DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-5-6-10

Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе

АНТОН ВИКТОРОВИЧ КОЛОКОЛОВ, **кандидат медицинских наук, советник**
Управление организации государственного контроля качества оказания медицинской помощи Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения (Российская Федерация, 109074, Москва, Славянская площадь, 4, стр. 1). E-mail: a-kolokolov@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрены особенности организации системы государственного контроля (надзора), проанализированы актуальные проблемы регулирования контрольно-надзорных функций, в том числе эффекты влияния результатов контрольно-надзорных процедур на динамику развития системы. Приводятся статистические данные о динамике контрольно-надзорной деятельности. Проведенный анализ позволил автору выявить ряд проблем, присущих практике контроля в Российской Федерации. С учетом данных о восприятии контрольно-надзорной деятельности государства предпринимателями, выявлено, что в совершенствовании нуждаются процедура и регламент проверок, а также важно и принципиальное снятие административных барьеров, связанных с процедурами проверок и их результатами. Наибольшей критике со стороны бизнеса подвергается отсутствие открытости и прозрачности в деятельности контрольных органов и отсутствие информации о действующих обязательных требованиях. Рассмотрены механизмы совершенствования контрольно-надзорной деятельности, от которых зависит не только поддержание законности прав граждан в системе государственной власти, но и концептуальное обеспечение успешной стратегии государственного управления. Отмечено, что контрольно-надзорные органы оперативно перестраивают свою работу с учетом современных требований и для обеспечения эффективности этой сферы деятельности государства.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), эффективность, результативность, риск-ориентированный подход

Колоколов А.В. Институт контрольно-надзорной деятельности на современном этапе. *Государственная служба*. 2017. № 5. С. 6–10.

FEATURES OF THE INSTITUTION OF CONTROL AND SUPERVISION ACTIVITIES ON THE MODERN STAGE

ANTON V. KOLOKOLOV, **Cand. Sci (Medicine) Adviser**
The department of organization of state quality control of medical assistance of the Federal service for supervision in the sphere of health care (4, bldg. 1, Slavyanskaya square, 109074, Moscow, Russian Federation). E-mail: a-kolokolov@mail.ru

Abstract: The peculiarities of the organization of the state control (supervision) system are considered in the article, the actual problems of the regulation of the control and supervision functions are analyzed, including the effects of results of control and supervision procedures on the dynamics of the system development. The statistical data on the dynamics of the control and supervision activities is presented. The analysis allowed the author to identify a number of problems inherent in the practice of control in the Russian Federation. According to the data about the entrepreneurs' perception of control and supervision activities of the state it has been identified that not only the procedure and regulations of audits need to be improved, but also the fundamental removal of the administrative barriers related to procedures of inspections and their results. The lack of openness and transparency in the activities of the monitoring bodies and also the lack of information on existing regulatory requirements were exposed to the greatest criticism on the part of business. The mechanisms of improvement of control and supervisory activities are considered; both maintenance of legal rights of citizens in the system of state power and conceptual success of the strategy of state control depend on those mechanisms. It is noted that the regulatory authorities quickly rebuild its work with due account for the modern requirements and in order to ensure the effectiveness of this field of activity of the state.

Keywords: state control (supervision), efficiency, effectiveness, the risk-based approach

Kolokolov A.V. Features of the institution of control and supervision activities on the modern stage. In: *Gosudarstvennaya sluzba.* 2017 № 5. P. 6–10. In Russian.

Введение

Неопределенность места и роли института контрольно-надзорной деятельности в общей системе государственного управления, ее вклада в достижение конечных общественно значимых социально-экономических результатов реализации государственной политики в конкретной сфере является одной из причин неэффективного государственного контроля и надзора [Добролюбова, Южаков, 2015. С. 41–64]. Проблема повышения уровня эффективности государственного контроля и надзора впервые поднималась Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2004 году, что послужило концептуальной основой государственного реформирования системы контрольно-надзорной деятельности [1] [Устинкин, Каптерев, Мартынов, 2009. С. 48–52], которая была очень точно охарактеризована им как «доминирование обвинительного уклона, превалирование принципов тотального, бесконечного контроля».

Структура органов государственного контроля

На сегодняшний день в России сложилась многовидовая структура органов государственного контроля и надзора с отсутствием полной информации о деятельности всей системы и единой базы подконтрольных субъектов и объектов с указанием характеристик правонарушений в различных сферах государственного управления [Садовская, 2011. С. 67–70]. В Российской Федерации на 2013 год осуществлялось 84 вида государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, из которых 63 вида осуществляется исключительно на федеральном уровне, 18 видов – совместно на федеральном, региональном и местном уровнях, два вида – на региональном и местном уровнях и один вид – на региональном [Плаксин, Бакаев и др., 2013]. На конец 2016 года всего в России осуществляется 212 видов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Штатная численность должностных лиц, уполномоченных на осуществление контрольно-надзорных функций, в 2015 году составила 125,6 тыс. единиц, что на 0,1% и 2,2% больше, чем в 2014 и 2013 годах соответственно [2].

В 2012 году 28 федеральными органами контроля было осуществлено более 2 736 000 проверок [3]. Объем финансовых средств, выделенных в 2015 году государственным органам исполнительной власти и органам местного самоуправления на осуществление контрольно-надзорных функций, составил 93803,9 млн рублей, что на 7,0% меньше, чем в 2013 году, но на 10,4% больше, чем в 2014. Количество проведенных проверок в течение последних трех лет последовательно сокращалось (с 77,8% в 2013 году до 70,0% в 2015 году). При осуществлении федерального государственного контроля (надзора) наибольший объем проверок поднадзорных субъектов проводится органами МЧС России, Роспотребнадзора, ФНС России, Ростехнадзора и Роструда (от 100 до 400 тыс. проверок в год), что на 2015 год составляло более 76% всех проверок [4]. Объем прямых расходов на проведение одной проверки на федеральном уровне составил 22,3 тыс. рублей, на региональном – 28 тыс. рублей (без учета косвенных потерь бюджета из-за вынужденного снижения экономической активности проверяемых поднадзорных субъектов) [5].

Нарушения органов контроля

Типичными нарушениями, допускаемыми органами контроля, являются: проведение внеплановых выездных проверок без согласования с органами прокуратуры; нарушение порядка уведомления субъектов предпринимательской деятельности о проведении плановых и внеплановых проверок; проведение проверки без распоряжения (приказа); неправильное оформление распоряжения (приказа) о проведении проверки; превышение полномочий контролирующими органами при проведении проверок (проведение проверок за рамками предмета конкретной проверки); нарушение порядка оформления результатов проверок; прове-

1 Указ Президента Российской Федерации от 09.03.2004 года № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации, № 11, 15.03.2004, ст. 945.

2 Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

3 Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Доклад института государства и права Российской Академии наук «Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития», URL: http://goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_20131107_ igp%20ran.pdf

4 Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году / Минэкономразвития, 2016, URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070

5 Лисицын-Светланов А.Г., Максимов С.В. Доклад института государства и права Российской Академии наук «Российская система государственного контроля в сфере экономической деятельности и основные модели ее развития», URL: http://goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_20131107_ igp%20ran.pdf

дение проверок при отсутствии оснований для их проведения, необходимого распоряжения на проверку; нарушения сроков проведения проверок. По данным за 2010 год, органами прокуратуры было отклонено 47% результатов проверок из-за отсутствия оснований для их проведения. Со стороны федеральных органов контроля (надзора) в наибольшей степени отклонялись заявления из Росреестра (78%), Ростехнадзора (72%), Ространснадзора (57%), МЧС России (57%), в наименьшей степени – из ФМС России (28%), Роспотребнадзора (30%) и ФМБА России (35%) [6].

В 2015 году при проведении 1494,1 тыс. проверок органами федерального государственного контроля (надзора) было выявлено более 3549,9 тыс. нарушений обязательных требований, из них более 80% всех выявленных нарушений приходится на долю МЧС России, Ростехнадзора, Роспотребнадзора, Роструда, Ространснадзора и ФНС России [7].

Нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда, федеральными органами исполнительной власти выявлены у 16% проверенных поднадзорных субъектов. В 2015 году резко (с 9,4% в 2013 году до 20,6% в 2015 году) возросла доля проведенных МЧС России проверок с нарушениями, представляющими высокий риск причинения вреда или ставшими причиной причинения вреда. Суммарное количество случаев причинения вреда, выявленных при проверках в 2015 году, составило на 3,4% меньше, чем в 2014 году. В 84% всех проверок поднадзорных субъектов выявленные нарушения не представляли непосредственную угрозу причинения вреда [8], что может свидетельствовать о недостаточности ресурсов системы контрольно-надзорной деятельности или быть основанием для некорректных выводов о неэффективности действующей системы контрольно-надзорной деятельности, которая целенаправленно выявляет нарушения, не представляющие угрозу причинения вреда.

Вместе с тем, наблюдаются высокие показатели выявляемых нарушений, связанных с неисполнением ранее данных предписаний об их устранении, например, в деятельности Росалкогольрегулирования (88,6% в 2014 году и 72,3% в 2015 году) и Минкультуры России, причем в деятельности последнего ведомства этот показатель стремительно нарастает (с 9,7% в 2013 году до 63,0% в 2015 году). Постоянно увеличиваются (с 18,7% в 2013 году до 33,4% в 2015 году) доли внеплановых проверок, связанных с риском причинения вреда, в деятельности Росздравнадзора, Роспотребнадзора, Ространснадзора, Россельхознадзора. Последовательно уменьшается количество проверок, по итогам которых налагаются административные наказания (с 94,3% в 2013 году до 83,4% в 2015 году), снижается общее число наказаний, наложенных федеральными органами государственного контроля. В 2015 году их было 1161,0 тыс., что на 5,5% и 14,1% меньше, чем в 2014 и в 2013 годах, соответственно. Наиболее полно в период с 2013 по 2015 годы взыскиваются штрафы Росздравнадзором, Роспотребнадзором, Россельхознадзором, Ростехнадзором, Рострудом, ФМБА и ФНС России [9]. Вместе с тем, по данным экспертов, потери бизнеса от выполнения неэффективных предписаний достигают до 5% валового внутреннего продукта [10].

Органы контроля глазами предпринимателей

По результатам опроса предпринимателей, проведенного Комитетом по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Российского союза промышленников и предпринимателей в 2012 году, установлено, что наиболее актуальными проблемами представляются закрытость сведений о результатах работы органов контроля и надзора и отсутствие в открытом доступе решений по административным правонарушениям (средняя оценка 3,75 по шкале от min 1 до max 5) [Бакаев, Зуев и др., 2012], что подтверждается рейтингом официальных сайтов органов контроля по раскрытию информации о действующих обязательных требованиях в поднадзорной сфере. Так, на 2015 год из 33 федеральных органов контроля только семь органов разместило на своих официальных сайтах специальные перечни нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к хозяйствующим субъектам, подлежащим проверке (МЧС России, ФСТЭК России, Ростехнадзор, Росфиннадзор, Роспатент, Роскомнадзор, ФСКН России) [Плаксин, Зуев и др., 2015], в 2016 году по рейтингу открытости обязательных требований лидируют Рос-

6 Доклад «О состоянии системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации» // Минэкономразвития России, 2010, URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20100803_06

7 Доклад об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) в 2015 году / Минэкономразвития, 2016, URL: http://economy.gov.ru/minec/about/structure/dknrd/201606070

8 Там же.

9 Там же.

10 Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 19.10.2016 № 8 // http://government.ru/2493

сельхознадзор, Росприроднадзор, Росстандарт [11].

Следующими среди актуальных проблем в рамках опроса выделяют: отсутствие единообразной практики по привлечению к административной ответственности (оценка 3,70), вольные трактовки степени грубости выявленного административного правонарушения (оценка 3,63), избыточность проверяемых обязательных требований, отсутствие связи проверяемых требований с обеспечением безопасности (оценка 3,51), проведение контрольно-надзорными органами нескоординированных проверок (оценка 3,32), дублирование различных видов контроля (оценка 2,98), проблемы в связи с процедурами проведения контрольных мероприятий (оценка 2,79). Отдельно выделены виды контроля, создающие наиболее серьезные административные барьеры для ведения бизнеса (за исключением налогового контроля с оценкой проблемности в 3,76), а именно, надзор в области промышленной безопасности, пожарный и санитарно-эпидемиологический надзор, экологический контроль (оценка 3,42; 3,42; 3,47, и 3,33, соответственно) [Бакаев, Зуев и др., 2013].

Проблемы исполнения контрольно-надзорных функций и предпринимаемые для исправления ситуации меры

Учитывая вышеизложенное, можно выделить актуальные проблемы исполнения контрольно-надзорных функций, препятствующие развитию эффективной системы управления, ориентированной на результат:

– отсутствие мониторинга за исполнением обязательных требований, анализа и прогнозирования состояния исполнения обязательных требований;

– дублирование полномочий по осуществлению контроля и надзора органами исполнительной власти Российской Федерации;

– административные и финансовые издержки граждан и организаций, осуществляющих предпринимательскую и иные виды деятельности от проведения контрольно-надзорной мероприятий;

– недостаточное количество финансовых и кадровых ресурсов для соблюдения желаемой интенсивности контрольно-надзорных мероприятий и охвата проверками всех подконтрольных субъектов.

В настоящее время в рамках реформирования контрольно-надзорной деятельности проводится её оптимизация не только на отраслевом уровне, но и на уровне общих принципов исполнения контрольно-надзорных функций:

– введен мораторий с 1 января 2016 года по 31 января 2018 года на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства – «надзорные каникулы», субъекты малого предпринимательства освобождены от плановых проверок (общее сокращение плановых проверок составило 39% (или более 350 тыс. проверок) [12];

– создана государственная информационная система «Единый реестр проверок», внедрены процедуры проведения нового мероприятия по контролю – «контрольной закупки»;

– в 2015 году в Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации внесены изменения, направленные на расширение составов административных правонарушений и ужесточение санкций (например, дополнены полномочия должностных лиц таможенных органов, уточнены положения об административной ответственности за нарушения в сфере лицензируемой деятельности);

– внедрен риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) с использованием проверочных листов, разрабатываются механизмы контроля без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Необходимо отметить, что в ходе оценки правоприменительной практики по использованию риск-ориентированного подхода при осуществлении приоритетных видов государственного контроля (надзора) в 2015 году лучшими отмечают Росприроднадзор, Ростехнадзор, МЧС России, Роспотребнадзор [13];

– в 2016 году утверждена «дорожная карта» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы;

– утверждены основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности;

11 Плаксин С.М., Абузярова И.А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

12 Доклад об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2016 год и задачах на 2017 год / Минэкономразвития России, Москва, 2016 // URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/e8002f02-3008-4845-b5d8-d4acd11fdb14/report-2016-2017.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=e8002f02-3008-4845-b5d8-d4acd11fdb14

13 Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

– с целью систематизации и актуализации обязательных требований разрабатываются проверочные листы;

– развитие профилактического направления в контрольно-надзорной деятельности, а именно, повышение уровня публичности и открытости.

В рамках проводимого мониторинга хода реализации приоритетных направлений административной реформы наибольший балл в рейтинге контрольно-надзорных органов, осуществляющих приоритетные виды контроля, получил МЧС России (1,4 балла), имеющий достижения одновременно по пяти направлениям реформы («риск-ориентированный подход», «регламентация», «оценка конечного эффекта», «гибкое нормирование», «профилактика»), наихудшую общую оценку в рейтинге получили Россельхознадзор, Росстандарт, ФАС России. Наилучшее продвижение отмечается по направлению реформы «регламентация» (Роспотребнадзор, Росреестр, Ространснадзор, Роскомнадзор, Росстандарт), по направлению «риск-ориентированный подход» – Роспотребнадзор [14].

Выводы

Вопросы единого регулирования и порядка организации государственного контроля (надзора) в Российской Федерации важны как для государства, так и для бизнеса, и требуют должного научного и методического обоснования.

Контрольно-надзорная деятельность быстрыми темпами переориентируется на предупреждение нарушений и минимизацию рисков причинения ущерба. Препринимаемые меры по совершенствованию института контрольно-надзорной деятельности способствуют развитию эффективной системы государственного управления, ориентированной на соблюдение прав граждан и обеспечение связанных с этими правами государственных гарантий.

14 Плаксин С.М., Абузярова И. А., Данилов Н.А., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Полесский Е.А., Семенов С.В., Трифонов В.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И. Аналитический доклад «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации» // Институт государственного и муниципального управления НИУ «Высшая школа экономики», 2016, URL: http://www.goskontrol-rspp.ru/images/stories/rspp_files/doklad_komitet/doklad_komiteta_2016.pdf

Литература

Бакаев В.В., Зуев А.Г., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун А.В., Ковтун Е.В., Максимова С.И., Плаксин С.М., Полесский Е.А., Толстых Н.И., Ханова Е.П., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2012. М.: МАКС Пресс, 2013.

Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности. *Вопросы государственного и муниципального управления.* 2015. № 4. С. 41–64.

Плаксин С.М., Бакаев В.В., Зуев А.Г., Завьялова Л.Д., Киржиманов М.Г., Кнутов А.В., Ковтун Е.В., Котов Е.А., Кудинкин С.И., Максимова С.И., Максимов С.В., Полесский Е.А., Радченко Т.А., Сарватдинов А.Е., Семенов С.В., Толстых Н.И., Чаплинский А.В. Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад 2013. М.: МАКС Пресс, 2014.

Садовская Т.Д. Правовые, теоретические и практические основы государственного контроля и надзора // Право: история, теория, практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (Санкт-Петербург, июль, 2011). / Под общ. ред. Г.Д. Ахметовой. СПб.: Реноме, 2011.

Устинкин С., Каптерев С., Мартынов А. Административная реформа в условиях модернизации публичного управления. *Власть.* 2009. № 12. С. 48–52.

References

Bakaev V.V., Zuev A.G., Kirzhimanov M.G., Knutov A.V., Kovtun A.V., Kovtun E.V., Maksimova S.I., Plaksin S.M., Polesskij E.A., Tolstyh N.I., Hanova E.P., Chaplinskij A.V. Monitoring and supervisory activities in the Russian Federation: Analytical report. 2012. In: *MAKS Press*. 2013. In Russian.

Dobroljubova E.I., Juzhakov V.N. Assessment of the performance and effectiveness of the control and supervisory activities. In: *Public administration issues*. 2015. № 4.

Plaksin S.M., Bakaev V.V., Zuev A.G., Zavjalova L.D., Kirzhimanov M.G., Knutov A.V., Kovtun E.V., Kotov E.A., Kudinkin S.I., Maksimova S.I., Maksimov S.V., Polesskij E.A., Radchenko T.A., Sarvatdinov A.E., Semenov S.V., Tolstyh N.I., Chaplinskij A.V. Monitoring and supervisory activities in the Russian Federation: Analytical report. 2013. M.: *MAKS Press*, 2014. In Russian.

Sadovskaja T.D. Legal, theoretical and practical fundamentals of the state control and supervision // Law: history, theory, practice: materials of the international remote scientific conference (St. Petersburg, July, 2011). / Under general editorship of G.D. Ahmetova. In: *Renome*. 2011. In Russian.

Ustinkin S., Kapterev S., Martynov A. Administrative reform in the context of modernization of the public management. In: *Vlast.* 2009. № 12. In Russian.