации 26 марта 2024 года. |
| 133. | Предусмотренных Законом № 248-ФЗ и Постановлением № 336. |

Таблица 5. Количество профилактических визитов по основаниям проведения в 2022–2023 г.*

Основание проведения профилактического визита	Количество профилактических визитов			
	2022 г.		2023 г.	
	кол-во	%	кол-во	%
В связи с отнесением объектов контроля к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска**	52 405	22,1	83 919	18,2
По инициативе контролируемого лица**	40 427	17,1	65 872	14,3
Начало осуществления контролируемым лицом деятельности в определенной сфере**	26 851	11,3	39 428	8,6
Взамен планового КНМ на основании пункта 2 Постановления № 336**	12 053	5,1	19 808***	4,3
Поручения Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации на основании пункта 11(5) Постановления № 336**	60	-	27 734	6
Наличие у КНО сведений о готовящихся или возможных нарушениях обязательных требований, а также о непосредственных нарушениях обязательных требований, если указанные сведения не соответствуют утвержденным ИП	103 105	43,6	125 039	27,2
Индикаторы риска нарушения обязательных требований	1 622	0,7	15 139	3,3
Иные основания	71	-	83 164	18,1
Всего	236 594	460 103		

* Источник: данные ФГИС ЕРКНМ.

** Основания для профилактических визитов, установленные нормативными правовыми актами.

*** Пункт 2 Постановления № 336 применялся для замены плановых КНМ на профилактические визиты в 2022 году. Вместе с тем КНО в ФГИС ЕРКНМ указывали это основание, в том числе при проведении профилактических визитов в соответствии с пунктом 11(4) Постановления № 336 в отношении объектов контроля, деятельность которых отнесена к сферам образования, здравоохранения и социального обслуживания детей. Однако по данному основанию проводились и профилактические визиты в отношении объектов, для которых замена плановых проверок на профилактические визиты в 2023 году не была предусмотрена.

Из указанных данных следует, что только 55,7 % в 2022 году и 47,2 % в 2023 году профилактических визитов проведено по основаниям, предусмотренным Законом № 248-ФЗ¹³⁴ и Постановлением № 336¹³⁵.

В частности, значительная доля профилактических визитов проведена на основании наличия у КНО сведений о готовящихся или возможных нарушениях обязательных

134. В связи с отношением объектов контроля к категориям риска чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска, по инициативе контролируемого лица и в связи с началом осуществления контролируемым лицом деятельности в определенной сфере.

135. Взамен планового КНМ на основании пункта 2 Постановления № 336, поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

требований, являющихся основанием для объявления предостережения¹³⁶.
Срабатывание ИР – является основанием для проведения внеплановой проверки¹³⁷.

Это свидетельствует о необходимости усиления контроля за соблюдением законодательно установленных требований к основаниям проведения профилактических визитов.

Необходимо отметить, что в ГАСУ¹³⁸ содержится информация об объявленных предостережениях по инициативе контролируемого лица (6 635 – в 2022 году и 5 363 – в 2023 году). При этом в Законе № 248-ФЗ такой формат мероприятий отсутствует, что может свидетельствовать об ошибочном характере внесенных во ФГИС ЕРКНМ данных. Доля таких предостережений в 2022 и 2023 годах менее 1 % от всех объявленных предостережений.

По результатам анализа данных ФГИС ЕРКНМ отмечается низкий уровень указания категорий риска объектов контроля при проведении профилактических визитов¹³⁹, в том числе при проведении обязательных профилактических визитов на основании отнесения объектов контроля к категориям риска чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска¹⁴⁰.

Анализ программ профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (далее – программа профилактики) показал, что всеми КНО в 2022 и 2023 годах утверждены данные документы. Практически во все программы профилактики включены обязательные профилактические мероприятия¹⁴¹. Крайне низкий уровень включения в программах профилактики отмечается в части мер стимулирования добросовестности (включено в программы три КНО¹⁴²) и в части самообследования (два КНО¹⁴³).

По мнению Счетной палаты, необязательный характер применения мер стимулирования добросовестности является одной из причин низкого уровня

136. Пункт 1 статьи 49 Закона № 248-ФЗ.

137. В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 57 Закона № 248-ФЗ.

138. На платформе ГАСУ размещается аналитический дашборд «Мониторинг КНД», формируемый на основе данных, размещаемых во ФГИС ЕРКНМ.

139. Во ФГИС ЕРКНМ содержатся данные только о выданных предостережениях и проведенных профилактических визитах. В 2022 году содержатся сведения о присвоении категории риска объектам контроля при проведении только 39, или 0,02 %, профилактических визитов, в 2023 году – при проведении только 43 406, или 9,4 %, профилактических визитов.

140. В 2022 году уровень риска не указан при проведении 52 401 профилактического визита, в 2023 году – 83 000 визитов.

141. В соответствии с частью 2 статьи 45 Закона № 248-ФЗ виды профилактических мероприятий определяются положением о виде контроля, с учетом того что обязательными для проведения являются профилактические мероприятия: «информирование», «обобщение правоприменительной практики», «объявление предостережения», «консультирование», «профилактический визит», необязательными – «меры стимулирования добросовестности» и «самообследование».

142. Ространснадзор (госконтроль в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта), Ростехнадзор (госнадзор в области безопасности гидротехнических сооружений и в области промышленной безопасности), Россельхознадзор (ветеринарный госконтроль, карантинный фитосанитарный госконтроль, госконтроль в области обращения с животными).

143. Ространснадзор (госконтроль в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, в области гражданской авиации, в области транспортной безопасности, в области железнодорожного транспорта), Россельхознадзор (госконтроль в сфере обращения лекарственных средств для ветеринарного применения).

применения оценки добросовестности контролируемых лиц в качестве критерия отнесения объектов контроля к категориям риска.

На рисунке 13 представлены данные о проведенных профилактических мероприятиях¹⁴⁴.

Рисунок 13

Количество проведенных профилактических мероприятий в 2022–2023 годах в разрезе их видов

ед.



144. Источник данных: доклады о видах контроля, размещенные на портале о контрольной деятельности <https://monitoring.gov.ru>

В структуре профилактических мероприятий 99 % приходится на «консультирование», «объявление предостережения», «информирование» и «профилактические визиты». Анализ количества проведенных профилактических мероприятий в разрезе видов госконтроля представлен в приложении № 18 к отчету.

По мнению Счетной палаты, перспективным является масштабирование применения самообследования. Его регулярное прохождение позволит контролируемым лицам своевременно предупреждать риски причинения вреда (ущерба). Вместе с тем преференцией за его прохождение является только принятие декларации соблюдения обязательных требований, которая может использоваться в информационных и (или) рекламных целях, в том числе путем размещения сведений о принятой декларации на официальных сайтах в сети Интернет КНО и контролируемых лиц¹⁴⁵. При этом такие преимущества актуальны не для всех контролируемых лиц, а другие – Законом № 248-ФЗ не предусмотрены. Следует отметить, что только четыре положения о видах контроля, осуществляемых Ространснадзором¹⁴⁶, предполагают возможность проведения самообследования с последующим принятием декларации соблюдения обязательных требований.

Ряд программ профилактики не в полной мере соответствовал требованиям Правил № 990¹⁴⁷ (приложение № 19 к отчету). В частности, две программы профилактики Россельхознадзора¹⁴⁸ на 2022 год содержат планы-графики профилактических мероприятий на 2021 и на 2018 годы.

В основе оценки реализации профилактических мероприятий находятся показатели результативности и эффективности программ профилактики (далее – показатели программ профилактики)¹⁴⁹. Сведения о достижении показателей программ профилактики в 2021–2023 годах представлены на рисунке 14. Анализ недостигнутых показателей программ профилактики представлен в приложении № 20 к отчету.

145. В соответствии со статьей 51 Закона № 248-ФЗ.

146. Госконтроль в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, госконтроль в области гражданской авиации, госконтроль в области транспортной безопасности, госконтроль в области железнодорожного транспорта.

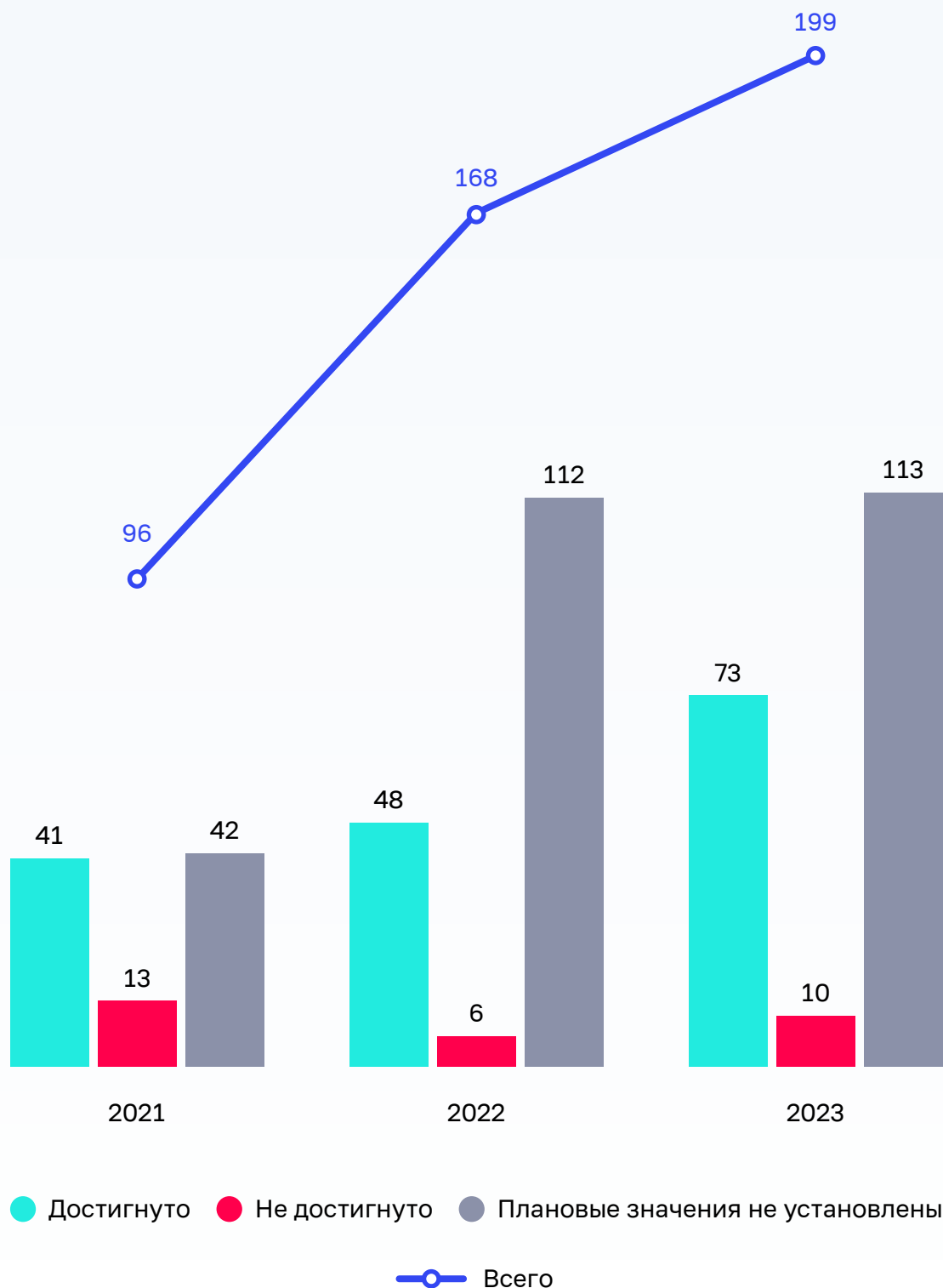
147. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 990 «Об утверждении Правил разработки и утверждения контрольными (надзорными) органами программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», вступило в силу 1 июля 2021 года, применяется к разработке и утверждению программ профилактики начиная с 2022 года (далее – Постановление № 990).

148. Программа профилактики госконтроля в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений на 2022 год и программа профилактики карантинного фитосанитарного госконтроля на 2022 год.

149. В соответствии с пунктом 4 части 2 статьи 44 Закона № 248-ФЗ.

Рисунок 14

Сведения о достижении показателей программ профилактики в 2021–2023 годах



Анализ показал, что значительная часть показателей программ профилактики не отражает итоговые эффекты от проводимой профилактической работы; для большей части показателей программ профилактики не установлены целевые значения¹⁵⁰, что не позволяет оценить степень их выполнения; оценка и анализ влияния профилактических мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах большинством КНО не проводится.

7.1.5. Оценка результативности и эффективности деятельности КНО базируется на основании системы показателей результативности и эффективности госконтроля – ключевых и индикативных показателей вида контроля (далее – система оценки)¹⁵¹.

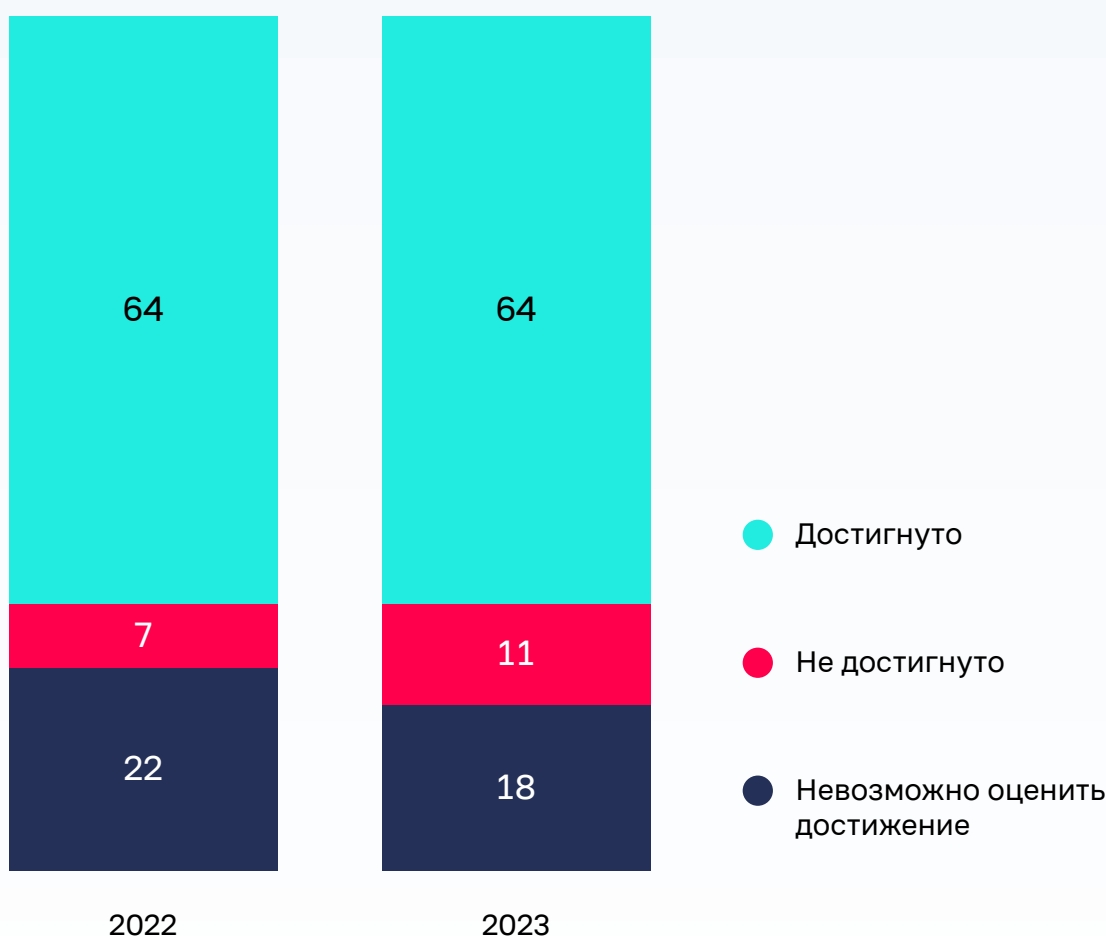
Ключевые показатели отражают уровень минимизации вреда (ущерба) и устранения рисков его причинения в соответствующей сфере деятельности¹⁵². Целевые (плановые) значения ключевых показателей, достижение которых должен обеспечить соответствующий КНО¹⁵³, определяют уровень допустимого риска причинения вреда (ущерба)¹⁵⁴. Информация о ключевых показателях видов контроля приведена в приложении № 21 к отчету.

КНО утверждено 82 ключевых показателя¹⁵⁵ 34 видов контроля, из которых 10 являются межведомственными ключевыми показателями 5 видов контроля. Не определены целевые значения для 3 межведомственных ключевых показателей в положении о санитарно-эпидемиологическом госконтроле¹⁵⁶.

Результаты оценки достижения ключевых показателей¹⁵⁷, проведенной Счетной палатой¹⁵⁸, представлены на рисунке 15 и в таблице 6.

-
150. 43,8 % – в 2021 году, 66,7 % – в 2022 году, 56,8 % – в 2023 году.
151. В соответствии с частями 1 и 2 статьи 30 Закона № 248-ФЗ.
152. В соответствии с частью 2 статьи 30 Закона № 248-ФЗ.
153. В соответствии с частями 2 и 3 статьи 30 Закона № 248-ФЗ.
154. В соответствии с частью 4 статьи 22 Закона № 248-ФЗ.
155. Следует отметить, что в соответствии с пунктом 46 Положения о горном госнадзоре, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1074, ключевые показатели эффективности и результативности осуществления горного госнадзора и их целевые значения определяются в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 г. № 822 «О порядке определения количественных значений показателей эффективности реализации государственной политики в области промышленной безопасности».
156. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1100 «О федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре)».
157. Поскольку методология оценки межведомственных ключевых показателей отсутствует, они оценивались в разрезе КНО по отдельности. Таким образом, всего оценивалось достижение 93 ключевых показателей 34 видов контроля, осуществляемых 12 КНО (с учетом Рособнадзора, Росрыболовства и ФМБА России).
158. При проведении оценки учитывалась информация, представленная в докладах о видах контроля КНО, а также информация, полученная по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.

Динамика достижения 93 ключевых показателей 34 видов контроля, осуществляемых 12 КНО, по оценке Счетной палаты в 2022–2023 годах*



* Согласно части 2 статьи 98 Закона № 248-ФЗ статья 30 Закона № 248-ФЗ вступила в силу с 1 марта 2022 года, в связи с чем оценка достижения ключевых показателей проводилась за 2022 и 2023 годы.

В 2022 году из 93 ключевых показателей достигнуты целевые значения 64 ключевых показателей, или 68,8 %, не достигнуты – 7, или 7,5 %, объективно оценить достижение не представляется возможным – 22, или 23,7 %. В 2023 году достигнуты целевые значения 64 ключевых показателей, или 68,8 %, не достигнуты – 11, или 11,8 %, не представляется возможным объективно оценить достижение 18 ключевых показателей, или 19,4 %.

Таблица 6. Динамика достижения ключевых показателей по оценке Счетной палаты в 2022–2023 гг. в разрезе девяти объектов ЗАМ

КНО	Количество осуществляемых видов госконтроля	Количество утвержденных ключевых показателей, ед.								
		всего	2022 г.				2023 г.			
			достигнуто, %		не достигнуто	невозможно оценить	достигнуто, %		не достигнуто	невозможно оценить
Ростехнадзор	4	11	11	100	-	-	11	100	-	-
Росздравнадзор	4	4	4	100	-	-	3	75	-	1
Ространснадзор	5	39	35	90	4	-	35	90	4	-
Роструд	3	5	3	60	1	1	2	40	2	1
Росреестр	2	2	1	50	1	-	2	100	-	-
Россельхознадзор	8	10	5	50	-	5	5	50	4	1
Росприроднадзор	5	5	2	40	1	2	3	60	1	1
Роскомнадзор	5	5	2	40	-	3	2	40	-	3
Роспотребнадзор	2	4	-	-	-	4	-	-	-	4
Итого	85	63	74	7	15	63	74	11	11	

В 2022 году четыре КНО (Росприроднадзор, Ространснадзор, Росреестр, Роструд) не обеспечили достижение целевых значений 7 ключевых показателей четырех видов контроля, в 2023 году четыре КНО (Росприроднадзор, Ространснадзор, Россельхознадзор, Роструд) не обеспечили достижение целевых значений 11 ключевых показателей семи видов контроля. Анализ причин недостижения целевых значений ключевых показателей приведен в приложении № 22 к отчету.

Следует отметить, что не все ключевые показатели отражают стремление КНО к достижению целевого уровня защищенности охраняемых законом ценностей граждан, организаций и государства. Результаты проведенного в 2023 году РАНХиГС опроса¹⁵⁹ показали, что только 35,5 % представителей бизнеса положительно оценивают общее влияние КНД на качество и безопасность продукции, безопасность производственного процесса, а также на снижение рисков причинения вреда охраняемым законам ценностям (в 2021 году – 25,2 %).

Данные официальной статистики за 2020–2023 годы также свидетельствуют об отсутствии кардинальных изменений в устранении рисков причинения вреда (ущерба) экологии, в производственных процессах, а также в сферах сельского

159. В.Н. Южаков, А.Н. Покида, Е.В. Масленникова. Клиентоцентричность государственного контроля: динамика оценок представителей частного бизнеса по итогам соцопросов / Вопросы государственного и муниципального управления. 2023. № 4. С. 8–33.

хозяйства, транспорта, производства пищевой продукции. Отдельные статистические данные представлены в приложении № 23 к отчету.

Так, ключевой показатель Россельхознадзора в рамках ветеринарного госконтроля достигнут при одновременном ежегодном росте вреда в денежном выражении от падежа, вынужденного убоя животных, изъятия животных при ликвидации очага особо опасной болезни животных (в 2021 году – 22,2 млрд, в 2022 году – 96,3 млрд, в 2023 году – 120,6 млрд рублей).

Указанные факты свидетельствуют о необходимости пересмотра подхода к определению ключевых показателей в целях обеспечения безотносительных условий их достижения с учетом существующего уровня причиненного вреда (ущерба).

Приведенные примеры наглядно показывают возможные механизмы влияния результатов госконтроля на ВВП страны, в первом случае за счет обеспечения полного и своевременного поступления доходов населению, во втором – благодаря предотвращению ущерба отраслям экономики и населению.

В части оценки достижения целевых значений межведомственных ключевых показателей госконтроля, осуществляемого несколькими КНО, отмечается, что оценка достижения таких показателей осуществляется КНО и Минэкономразвития России фрагментарно¹⁶⁰, что не позволяет оценить в полной мере состояние поднадзорной среды по результатам осуществления КНД. При этом методология формирования межведомственных ключевых показателей госконтроля отсутствует.

Анализ достижения межведомственных показателей представлен в приложении № 24 к отчету.

Ежегодно около 20 % ключевых показателей¹⁶¹ не подлежат оценке ввиду отсутствия возможности рассчитать их фактическое значение¹⁶², в том числе из-за:

- ограничений на проведение КНМ, установленных Постановлением № 336;
- более позднего срока (чем формирование докладов о видах контроля) сбора необходимых для расчета статистических данных;
- изменения Росстатом¹⁶³ годовых форм федерального статистического наблюдения, в которых необходимые данные для расчета ключевого показателя контролируемого вида деятельности за соответствующий период отсутствуют.

160. При оценке достижения межведомственных ключевых показателей санитарно-эпидемиологического контроля, осуществляемого Роспотребнадзором и ФМБА России, в сводных докладах Минэкономразвития России за 2022 и 2023 годы учитывалась информация о достижении ключевых показателей только в части Роспотребнадзора. При оценке достижения ключевого показателя госконтроля в сфере обращения лекарственных средств, осуществляемого Россельхознадзором и Росздравнадзором, Минэкономразвития России в сводном докладе за 2023 год учитывало информацию, представленную только Росздравнадзором.

161. В 2022 году из 93 ключевых показателей достижение 22 оценить не представляется возможным, или 23,7%, в 2023 году – 18 ключевых показателей, или 19,4%.

162. По информации, полученной по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01, КНО при расчете фактических значений ключевых показателей используют: данные Росстата; ведомственные отчетные формы; данные, полученные от территориальных органов; данные, полученные в ходе проведения внеплановых КНМ; данные, представленные Росавиацией, Госавтоинспекцией, Минтрансом России; данные, полученные из ведомственных информационных систем (например, ЦП АИС Ростехнадзора, АИС «Росздравнадзор», ФГИС «ВетИС Меркурий», ЕИС «Роскомнадзора»).

163. Приказ Росстата от 27 декабря 2022 г. № 985.

Выявлены следующие недостатки при формировании и оценке ключевых показателей:

- установлено, что достижение ряда ключевых показателей определяется буквально исходя из положительной динамики, а не достижения конкретных значений¹⁶⁴, что не отвечает критерию измеримости и не позволяет оценить их в динамике;
- вызывает сомнение целесообразность использования при расчете ключевых показателей соотношения к ВВП¹⁶⁵, в ряде случаев невозможно понять по какой причине идет сравнение именно с общим объемом ВВП России. Такие показатели не дают возможности оценить эффективность деятельности КНО, так как их фактические значения напрямую зависят от объема ВВП и вероятность недостижения целевого показателя представляется околонулевой¹⁶⁶;
- отмечается, что 18,3 % ключевых показателей основаны на динамике в категорировании объектов контроля по уровням риска, причем достижение 58,8 и 29,4 % из них в 2022 и 2023 годах соответственно оценено не было. Перечень таких ключевых показателей приведен в приложении № 25 к отчету. По мнению Счетной палаты, изменение уровня категорий риска объектов контроля не может быть самоцелью при осуществлении КНД и такие ключевые показатели не отражают вклад КНО в эффективность и результативность госконтроля.

Помимо ключевых показателей в систему оценки входят индикативные показатели видов контроля, характеризующие соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц¹⁶⁷.

-
164. Например, для ключевых показателей горного госнадзора (снижение количества аварий, снижение количества случаев со смертельным исходом, снижение количества травмированных лиц) установлено целевое значение «превышающее нулевое значение»; для ключевого показателя «Уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области геодезии и картографии» госконтроля в области геодезии и картографии установлено целевое значение «положительные значения».
165. Ключевым показателем ветеринарного госконтроля является «Вред, причиненный в результате падежа, вынужденного убоя животных, изъятия животных при ликвидации очага особо опасной болезни животных, снижения продуктивности животных, по отношению к ВВП (процентов)». Ключевой показатель (КП1), рассчитывается по формуле: $KП1 = (Y1 + Y2 + Y3) / ВВП \times 100$, где: Y1 – вред в денежном выражении от падежа, вынужденного убоя животных, изъятия животных при ликвидации очага особо опасной болезни животных за отчетный год; Y2 – вред в денежном выражении от снижения продуктивности животных за отчетный год; Y3 – вред в денежном выражении от изъятия продукции животноводства при ликвидации очагов особо опасных болезней животных, утилизации или уничтожения некачественных и (или) опасных пищевых продуктов за отчетный год; ВВП за отчетный год. Целевым значением признается значение ключевого показателя КП1 = 5 % и менее.
- Ключевым показателем госконтроля в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий является «Отношение вреда, причиненного природным объектам и комплексам в результате хозяйственной и иной деятельности на особо охраняемых природных территориях федерального значения, к общему объему охраняемых законом ценностей (процентов)». Ключевой показатель (КП2) рассчитывается по формуле: $KП = (Вобщ / ВВП) \times 100$, где: Вобщ – вред, причиненный природным объектам и комплексам в границах особо охраняемых природных территорий за отчетный период (тыс. рублей); ВВП – за отчетный период. Целевое значение ключевого показателя определяется исходя из ежегодного снижения значения ключевого показателя на 1 %.
166. По данным Росстата, номинальный объем ВВП России в 2023 году составил 171,04 трлн рублей. Для того чтобы выйти из целевого значения КП1, необходим вред, причиненный в результате падежа, вынужденного убоя животных, изъятия животных при ликвидации очага особо опасной болезни животных, снижения продуктивности животных в размере более 8,5 трлн рублей. И это особенно маловероятно, если учесть, что вся доля сельского хозяйства в ВВП составляет 3,95 % (или 6,67 трлн рублей). Для ключевого показателя КП2 ситуация аналогична.
167. В соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 30 Закона № 248-ФЗ.

Для всех видов контроля¹⁶⁸ утверждено 823 индикативных показателя. Отсутствуют индикативные показатели по энергетическому госнадзору, осуществляемому Ростехнадзором¹⁶⁹. Фактические значения имеют только 69 и 76,8 % индикативных показателей за 2022 и 2023 годы соответственно. Оценка достижения ключевых показателей во взаимосвязи с индикативными показателями не проводится. Анализ индикативных показателей в разрезе видов контроля представлен в приложении № 26 к отчету.

Анализ сведений докладов о виде контроля¹⁷⁰ показал, что в ряде случаев оценивается достижение целевых значений ключевых показателей при отсутствии указания их фактических значений (приложение № 27 к отчету). Установлено невыполнение требования, предусмотренного частью 8 статьи 30 Закона № 248-ФЗ в части отражения в докладах о видах контроля КНО и сводном докладе Минэкономразвития России сведений об индикативных показателях¹⁷¹, о влиянии профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий на достижение ключевых показателей, так как включение таких сведений не предусмотрены Требованиями к докладам¹⁷².

Таким образом, исходя из информации, представленной в докладах о видах контроля КНО и сводных докладах Минэкономразвития России, невозможно оценить результативность и эффективность деятельности КНО по каждому виду контроля¹⁷³.

По информации Минэкономразвития России¹⁷⁴, методическое обеспечение¹⁷⁵ оценки результативности и эффективности госконтроля осуществляется в рамках заседаний

-
168. В соответствии с частью 3 статьи 30 Закона № 248-ФЗ индикативные показатели для видов госконтроля утверждаются ФОИВ, осуществляющими нормативно-правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности.
169. В соответствии с пунктом 1 Положения о Министерстве энергетики Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 28 мая 2008 г. № 400, Минэнерго России осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики.
170. В соответствии с базовым перечнем сведений, включаемых в доклад о виде контроля, предусмотренным приложением к требованиям к подготовке докладов о видах государственного контроля (надзора), муниципального контроля и сводного доклада о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2020 г. № 2041 (далее – Требования к докладам).
171. В соответствии с частью 8 статьи 30 Закона № 248-ФЗ сведения об индикативных показателях должны указываться в докладах о видах контроля.
172. Необходимо отметить, что ранее до внесения изменений постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2024 г. № 153 в указанный базовый перечень также включались сведения о ключевых показателях и их целевых (плановых) значениях, о влиянии профилактических мероприятий и КНМ на достижение ключевых показателей.
173. Следует отметить, что Минэкономразвития России был подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка оценки результативности и эффективности деятельности контрольных (надзорных) органов», который устанавливал порядок оценки результативности и эффективности деятельности КНО, в том числе: структуру перечня показателей результативности и эффективности деятельности КНО; механизм сбора информации о деятельности КНО; анализ показателей результативности и эффективности и применение результатов такого анализа. Также проектом предусматривался типовой перечень показателей результативности и эффективности деятельности КНО (ID проекта 02/07/08-20/00106689).
174. Письмо Минэкономразвития России от 14 февраля 2024 г. № Д24и-4471 на запрос Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/13/07-01.
175. В соответствии с частью 12 статьи 30 Закона № 248-ФЗ, подпунктом 5.3.26(1) Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437, Минэкономразвития России осуществляет методическое обеспечение оценки результативности и эффективности госконтроля.

межведомственной рабочей группы¹⁷⁶. При этом отдельные методические материалы по вопросам оценки эффективности и результативности КНД отсутствуют.

В Концепции совершенствования КНД отмечается необходимость актуализации ключевых показателей результативности и эффективности деятельности КНО не менее одного раза в четыре года с учетом практики их применения.

Обращаем внимание, что в соответствии с Законом № 248-ФЗ предусмотрено проведение оценки результативности и эффективности деятельности КНО для которой необходимость осуществления методического обеспечения не установлена. При этом методическое обеспечение предусмотрено в части оценки результативности и эффективности госконтроля (статья 30 Закона № 248-ФЗ).

7.1.6. Приоритетом КНД является внедрение в практическую деятельность при управлении рисками цифровых технологий и платформенных решений¹⁷⁷. Их основу составляют: ЕРВК, ФГИС ЕРКНМ и информационные системы КНО (далее – ИС КНО, ведомственные ИС).

Создание и функционирование ИС КНО регулировалось в анализируемом периоде отдельными решениями по созданию таких систем, частями 1 и 5 статьи 17 Закона № 248-ФЗ, а также приказами КНО о создании и введении в эксплуатацию ИС.

Анализ ИС КНО показал, что всеми анализируемыми КНО в целях информационного обеспечения управления рисками при осуществлении госконтроля использовались ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ.

Ведомственные ИС использовались в восьми КНО (Ростехнадзор, Росздравнадзор, Россельхознадзор, Ространснадзор, Роструд, Роскомнадзор, Рособрнадзор, Росреестр). Ведомственных ИС, направленных на управление рисками, не имели четыре КНО (Роспотребнадзор, Росприроднадзор, Росрыболовство и ФМБА России).

Анализ функционала ИС КНО показал, что такие системы создавались обособленно и в основном для решения узковедомственных задач и конкретных целей КНО в различной хронологии, в том числе до принятия Закона № 248-ФЗ.

Так, ФГИС «Единая информационная система Роскомнадзора» введена в эксплуатацию¹⁷⁸ в 2009 году и предназначена в том числе для осуществления КНД.

После принятия Закона № 248-ФЗ созданы две ИС (ФГИС «Сатурн» Россельхознадзора и государственная автоматизированная информационная система «Цифровая платформа АИС Ростехнадзора»).

176. Межведомственная рабочая группа по вопросам реализации норм Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» создана в целях координации деятельности КНО при реализации положений Закона № 248-ФЗ, одна из задач которой – обеспечение координации деятельности ФОИВ при организации и осуществлении госконтроля в Российской Федерации, в том числе в части оценки эффективности и результативности КНД. Положение о Межведомственной рабочей группе утверждено приказом Минэкономразвития России от 22 марта 2021 г. № 130.

177. Создаваемых в соответствии с частью 1 статьи 17 Закона № 248-ФЗ.

178. Приказ Роскомнадзора от 31 декабря 2009 г. № 726.

ИС КНО в соответствии с частью 5 статьи 17 Закона № 248-ФЗ создаются в рамках реализации восьми целей¹⁷⁹.

Анализ показал¹⁸⁰, что только АИС Росздравнадзора соответствует всем восьми целям, установленным частью 5 статьи 17 Закона № 248-ФЗ. Остальные ведомственные ИС не отвечают данному требованию. Анализ соответствия ИС КНО представлен в приложении № 28 к отчету. Таким образом, имеющаяся совокупность ИС КНО на сегодняшний день не позволяет в полной мере достигать цели – информационного обеспечения госконтроля.

Наличие ИС, созданных в разный временной период и с использованием разных языков программирования, ИС различной архитектуры не позволяет осуществить быстрый и полноценный обмен данными между такими ИС.

Отмечается отсутствие единого цифрового продукта для работы с имеющимися у КНО ИС и их данными на единой платформе без необходимости верификации в каждой такой ИС. Разработка единой платформы со сквозной верификацией сотрудника в общем контуре ИС, связанных с КНД, оказало бы существенное влияние на сокращение трудозатрат КНО.

Особо отмечаем, что нормативно-правовое регулирование в части создания ИС КНО не учитывает наличия особенных геополитических условий, в том числе проведение специальной военной операции. Таким образом, при размещении информации об объектах контроля в открытых источниках возникают риски для их безопасности.

Законодательно установлено¹⁸¹, что ИС КНО, иные ИС, созданные в целях обеспечения организации и осуществления госконтроля, должны обеспечивать передачу необходимых сведений в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ. Кроме того, согласно пункту 5 Правил № 861 КНО, осуществляющие виды контроля, в рамках которых применяются категории риска, обязаны вести перечень объектов контроля на сайте ЕРВК.

-
179.
 - Учет объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц;
 - учет сведений о соблюдении (несоблюдении) контролируемыми лицами обязательных требований, в том числе посредством сбора данных, использования технических средств (включая электронные устройства и инструменты анализа данных и выявления ИР);
 - взаимодействие КНО при организации и осуществлении госконтроля, с контролируемыми лицами, органами прокуратуры, иными гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления;
 - планирование и (или) проведение профилактических мероприятий, КНМ и использование специальных режимов госконтроля;
 - учет действий и решений должностных лиц КНО и решений КНО, принимаемых при организации и осуществлении госконтроля;
 - учет результатов проведения профилактических мероприятий, КНМ либо использования специальных режимов госконтроля;
 - учет сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований, об устранении их последствий и (или) о восстановлении правового положения, существовавшего до таких нарушений;
 - информационное сопровождение иных вопросов организации и осуществления госконтроля.
180. Представленной по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.
181. Часть 3 статьи 17 Закона № 248-ФЗ.

Вместе с тем анализ данных из ИС КНО¹⁸² и данных ЕРВК¹⁸³ показал отсутствие и (или) значительные расхождения данных (приложение № 29 к отчету) в части объектов контроля, учитываемых КНО¹⁸⁴ и размещенных в ЕРВК.

Так, согласно данным Роструда по госконтролю за выполнением частным агентством занятости требований аккредитации на право осуществления деятельности по предоставлению труда работников (персонала) количество объектов контроля составляет 976 единиц. Вместе с тем согласно данным ЕРВК их количество – 4 единицы, или 0,4 % от данных (выгрузки) Роструда.

Значительные отклонения установлены по госконтролю в области транспортной безопасности. Так, согласно данным Ространснадзора общее количество объектов составляет 244 225 единиц. Согласно данным ЕРВК – 16 815 единиц, или 6,9 % от данных Ространснадзора.

В ЕРВК отсутствует информация (вкладка «Виды контроля») по горному госнадзору и госнадзору в области безопасности гидротехнических сооружений, осуществляемых Ростехнадзором, положения по которым утверждены 30 июня 2021 года¹⁸⁵.

Вместе с тем сведения о данных видах контроля должны быть внесены в 5-дневный срок со дня вступления в силу нормативных правовых актов, регулирующих осуществление госконтроля¹⁸⁶.

Указанные отклонения свидетельствуют об отсутствии передачи данных ИС КНО в ЕРВК и о невыполнении требований части 3 статьи 17 Закона № 248-ФЗ.

Выборочная проверка информации, содержащейся в ЕРВК и во ФГИС ЕРКНМ, в части соответствия присвоенных категорий рисков объектам контроля показала ряд расхождений. Анализ приведен в приложении № 30 к отчету.

Таким образом, необходимость корректного учета объектов контроля и отнесение их к категориям риска является важной составляющей системы управления рисками при планировании и проведении профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, что обусловлено высоким уровнем влияния на охраняемые законом ценности, включая жизнь и здоровье людей.

Указанные факты могут способствовать возникновению рисков некорректности и недостоверности данных в отношении необходимости проведения КНМ.

Необходимо отметить, что данные, загружаемые во ФГИС ЕРКНМ, отражаются в аналитическом дашборде «Мониторинг КНД», размещенном на платформе ГАСУ. Указанный дашборд позволяет осуществлять всесторонний анализ данных о проведенных профилактических и контрольных (надзорных) мероприятиях.

182. По состоянию на 31 декабря 2023 года.

183. По состоянию на 17 июля 2024 года.

184. Информация (по состоянию на 31 декабря 2024 года) представлена КНО по запросу Счетной палаты от 11 января 2024 г. № ЗИ07/12/07-01.

185. Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2021 г. № 1074 и 1080.

186. Согласно пункту 14 Правил № 861.

Проведенный сравнительный анализ данных, содержащихся в ГАСУ и в докладах о видах контроля, в части количества и видов контроля, осуществленных КНМ, показал значительные расхождения. Результаты анализа представлены в приложении № 31 к отчету.

Отмечаем, что ЕРВК не имеет функциональной возможности формирования и выгрузки сводных аналитических форм и отчетов. Вместе с тем данный ресурс является одним из основных источников данных о деятельности в сфере организации и осуществления госконтроля. Кроме того, на проведение полноценного анализа влияет отсутствие функциональной возможности выгрузки необходимого массива данных из ЕРВК, в том числе по объектам контроля на определенную дату.

Пунктом 7 Требований к докладам установлено, что сведения, включенные в доклады о видах контроля и сводный доклад Минэкономразвития России, должны соответствовать сведениям, включенным в ЕРВК, ФГИС ЕРКНМ.

Проверка соответствия информации докладов о видах контроля указанным требованиям показала их несоответствие данным ГАСУ. Отклонение по количеству проведенных КНМ в целом составило 84,6 % в 2022 году и существенно сократилось в 2023 году (4,2 %).

В 2022 году наибольшее отклонение данных о количестве проведенных КНМ отмечается у Ростехнадзора в части госнадзора в области промышленной безопасности (данные ГАСУ – 4 751, данные доклада – 36 628), энергетического госнадзора в сфере электроэнергетики (данные ГАСУ – 1 064, данные доклада – 42 741), энергетического госнадзора в сфере теплоснабжения (данные ГАСУ – 278, данные доклада – 13 567).

Кроме того, по результатам анализа информации о количестве профилактических визитов и объявленных предостережений в докладах о видах контроля и ГАСУ¹⁸⁷ отмечается ее несоответствие в 2022 году на 10 %, а в 2023 году – на 12,1 %.

Следует отметить, что за 2019–2023 годы объем затраченных бюджетных средств на создание, развитие и эксплуатацию систем платформы мониторинга КНД на базе ГАСУ, ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ составил 1 822,7 млн рублей.

Вместе с тем синхронизация данных в указанных ИС до сих пор не обеспечена.

Пунктом 3 статьи 19.6.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП) предусмотрена административная ответственность за невнесение информации во ФГИС ЕРКНМ или нарушение сроков внесения указанной информации. Однако формирование судебной статистики¹⁸⁸ ведется в целом по основаниям статьи 19.6.1 КоАП¹⁸⁹. В связи с чем провести анализ привлечения к административной ответственности по вышеуказанному основанию не представляется возможным.

187. В подсистеме мониторинга КНД ГАСУ фиксируются информация о профилактических мероприятиях из ФГИС ЕРКНМ, в том числе данные о проведении профилактических визитов и об объявленных предостережениях.

188. Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях (Форма № 1-АП).

189. Несоблюдение должностными лицами органов госконтроля, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, наделенных полномочиями по осуществлению госконтроля, муниципального контроля, требований законодательства о госконтроле, муниципальном контроле.

Анализ публикации части официального сайта ЕРВК в сети Интернет для отображения соответствующего перечня объектов контроля в виде виджета на официальном сайте КНО в сети Интернет¹⁹⁰ показал, что такой виджет размещен на официальных сайтах в сети Интернет 8 из 12 КНО (Роспотребнадзор, Ространснадзор, Россельхознадзор, Росреестр, Росприроднадзор, Росздравнадзор, ФМБА России, Росрыболовство). Перечни объектов контроля с присвоенными категориями риска публикуются Рострудом, Ростехнадзором, Рособрнадзором и Роскомнадзором на их официальных сайтах в сети Интернет в виде документов форматов типа .xls, .doc и (или) .pdf. Указанное не обеспечивает возможность автоматической актуализации в режиме реального времени, что влечет риски неактуальности и недостоверности отображаемых данных.

7.1.7. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557¹⁹¹ должности федеральной государственной службы, исполнение должностных обязанностей по которым предусматривает осуществление КНМ, связаны с коррупционными рисками.

Госконтроль характеризуется высокими коррупционными рисками, в первую очередь за счет наличия полномочий, позволяющих оказывать влияние на объекты контроля, что подтверждается данными ежегодного опроса «БИЗНЕС-БАРОМЕТР КОРРУПЦИИ»¹⁹². Результаты опроса¹⁹³ показали, что в тройку самых коррумпированных сфер систематически входит контроль за предпринимательской деятельностью и взаимодействие с проверяющими органами (в 2023 году – 35,6 % опрошенных, в 2022 году – 37,7 %, в 2021 году – 32,7 %). По мнению респондентов, в числе основных причин проявления коррупции – недостаточный контроль за действиями должностных лиц (41,6 % опрошенных в 2023 году), непрозрачность и запутанность процедур принятия решений (37,8 %), возможность принятия единоличного решения должностными лицами (36,5 %).

Таким образом, для минимизации коррупционных рисков при осуществлении госконтроля ключевыми задачами являются:

- сокращение неоправданного усмотрения должностных лиц;
- контроль за процедурами в деятельности КНО;
- максимальная автоматизация процессов госконтроля;
- внедрение антикоррупционных мер.

190. В соответствии с пунктом 5 Правил № 861.

191. «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей».

192. Независимое анонимное исследование с целью замера антикоррупционных настроений и оценки антикоррупционной политики в России проводится Торгово-промышленной палатой России в соответствии с Национальными планами противодействия коррупции.

193. <https://ach.tpprf.ru/barometer/>

Для решения первой задачи большую роль играет внедрение и совершенствование системы профилактики нарушений обязательных требований. За счет предоставления контролируемым лицам возможности для устранения предполагаемых нарушений без наступления для них неблагоприятных последствий создаются условия для снижения коррупционных рисков. Кроме того, такие виды профилактических мероприятий, как информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности и самообследование позволяют снизить коррупционные риски ввиду сокращения прямых контактов с представителями КНО.

Вторая задача может быть решена посредством внедрения цифровых инструментов контроля за процедурами при осуществлении госконтроля и проведения КНМ с использованием средств дистанционного взаимодействия. Цифровые инструменты, повышающие прозрачность процедур принятия решений КНО, являются эффективным инструментом противодействия коррупции. Это, прежде всего, ГИС ТОР КНД, в которой реализована подсистема «Координация КНД». Она позволяет за счет программных инструментов анализировать действия КНО при планировании и фиксации результатов КНМ. Вместе с тем данная система не используется всеми объектами ЭАМ в своей деятельности.

В части анализа внедрения антикоррупционных мер девяти КНО установлено, что у трех КНО (Ростехнадзор, Роспотребнадзор, Росздравнадзор) отмечается высокий уровень организации и функционирования механизмов противодействия коррупции. Детальный анализ представлен в приложении № 32 к отчету.

В ходе ЭАМ выявлены следующие факты, которые указывают на возможные коррупционные риски при осуществлении КНД:

- непроведение обязательных ежегодных плановых проверок в отношении отдельных организаций, в части которых такие проверки согласно Закону № 248-ФЗ должны проводиться ежегодно;
- проведение КНО проверок организаций, в отношении которых проведение проверок запрещено или временно ограничено, за счет невнесения данных об объектах контроля или внесения недостоверных данных о категориях риска объектов контроля в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ;
- проведение плановых проверок, основания проведения которых не соответствуют ограничительным требованиям Постановления № 336.

Анализ карт коррупционных рисков и мер по их минимизации¹⁹⁴ показал, что в данных картах содержатся аналогичные риски.

Информация о возможных коррупционных рисках с указанием основных и дополнительных индикаторов коррупционных рисков приведена в приложении № 33 к отчету.

194. Карты коррупционных рисков и мер по их минимизации, утвержденные руководителем Роспотребнадзора 1 февраля 2022 года и распоряжением Росреестра от 26 сентября 2022 г. № Р/0261.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Президентом Российской Федерации поставлена задача¹⁹⁵ завершить с 1 января 2025 года переход от временных ограничений на осуществление КНД с применением системы оценки и управления рисками, предусмотрев замену проверок в отношении контролируемых лиц, деятельность которых не относится к высокой или чрезвычайно высокой категории риска причинения вреда, преимущественно на профилактические мероприятия. Это требует использования «гибких» и современных инструментов контроля (надзора), а также полноценного внедрения в практику КНО всех элементов данной системы в полном соответствии с нормативными требованиями, которые обеспечивают минимизацию причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

8.2. Устойчивая практика правоприменения Закона № 248-ФЗ в части организации и осуществления КНД на основе управления рисками не сформировалась, это связано с особенностями регулирования КНД в анализируемом периоде в связи с введением моратория на проверки, обусловленного влиянием внешних факторов¹⁹⁶.

8.3. Проведенный в ходе ЭАМ анализ деятельности девяти КНО по осуществлению ими 34 видов госконтроля¹⁹⁷ показал, что полноценное внедрение практики управления рисками в их деятельность не осуществлено.

8.3.1. Установленные категории риска и критерии риска в положениях о видах контроля не в полной мере учитывают требования статьи 23 Закона № 248-ФЗ:

- из девяти объектов ЭАМ только по двум видам контроля, осуществляемых Ространснадзором и Россельхознадзором¹⁹⁸, для целей управления рисками применяются все законодательно установленные требования¹⁹⁹ к формированию категории риска и критериев риска;
- три положения о видах контроля, осуществляемых Ростехнадзором, предусматривают категорирование объектов по классам опасности, основанные на технических характеристиках (иных параметрах) объектов контроля и видах экономической деятельности, которые не имеют взаимосвязи и не соответствуют требованиям к формированию категорий риска, установленным Законом № 248-ФЗ;
- только по двум видам контроля, осуществляемым Росреестром и Рособрнадзором, категории и критерии риска сформированы по результатам оценки риска на основе данных о фактическом причинении вреда (ущерба)²⁰⁰.

195. Перечень поручений № Пр-616 (подпункт «к» пункта 10).

196. Пандемия COVID-2019, внешнее санкционное и геополитическое давление.

197. С учетом участия Рособрнадзора, Росрыболовства и ФМБА в их осуществлении.

198. Ространснадзором в рамках госконтроля в области железнодорожного транспорта и Россельхознадзором в рамках госконтроля в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений.

199. Часть 4 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.

200. Часть 3 статьи 23 Закона № 248-ФЗ.

Указанное значительно снижает эффективность управления рисками, поскольку не позволяет акцентировать госконтроль на объектах контроля, где обоснован потенциальный риск причинения вреда (ущерба) и доказана тяжесть возможных негативных последствий.

8.3.2. В реестре объектов контроля, размещенном в ЕРВК, отсутствовали данные о 17,9 млн объектах контроля (по состоянию на 31 декабря 2023 года). Этот факт:

- свидетельствует о необеспечении передачи данных ведомственных информационных систем КНО в ЕРВК, предусмотренной частью 3 статьи 17 Закона № 248-ФЗ;
- значительно снижает открытость и достоверность результатов деятельности КНО, в том числе по категорированию объектов контроля;
- ограничивает реализацию контролируруемыми лицами права²⁰¹ на досудебное обжалование решений КНО о присвоении объекту контроля категории риска.

8.3.3. Отсутствие во ФГИС ЕРКНМ указания на категорию риска объекта контроля затрудняет возможность оценки правомерности проведения таких проверок и профилактических визитов с учетом требований Закона № 248-ФЗ и Постановления № 336. При этом доля таких проверок возросла от 4,7 % в 2022 году до 7,5 % в 2023 году.

8.3.4. Организация постоянного мониторинга сведений, используемых для оценки и управления рисками, не обеспечена четырьмя КНО (Роскомнадзором, Рособрнадзором, Ростехнадзором и Росприроднадзором), что снижает оперативность и объективность принятия необходимых управленческих решений, а также может свидетельствовать о формальном подходе к управлению рисками.

8.3.5. В 2023 году²⁰² не обеспечен 100-процентный охват плановыми проверками объектов контроля, отнесенных к чрезвычайно высокой категории риска²⁰³.

Данная ситуация может привести к риску причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах в случае, если категории риска определены корректно. Кроме того, выборочное включение в плановые КНМ объектов контроля чрезвычайно высокой категории риска имеет риски злоупотреблений при исполнении служебных обязанностей сотрудниками КНО.

201. Предусмотрено статьей 39 Закона № 248-ФЗ.

202. По девяти видам контроля осуществляемых Роспотребнадзором, ФМБА России, Росприроднадзором, Россельхознадзором, Ространснадзором, Росздравнадзором, Росреестром.

203. В отношении объектов, отнесенных к категории чрезвычайно высокого риска плановые проверки должны проводиться не менее одного раза в год.

8.4. Количество плановых проверок²⁰⁴ в 2023 году по сравнению с 2022 годом снизилось на 56,5 %.

Вместе с тем в условиях моратория в 2022 году не всеми КНО было вовремя остановлено проведение проверок, подпадающих под запрет. В целом было проведено 1 429 плановых КНМ в рамках 23 видов контроля, проведение которых нарушало ограничительные требования Постановления № 336.

Ростехнадзором в 2022 году в рамках госнадзора в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов проведено 3 428 плановых проверок, при этом доля проверок, в которых у объектов контроля класс опасности не был определен²⁰⁵, составила 97 %. Указанное не позволяет определить правомерность проведения таких мероприятий в условиях моратория.

В условиях моратория КНО не использовали потенциал замены проверок на профилактические визиты. Доля таких мероприятий составила только 5,1 % в 2022 году и 4,3 % – в 2023 году.

8.5. Использование инструмента ИР значительно повышает превентивную функцию госконтроля. При этом доля внеплановых проверок, проведенных на основании срабатывания ИР, только в 2023 году составила 7,2 %. Ранее эта доля была незначительной (в 2022 году – 2,5 %, в 2021 году – 1,3 %).

В целом при снижении в 2023 году по сравнению с 2021 годом в 2,3 раза проверок по поручениям Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также по требованию прокурора эти основания так и остались преобладающими (46,1 %) для проведения внеплановых КНМ по сравнению с внеплановыми проверками, проведенными по ИР (11,5 %).

Правительством Российской Федерации и КНО с 2022 года проведена работа по усилению блока индикаторов риска. Их количество за два года выросло в 4,5 раза. В 81,7 % проверок на основании ИР нарушения полностью подтверждаются, в то время как для плановых проверок этот показатель составляет 69,3 %.

Вместе с тем применение инструмента ИР показало необходимость повышения его эффективности, поскольку:

- более половины действующих ИР не привели к проведению внеплановых КНМ;
- отмечается негативная тенденция установления ИР, подменяя их свершившимися фактами нарушений или, наоборот, фактами, которые не могут свидетельствовать о высокой вероятности причинения вреда охраняемым законом ценностям;
- автоматизированный анализ данных о наблюдаемых объектах, их передача, обработка при выявлении ИР и его фиксации не обеспечены во всех КНО, что значительно снижает оперативность, своевременность и объективность реагирования КНО на риск нарушения;

204. Анализ проведен в части 12 КНО в рамках 34 видов контроля.

205. Во ФГИС ЕРКНМ.

- в 2023 году критически возросло количество не согласованных органами прокуратуры решений КНО по проведению проверки на основании ИР (с 69 в 2022 году до 7108 в 2023 году). Значительная доля отказов (21,9 %) обусловлена отсутствием оснований для их проведения. Это свидетельствует о недостаточно прозрачной системе выявления ИР и субъективном подходе КНО в ряде случаев;
- ИР оценивают вероятность нарушений не по всем группам обязательных требований (предметам контроля), почти половина предметов госконтроля ими не охвачены;
- не сформирован «массив» ИР, позволяющий создать систему управления рисками исходя из практики выявляемости нарушений обязательных требований и их критичности.

8.6. Применение норм Постановления № 336 влечет в отдельных случаях «обход» КНО запрета на проведение внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры за счет проведения комбинации проверок без взаимодействия с контролируемым лицом (которые не требуют согласования с органами прокуратуры и по которым согласно Постановлению № 336 применять меры реагирования не допускается) и внеплановых документарных проверок (по материалам проверок без взаимодействия), которые также не требуют согласования с органами прокуратуры. В итоге КНО проводят выездные проверки, которые подлежат обязательному согласованию с органами прокуратуры при отсутствии такого согласования, и по ним принимаются меры реагирования в отношении контролируемых лиц.

8.7. Механизм выбора и возможность замены контрольного (надзорного) мероприятия профилактическими положениями Закона № 248-ФЗ не определены. Данная норма предусмотрена только Постановлением № 336. Приоритетность профилактики, предусмотренная частью 1 статьи 8 Закона № 248-ФЗ, иными нормами данного Закона не установлена.

8.8. Возможность отказа контролируемого лица от проведения обязательного профилактического визита нивелирует само понятие обязательности и создает риски причинения вреда (ущерба) в подконтрольной сфере в отношении объектов контроля, в которых плановые проверки в соответствии с Законом № 248-ФЗ не проводятся (или минимизированы) и в перспективе – при полном переходе на риск-ориентированную модель.

8.9. Только половина профилактических визитов проводится по законодательно предусмотренным для их проведения основаниям. Замена проверок профилактическими мероприятиями влечет риски негативных последствий в подконтрольных сферах и требует усиления контроля в целях исключения таких случаев.

8.10. Итоги реализации программ профилактики не отражают эффекты от проводимой профилактической работы, оценка и анализ влияния профилактических мероприятий в целях обеспечения допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах большинством КНО не проводятся.

8.11. Низкое качество ряда ключевых показателей, отсутствие объективной возможности оценки их достижения не позволяют определить вклад КНО в обеспечение допустимого уровня риска причинения вреда (ущерба) в подконтрольных сферах. Управленческие решения по результатам их недостижения (достижения) практически не принимаются.

8.12. Концепция совершенствования КНД основана на принципе добросовестности. При этом только в 2 из 30 положений о видах контроля критерии риска учитывают добросовестность контролируемых лиц. Также отмечается низкий уровень включения мер стимулирования добросовестности в программы профилактики, учитывая их необязательный характер.

8.13. В части цифровизации КНД отмечается следующее.

Анализ функционала совокупности ведомственных ИС показал, что такие системы создавались обособленно и в основном для решения узковедомственных задач в различной хронологии. Эти системы не в полной мере отвечают целям их создания, установленным частями 1 и 5 статьи 17 Закона № 248-ФЗ.

В настоящее время ЕРВК не имеет функциональной возможности формирования и получения сводных аналитических форм и отчетов, а также выгрузки необходимого массива данных по объектам контроля из ЕРВК, в том числе на определенную дату. Вместе с тем данный ресурс является одним из основных источников данных о деятельности в сфере организации и осуществления госконтроля.

Отсутствие синхронизации данных в ведомственных ИС, ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ приводит к их недостоверности, отсутствию прослеживаемости, способствует возникновению риска злоупотреблений при осуществлении КНД, а также является препятствием осуществления КНД на основе системы оценки и управления рисками.

Нормативно-правовое регулирование в части создания и функционирования ведомственных ИС не учитывает особенных геополитических условий, в том числе проведение специальной военной операции. Таким образом, при размещении информации об объектах контроля в открытых источниках могут возникать риски угрозы безопасности.

8.14. Отмечается несогласованность данных по значительному ряду показателей в ведомственных ИС, ЕРВК, ФГИС ЕРКНМ, аналитическом дашборде «Мониторинг КНД», размещенном на платформе ГАСУ, и докладах о видах контроля. В частности, отклонение данных о количестве объектов контроля на конец 2023 года в ведомственных ИС и ЕРВК составило 651,3 %, отклонение данных о количестве

в 2023 году профилактических визитов и объявленных предостережений в докладах о видах контроля и ГАСУ – 12,1 %. Кроме того, информация, содержащаяся в ЕРВК, и информация о профилактических и контрольных (надзорных) мероприятиях во ФГИС ЕРКНМ показала ряд расхождений в части соответствия присвоенных категорий рисков объектам контроля (надзора). Сравнительный анализ данных, содержащихся в докладах о видах контроля, и данных ГАСУ показал отклонение по общему количеству проведенных КНМ в 2023 году – 4,2 %.

8.15. Установленные Требования к докладам в основном предполагают аккумуляцию в них количественных сведений осуществления КНД, которые, как показал анализ, не соответствуют данным, размещаемым во ФГИС ЕРКНМ.

При этом доклады о видах контроля не содержат сведения об индикативных показателях видов контроля, на основании которых в том числе должна проводиться оценка результативности и эффективности деятельности КНО, а также сведения о влиянии профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий на достижение ключевых показателей, что не соответствует требованиям части 8 статьи 30 Закона № 248-ФЗ.

8.16. Организация и осуществление КНО управлением рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении госконтроля не в полной мере соответствует положениям Закона № 248-ФЗ и Постановления № 336.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложениями поручить:

- 1) КНО и заинтересованным ФОИВ совместно с Минэкономразвития России в срок до 1 июля 2025 года провести анализ положений о видах контроля в части соответствия установленных критериев риска требованиям статьи 23 Закона № 248-ФЗ, по результатам которого подготовить и направить в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в положения о видах контроля;
- 2) Минэкономразвития России с участием Минцифры России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации, а также КНО в срок до 1 июля 2025 года:
 - провести анализ причин необеспечения в полном объеме передачи сведений из ИС КНО в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ, предусмотренной пунктом 3 статьи 17 Федерального закона № 248-ФЗ;
 - принять меры по внедрению обеспечительных механизмов и инструментов контроля, направленных на достоверность и полноту внесения информации, предусмотренной нормативными правовыми актами, в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ, в том числе технической доработки ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ в части отсутствия возможности сохранения информации в случае неполного ее внесения;
- 3) Минэкономразвития России с участием контрольных (надзорных) органов и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти:
 - рассмотреть вопрос о целесообразности формирования паспорта (документа) индикатора риска нарушений обязательных требований, регламентирующего в том числе порядок сбора, обработки, анализа и учета сведений об объектах контроля, а также определения оптимального срока жизненного цикла индикатора риска (срок: до 1 мая 2025 года);
 - подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений в Федеральный закон № 248-ФЗ в срок до 1 июля 2025 года в части:
 - введения нормы о профилактическом визите, от которого контролируемое лицо не вправе отказаться, а также определения случаев проведения таких профилактических визитов;
 - определения дополнительных преимуществ для контролируемых лиц при проведении профилактического визита по их инициативе;
- 4) КНО:
 - осуществить сверку данных и обеспечить внесение данных о присвоенных категориях риска объектам контроля во ФГИС ЕРКНМ, а также их соответствие данным перечня объектов контроля, размещенного в ЕРВК (срок: до 1 января 2025 года);

проанализировать утвержденные индикаторы риска нарушений обязательных требований исходя из практики выявляемости нарушений обязательных требований, их массовости и критичности, а также из максимального охвата индикаторами риска предметов госконтроля (групп обязательных требований), определенных федеральными законами о видах контроля и соответствующими положениями о видах контроля (срок: до 1 июня 2025 года);

- 5) Минэкономразвития России в срок до 1 июня 2025 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении изменений:
 - в Правила № 990 в части определения порядка и формы отчетности по результатам реализации программ профилактики;
 - в Правила № 604 и 861 в целях установления порядка размещения информации в ЕРВК и ФГИС ЕРКНМ в случае, если такое размещение несет риски угрозы безопасности и обороноспособности страны;
- 6) Минюсту России совместно с Минэкономразвития России подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложение о внесении изменения в статью 19.6.1 КоАП, предусмотрев ответственность должностных лиц КНО за невнесение (или неполное внесение) информации об объектах контроля в ЕРВК, с указанием категории риска (срок: до 1 июля 2025 года).

9.2. Направить отчет о результатах ЭАМ в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Минэкономразвития России и Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Карта предложений (рекомендаций) по результатам ЭАМ в приложении № 34 к отчету.

