

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2022



Министерство
экономического развития
Российской Федерации



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»



Российский союз
промышленников
и предпринимателей

Российский союз промышленников и предпринимателей

*Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»*

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ
ДОКЛАД
2022**



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2023

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)
К65



<https://elibrary.ru/pjjjaw>

Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р., Казикаев В. Д., Кашанин А. В., Кнутов А. В., Полесский Е. А., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И.

Авторы выражают глубокую признательность директорам департаментов Минэкономразвития России Вдовину Александру Викторовичу и Литваку Александру Геннадьевичу за предоставление уточненных данных по осуществлению контрольно-надзорной деятельности, а также ценные замечания по тексту доклада.

К65 Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2022 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. колл.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др. ; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. — 202 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-2913-3 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-2877-8 (e-book).

УДК 351/354

ББК 66.3(2Рос)

doi: 10.17323/978-5-7598-2913-3

ISBN 978-5-7598-2913-3 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2877-8 (e-book)

© Абузярова И. А., Алимпеев Д. Р.,
Казикаев В. Д., Кашанин А. В.,
Кнутов А. В., Плаксин С. М.,
Полесский Е. А., Чаплинский А. В.,
Шабала Ю. И., 2023

СОДЕРЖАНИЕ

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ	7
РАЗДЕЛ I	
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 2022 г.	10
1.1 Статистика контрольно-надзорных мероприятий: как, кто и кого?	10
1.2 Антикризисные меры как «новая нормальность» государственного контроля	22
РАЗДЕЛ II	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ	34
2.1 «Регуляторная гильотина» (сокращение действующих требований) в 2022 г.	35
2.2 Установление и действие обязательных требований	51
2.3 Применение закона об обязательных требованиях в арбитражной практике	57
РАЗДЕЛ III	
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР КОНТРОЛЯ В 2022 г.	60
3.1 Первые шаги профилактики	60
3.2 Практика реализации закона о государственном контроле	82
РАЗДЕЛ IV	
ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ	108
4.1 Системы прослеживаемости товаров как элемент цифрового контроля	108
4.2 Цифровая трансформация строительной экспертизы: приоритеты и перспективы ..	136
4.3 Цифровая трансформация контрольной деятельности: достижения и недостатки ..	144
РАЗДЕЛ V	
ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ – ЦЕЛИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ	168
5.1 Кейсы контроля в сфере труда	169
5.2 Кейсы в сфере санитарно-эпидемиологического контроля	176
5.3 Кейсы контроля за общепитом.	183
5.4 Ограничение строительства на землях лесного фонда	189
РЕФОРМА КНД ЗАКОНЧЕНА? АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА НА ПЕРСПЕКТИВУ	192
Направление 1. Обязательные требования	193
Направление 2. Риск-ориентированный подход	196
Направление 3. Результативность и эффективность КНД	199
Об авторах	201



А.Н. ШОХИН, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей

2022 год был непростым для российского бизнеса. Санкционные ограничения, потеря традиционных рынков сбыта и поиск новых, разрывы цепочек поставок вынудили российские компании быстро перестраиваться. В этих условиях принятые Правительством РФ меры по снижению административной нагрузки на бизнес в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности стали важным фактором стабилизации российской экономики.

В подготовленном Комитетом РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» представлена оценка указанных ключевых антикризисных мер, анализируются возможности закрепления их на постоянной основе.

Реализация механизма «регуляторной гильотины» и принятие Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» способствовали обновлению и внедрению новой практики формирования обязательных требований. Представляется позитивным, что авторами доклада отмечена тенденция активного применения арбитражными судами норм закона об обязательных требованиях. Рассматривая споры бизнеса с контролирующими органами, суды все чаще ссылаются на гарантии интересов контролируемых лиц, установленные законом. Вместе с тем предусмотренная в законе система обновления обязательных требований пока работает недостаточно эффективно. Необходимо более активное участие федеральных органов исполнительной власти в процедурах оценки применения обязательных требований и фактического воздействия. В условиях санкционного давления особенно важно оценивать экономические издержки применения обязательных требований.

Отличительной чертой последних лет в сфере контрольно-надзорной деятельности стал мораторий на проверки. Применение введенного

в 2020 г. и продленного до конца 2023 г. моратория показало отсутствие необходимости в частом использовании такого инструмента контроля. Благодаря мораторию состоялся перенос акцентов с проведения контрольных (надзорных) мероприятий на профилактику рисков причинения вреда. Важно создать условия для сохранения данной практики в будущем.

Бизнес положительно оценивает проведенную Правительством РФ работу по оптимизации и цифровизации разрешительной деятельности, в том числе принятые антикризисные меры в данной сфере: автоматическое продление лицензий и разрешений, введение упрощенного декларирования в 2022–2023 гг., продление действия сертификатов и деклараций. Для дальнейшей систематизации данного процесса целесообразно вернуться к обсуждению проекта федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», который ранее был подготовлен Минэкономразвития России. В указанный законопроект можно было бы включить предложенный авторами доклада механизм оценки воздействия разрешительных режимов.

Надеемся, что содержащиеся в докладе оценка состояния контрольно-надзорной и разрешительной деятельности и предложения по ее дальнейшему совершенствованию найдут отражение в законодательстве и практической работе контролирующих органов.



В.Д. КАЗИКАЕВ, председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, член Бюро Правления РСПП

В 2022 г. интенсивность контрольно-надзорных мероприятий снизилась до исторически минимальных значений.

Исходя из установленных государством в 2021–2022 гг. «мораторий» на проверки, этот мораторий не должен быть экстраординарным ответом на вызовы времени, проверка для конкретного бизнеса должна стать крайней мерой реагирования. Если в отношении бизнеса отсутствуют достоверные сведения о возможных существенных отступлениях от обязательных требований, то предприятие вообще не должно попадать в фокус внимания органов контроля.

Дополнительным инструментом, призванным сократить административное давление на бизнес, должно стать дальнейшее развитие риск-ориентированного подхода. При этом, реформируя контрольно-надзорную деятельность, мы обязаны исключить риск увеличения числа случаев причинения вреда здоровью граждан.

В качестве дальнейшего направления развития мы видим дифференциацию в зависимости от категории риска длительности, содержания, интенсивности и результатов контрольно-надзорных мероприятий, в том числе требований к количеству проверяемых обязательных условий, объему представляемых документов.

При категорировании объектов контроля необходимо расширять учет критериев добросовестности. Важным является внедрение практики замены контроля независимой оценкой обязательных требований, страхованием причинения

вреда, а также контролем со стороны саморегулируемых организаций.

Должна сформироваться система профилактики нарушений, в первую очередь в формате консультирования и профилактических визитов. Данное направление можно условно обозначить как «инспектор-помощник». Фактически это взаимодействие с контрольным органом в формате, аналогичном многофункциональному центру предоставления государственных услуг. Развитие этого подхода подведет нас к новой эре «клиентоцентричного контроля» в нашей стране.

Также хотелось бы обратить внимание на Единый реестр обязательных требований. По мере его формирования становится очевидным, что он формируется в том числе требованиями, не имеющими самостоятельного значения, что существенно затрудняет возможность использования реестра бизнесом. Необходимо подумать над его содержанием и адаптировать по видам предпринимательской деятельности, объединять обязательные требования в соответствующие группы, выделить приоритетные и значимые требования и отделить от формальных и технических.

Комитет РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности надеется продолжить совместную с Минэкономразвития России работу по совершенствованию надзорной и разрешительной деятельности.



А.И. ХЕРСОНЦЕВ, Статс-секретарь — заместитель министра экономического развития Российской Федерации

2022 г. в полной мере протестировал жизнеспособность нового регулирования в сфере государственного контроля. Главной задачей с начала года был мониторинг применения нового законодательства, ведь только после получения результатов

практики, как минимум, за год можно подводить промежуточные итоги применения новой системы регулирования. Но геополитика и санкции против отечественного бизнеса добавили ускорение всем процессам. Весной Правительством России был введен мораторий на проверки, впервые он коснулся всех компаний — от малых до крупных и всех видов проверок, реализованы беспрецедентные меры поддержки бизнеса.

Системное движение в течение последних лет в русле административной реформы стало серьезным подспорьем в ситуации введения экстренных мер в новой экономической реальности.

В части регуляторной политики реализована «регуляторная гильотина», отменено более 12 тыс. актов, взамен принято 447, и далее будут пересмотрены ряд актов в «белом списке». Законодательно закреплён и применяется механизм «регуляторного цикла». Активно наполняется Реестр обязательных требований. В него уже внесены сведения о более 4 тыс. актов, в 2023 г. будут добавлены сведения об обязательных требованиях по всем видам федерального контроля и надзора.

В части контроля принята необходимая для реформы нормативная база. И теперь в том числе данные о сфере деятельности поступают в цифровую экосистему госконтроля в режиме реального времени.

В стране существует около 23 млн объектов контроля, и с точки зрения плановых проверок большая их часть (71%, и, это, как правило, объекты бизнеса) отнесены к категории низкого риска, их планово совсем не проверяют независимо от моратория. Все плановые проверки с 2022 г. проводятся в соответствии с категориями рисков.

В результате моратория число проверок снизилось в 2,6 раза в сравнении с 2021 г.

Количество профилактических визитов превысило число проверок в 1,7 раза. Реализован сбор обратной связи в отношении профилактических визитов на портале госуслуг. Абсолютное большинство опрошенных предпринимателей считают их эффективными.

Отдельные ведомства запустили инструменты самообследования. Отвечая на простые вопросы, предприниматель может понять, не нарушил ли он установленные требования.

С точки зрения нового в цифровизации в 2022 г. создан реестр объектов контроля, в него ведомства вносят все подконтрольные организации. Усовершенствована система досудебного обжалования, где реализована возможность пожаловаться на нарушение моратория. Отрадно, что таких жалоб мало.

Весь год наблюдался устойчивый рост числа обращений, поступающих через систему досудебного обжалования. И самой частой причиной обращения стали ходатайства о продлении срока исполнения предписания. Их большая часть удовлетворяется в пользу бизнеса.

На 2023 г. автоматически продлены лицензии и разрешения, введено упрощенное декларирование, а плановые проверки будут проводиться только в отношении объектов чрезвычайно высокого и высокого риска.

Несмотря на то что индикаторы риска являются одной из ключевых составляющих риск-ориентированного подхода, пока они не выполняют свою важнейшую превентивную роль в системе госконтроля. Начата разработка новых индикаторов, за год необходимо увеличить число индикаторов риска по всем массовым видам контроля. Этот механизм должен помогать органам контроля оперативно и четко реагировать на серьезные нарушения.

В планах на ближайший год также несколько проектов, которые позволят и далее повышать качество взаимодействия государства и бизнеса. Идет пилотирование мобильного приложения «Инспектор», его функционал будет востребован при проведении дистанционных проверок. Процедура досудебного обжалования нарушений, алгоритмы которой широко внедрены в госконтроле, будет применяться при выдаче государством разрешений в рамках эксперимента по оптимизации и автоматизации этого процесса. Уверен, совсем скоро сможем увидеть и обсудить с бизнес-сообществом результаты этих проектов на практике.

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Объем контрольной деятельности в 2022 г. вследствие принятия антикризисных мер и объявления нового моратория на проведение проверок является минимальным с начала наблюдений. Количество контрольно-надзорных мероприятий (КНМ) стало даже меньшим на 17%, чем в пандемийный 2020 г., а если же сравнивать с 2021 г., то падение будет почти трехкратным. По данным ЕРКНМ, в 2022 г. какие-либо контрольно-надзорные мероприятия были проведены в отношении 178 тыс. компаний, или в отношении каждого 18-го работодателя (в 2020 г. было проверено 238 тыс. контролируемых лиц). Также было объявлено более 1,4 млн предостережений и проведено более 0,5 млн профилактических визитов.

Анализ сведений Единого реестра проверок показывает, что в 2022 г. КНМ проводились в рамках лишь 104 видов контроля из 140, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ. Иными словами, в рамках четверти видов контроля какие-либо КНМ не проводились, хотя могли осуществляться профилактические мероприятия.

2. Шестилетний опыт применения мораториев на проверки позволяет сделать выводы о том, как такая мера влияет на динамику числа случаев причинения вреда и объем причиненного ущерба. Пока контрольно-надзорные органы не доказали иное, следует исходить из того, что моратории не привели к негативным последствиям, и ничто не мешает принять соответствующие решения уже на постоянной основе.
3. Во второй половине 2021 г. — 2022 г. проводилась достаточно динамичная работа по внедрению новаций Закона о контроле, которая показала определенные результаты. Главным фактором стал мораторий на контроль, позволивший в экспериментальном формате внедрить в практику ряд важных механизмов «умного» государственного контроля, в том числе:
 - осуществление контроля в отношении только объектов высокого и чрезвычайно высокого риска, по фактам либо при непосредственной угрозе причинения вреда охраняемым ценностям, а также при выявлении индикаторов риска;
 - запрет выдачи предписаний по итогам проведения контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом;
 - возбуждение дела об административном правонарушении исключительно в случае выявления факта несоблюдения обязательных требований в ходе контрольного мероприятия;
 - профилактический визит как альтернатива планового контроля.

Если говорить о профилактике рисков причинения вреда в целом, то в 2022 г. благодаря введенному мораторию состоялся перенос акцентов с проведения контрольных (надзорных) мероприятий на профилактику рисков причинения вреда. Представляется целесообразным создать условия для сохранения данной практики в будущем. При этом

необходимо исключить возможности проведения контрольных мероприятий под наименованием профилактического визита, к чему на данный момент имеются основания.

4. В 2022 г. не произошло заметного смещения от проверок в сторону использования иных контрольных мероприятий. Активно идет внедрение проверочных листов, которые с 2022 г. стали обязательными при проведении плановых рейдового осмотра и выездной проверки. В числе ближайших задач — повышение их качества, а также внедрение порядка их автоматизированного формирования для каждого конкретного мероприятия на основе Реестра обязательных требований (РОТ).
5. По оценкам авторов по состоянию на начало 2023 г. существовало 10 государственных информационных систем, имевших в качестве цели (единственной или одной из основных) обеспечение прослеживаемости товаров.

С одной стороны, данные системы могут использоваться как инструмент для борьбы с фальсифицированной, недоброкачественной и контрафактной продукцией, способствовать обелению экономики, обеспечивать повышение достоверности статистических данных и качества экономического прогнозирования.

С другой стороны, функционирование таких систем связано с финансовыми издержками — оператора системы, предприятий — участников системы маркировки, в том числе на приобретение необходимого оборудования и изменение бизнес-процессов.

В связи с этим можно сформулировать четыре условия, необходимых при внедрении новых (расширении действующих) систем прослеживаемости:

- **Условие 1.** Проведение оценки предотвращаемого вреда.
 - **Условие 2.** Экономическая оценка издержек и выгод.
 - **Условие 3.** Полноценная интеграция системы прослеживаемости с государственным контролем.
 - **Условие 4.** Открытость данных, содержащихся в системе прослеживаемости.
6. Важнейшими дальнейшими направлениями реформы контрольно-надзорной деятельности должны стать:
 - дальнейшая модернизация обязательных требований;
 - развитие риск-ориентированного подхода;
 - создание полноценных систем учета случаев причинения вреда по всем видам государственного контроля, переход к управлению на основании показателей эффективности и полная имплементация показателей оценки деятельности в работу контрольно-надзорных органов, включая принятие решений по кадровым и финансовым вопросам.

7. С точки зрения совершенствования процедур государственного контроля следует сосредоточиться на дальнейшем внедрении риск-ориентированного подхода.

Потенциал Закона о контроле в части использования системы управления рисками на практике реализован в недостаточной степени. В 2022 г. при наличии позитивных сдвигов по некоторым параметрам, прежде всего в части утверждения индикаторов риска, а также продолжения практической работы по категорированию объектов контроля, в остальном о заметном расширении применения риск-ориентированного подхода говорить не приходится. На данный момент доля видов федерального контроля, где система управления рисками не находит практического применения, составляет около 40%. Основным недостатком применяемых сегодня систем управления рисками в отношении контрольных мероприятий является то, что они преимущественно ограничиваются установлением разной периодичности для проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а часто — только проверок.

Представляется, что последствия применения риск-ориентированного подхода должны быть более широкими:

- необходимо расширить его применение в отношении оставшихся видов контроля;
- система управления рисками должна применяться в отношении обязательных требований (большой объем требований для более рискованных объектов), а также предусмотреть периодичность проверки самих требований, а не объектов контроля (даже при проверке высокорисковых объектов контроля реже проверять малорисковые требования);
- отнесение к категории риска должно осуществляться в отношении объекта контроля, а не контролируемого лица (недопустимо признание всей организации уровня риска по максимальному из ее объектов);
- необходимо расширять учет критериев добросовестности;
- переход к индикаторам риска как основанию для проведения внепланового контроля и отказ от такого основания, как наличие сведений о причинении вреда или об угрозе причинения вреда;
- дифференциация ответственности за нарушение обязательных требований с учетом уровня рисков, на предотвращение которых направлено обязательное требование;
- распространение риск-ориентированного подхода на контроль в сфере разрешительной деятельности.

01

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В 2022 Г.

1.1 Статистика контрольно-надзорных мероприятий: как, кто и кого?

В 2022 г. в очередной раз было принято решение использовать мораторий на проведение проверок в качестве инструмента снижения интенсивности контроля. Также 2022 г. стал первым годом полноценного применения нового базового Закона о контроле (надзоре). В данном разделе представлены статистические данные, отражающие реагирование системы государственного контроля на указанные события.

А. Проверки и иные контрольно-надзорные мероприятия

Плотность контрольной (надзорной) деятельности в 2022 г. ожидаемо была на минимальном историческом уровне с начала наблюдений. Статистические ряды с данными о количестве проверок с 2010 по 2022 г. приведены на рис. 1.1.

В 2022 г. в России, по данным Минэкономразвития России, в соответствии с нормами нового базового Закона о контроле было проведено 297,6 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий (далее — КНМ). Однако до 31 декабря 2024 г. проверки в отношении ряда немассовых видов контроля проводятся по все еще действующему Федеральному закону № 294-ФЗ и отражаются в ЕРП. В 2022 г. таких проверок было проведено 27,4 тыс. Еще 14,1 тыс. проверок были проведены в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральным законом от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Таким образом, суммарно в 2022 г. было проведено 339,1 тыс. проверок.

Объем контрольной деятельности в 2022 г. является минимальным с начала наблюдений. Такой спад контрольной активности стал следствием принятия антикризисных мер и объявления нового моратория на проведение проверок. Количество КНМ стало даже меньшим на 17%, чем в пандемийный 2020 г., а если же сравнивать с 2021 г., то падение является почти трехкратным.

Кроме того, деятельность КНО в 2022 г. в значительной степени была переориентирована на профилактику. Ограничения 2022 г. были жестче в части проведения плановых КНМ. В отношении допустимых случаев проведения внеплановых КНМ ограничения носили сопоставимый характер. На рис. 1.2 приведено сравнение количества плановых и внеплановых КНМ в 2020 и 2022 гг.

Снижение количества КНМ в 2022 г. по отношению к 2020 г. затрагивало не только

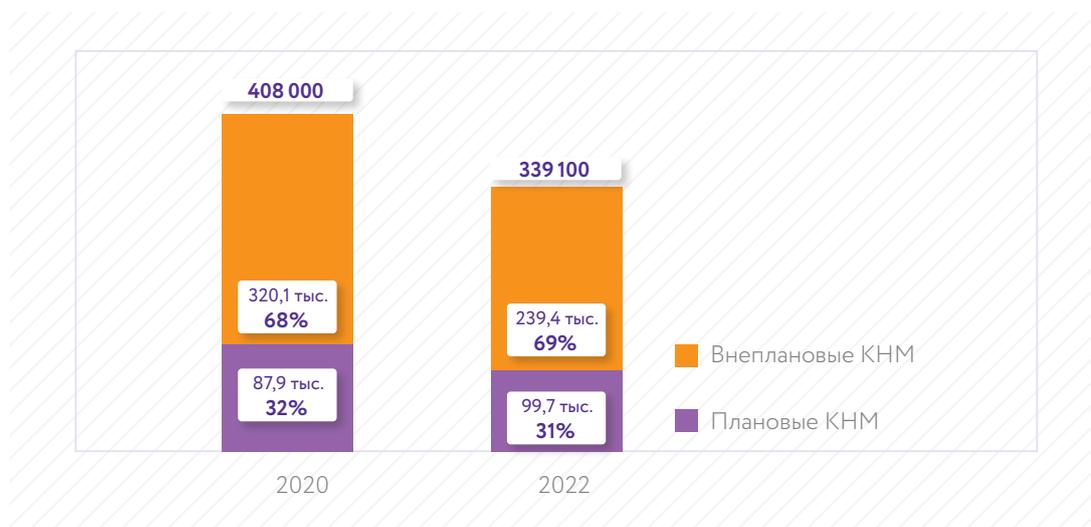
Рис. 1.1.
Динамика количества контрольных (надзорных) мероприятий с 2010 по 2022 г.



Источник: Результаты статистического наблюдения по формам 1-контроль, 1-лицензирование за 2010–2019 гг., представленные в ГАС «Управление», и данные Минэкономразвития России за 2020–2022 гг. (не публиковались)

Рис. 1.2.

Количество КНМ в аномальные годы (2020 и 2022 гг.)



Источник: Минэкономразвития России.

плано́вые КНМ, для которых правительство предусмотрело более жесткие ограничения в 2022 г. Количество внеплановых КНМ снизилось почти в той же степени, хотя для них действовали сопоставимые ограничения по сравнению с 2020 г. Таким образом, снижение количества КНМ обусловлено не только внешними ограничениями на их проведение со стороны правительства. Вероятно, ресурсы КНО были перенаправлены на иные сферы деятельности, главным образом на профилактическую работу.

Распределение КНМ по уровням власти, форме проверок (выездные/документарные) и характеру проверок (плано́вые/внеплановые) в 2022 г. по отношению к предыдущему году практически не изменилось (рис. 1.3).

Законом о контроле предложена достаточно *широкая линейка новых контрольных (надзорных) мероприятий*, к которым помимо привычных выездной и документарной проверок отнесены контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, а также наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование.

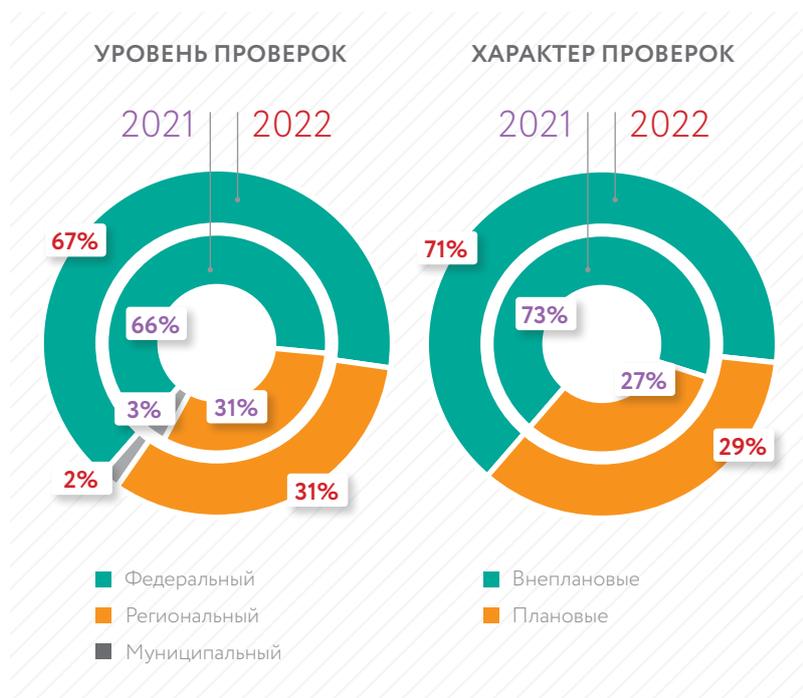
Предполагалось, что это позволит сместить акценты с проведения проверок на иные менее затратные для бизнеса контрольные мероприятия. В то же время бизнесом высказывались опасения, что данные мероприятия дадут контрольным

органам новые возможности интенсификации контрольной деятельности за счет проведения менее затратных мероприятий и, соответственно, возложения на бизнес ответственности в большем объеме.

В настоящее время во всех видах контроля положениями предусматривается возможность проведения документарных и выездных проверок (по 76 случаев, при этом в некоторых видах контроля могут проводиться только документарные, а в некоторых — только выездные проверки). В 13 случаях предусмотрена возможность проведения только проверок. В остальных видах контроля могут проводиться также иные контрольные мероприятия. Реже всего контрольным органам предоставлена возможность проведения мониторинговых закупок (рис. 1.5).

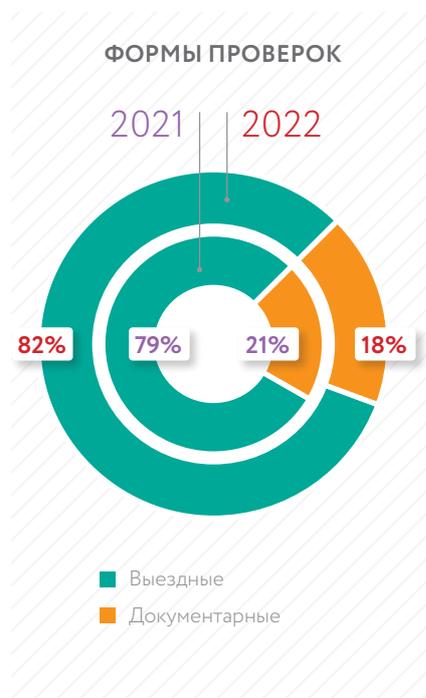
В 2021 г. нами был сделан предварительный вывод, что контрольные органы будут мотивированы вместо более мягких контрольных мероприятий по-прежнему проводить проверки, поскольку практически все мероприятия с взаимодействием с контролируемым лицом требуют соблюдения аналогичного порядка внесения в план либо согласования с прокуратурой, но при этом ограничивают контрольный орган в возможностях оценки соблюдения обязательных требований. Соответственно, для контрольного органа оказывается более рациональным сразу стартовать с проведения проверки как наиболее полноценного

Рис. 1.3.
Характеристики КНМ (проверок) в 2021 и 2022 гг.



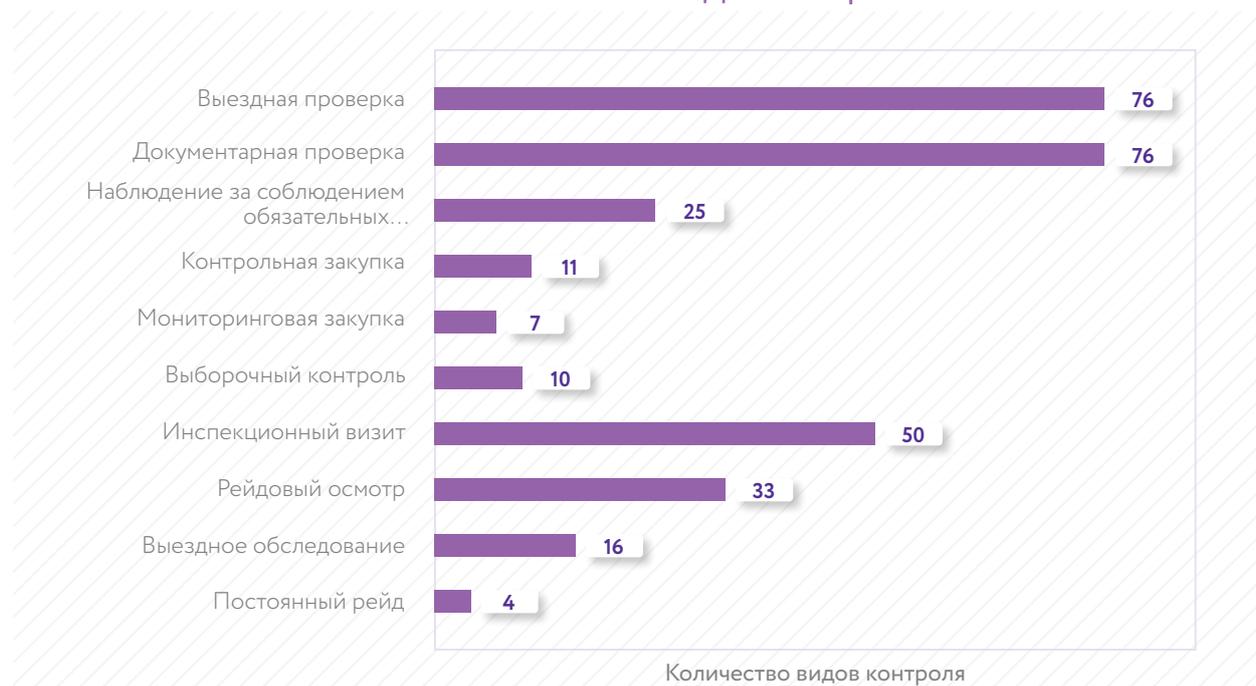
Источник: Минэкономразвития России.

Рис. 1.4.
Характеристики КНМ (проверок) в 2021 и 2022 гг.



Результаты статистического наблюдения по форме 1-контроль за 2021 г., представленные в ГАС «Управление», и открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

Рис. 1.5.
Применение контрольных (надзорных) мероприятий в соответствии с положениями о виде контроля



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

Рис. 1.6.
Распределение видов КНМ в 2022 г.



Источник: Минэкономразвития России.

механизма оценки, поскольку при проведении более мягких мероприятий с высокой долей вероятности все равно потребуется последующее проведение проверки. В этих условиях проведение иных мероприятий будет восприниматься как излишняя и неэффективная трата времени. Единственное, что может ограничить контрольный орган в использовании проверок, — это практика отказов прокуратуры в согласовании плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий либо внеплановых мероприятий, а также недостаточность ресурсов контрольного органа на проведение проверок.

Как показывает анализ данных ЕРКНМ, в 2022 г. существенного смещения в сторону проведения иных мероприятий, помимо проверок, не произошло. *Контрольные органы в подавляющем большинстве случаев по-прежнему проводят проверки* (рис. 1.6).

Новый Закон о контроле № 248-ФЗ переориентирует КНО на осуществление профилактики, предусматривая 7 видов профилактических мероприятий. Два из них подлежат фиксации в ЕРКНМ, что позволяет проследить их реализацию на практике. Объявление предостережений

и проведение профилактических визитов стали доминирующим инструментом в арсенале КНО.

В 2022 г., по данным ЕРКНМ, было объявлено более 1,4 млн предостережений и проведено более 560 тыс. профилактических визитов.

Динамика проведения таких мероприятий демонстрирует быстрый рост. Например, в первом полугодии 2022 г. было проведено в 3 раза больше профилактических визитов (143,2 тыс.), чем во втором полугодии 2021 г. (43,8 тыс.). Также в первом полугодии 2022 г. было объявлено почти в 5 раз больше предостережений (443 тыс.), чем во втором полугодии 2021 г. (92,3 тыс.).

Смещение фокуса контрольной (надзорной) деятельности на профилактику следует приветствовать. Однако следует контролировать риски замещения проверок профилактическими визитами. Уже в настоящее время в отдельных случаях допускается выдача предписаний по итогам профилактических визитов. Следует с осторожностью подходить к распространению данной практики. Подробнее об этом будет сказано в следующем разделе доклада.

Б. Плотность и объекты контроля

По данным ЕРКНМ, в 2022 г. в отношении **178 тыс. компаний** были проведены какие-либо КНМ. Данный показатель меньше, чем в пандемийный 2020 г., когда было проверено 238 тыс. контролируемых лиц.

В соответствии с данными ПФР России за 2021 г., в России числилось 3,3 млн

работодателей¹. Если принять это значение за количество реально осуществляющих деятельность хозяйствующих субъектов, то в 2022 г. был проверен лишь каждый 18-й работодатель.

В табл. 1.1 и на рис. 1.7 приведены сведения о распределении КНМ в отношении компаний по их плотности.

Таблица 1.1

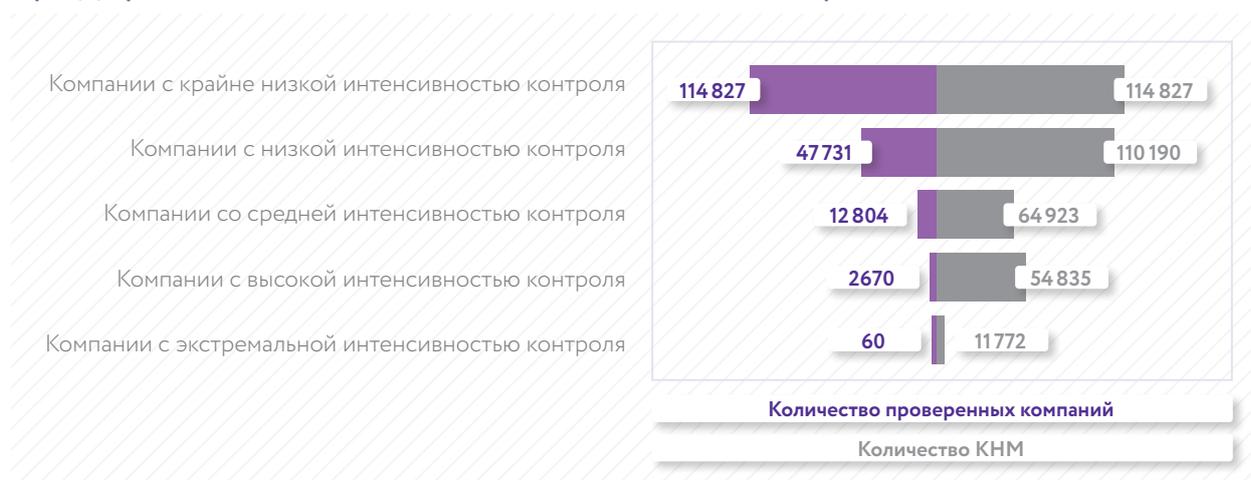
Группы распределения количества КНМ в отношении компаний в 2020 и 2022 гг.

	2020 г.	2022 г.
Экстремальная интенсивность контроля (100 и более проверок в год)	98 проверенных лиц — 21,2 тыс. проверок	60 проверенных лиц — 11,8 тыс. проверок
Высокая интенсивность контроля (10–99 проверок в год)	4,4 тыс. проверенных лиц — 91,6 тыс. проверок	2,7 тыс. проверенных лиц — 54,8 тыс. проверок
Средняя интенсивность контроля (4–9 проверок в год)	17,2 тыс. проверенных лиц — 90,5 тыс. проверок	12,8 тыс. проверенных лиц — 64,9 тыс. проверок
Низкая интенсивность контроля (2–3 проверки в год)	59,1 тыс. проверенных лиц — 134,4 тыс. проверок	47,7 тыс. проверенных лиц — 110,2 тыс. проверок
Крайне низкая интенсивность контроля (1 проверка в год)	157,2 проверенного лица	114,8 проверенного лица

Источник: Открытые данные ЕРП за 2020 г. и ЕРКНМ за 2022 г.²

Рис. 1.7.

Распределение проверенных юридически лиц и индивидуальных предпринимателей по интенсивности контроля в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

- 1 Годовой отчет 2021 г. // Социальный фонд России. <https://sfr.gov.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/Godovoy_otchet_PFR_-_2021.pdf> (дата обращения: 08.02.2023).
- 2 Выгрузка открытых данных за 2021–2022 гг. из ЕРКНМ и ЕРП произведена 13.01.2023. Открытые данные ФГИС ЕРКНМ и ФГИС ЕРП // Генеральная прокуратура РФ. <<https://proverka.gov.ru/portal/public-open-data>> (дата обращения: 13.01.2023).

Таким образом, 34% всех КНМ было проведено в отношении 15,5 тыс. компаний (9% проверенных лиц). По очевидным причинам к компаниям, в отношении которых проводится значительное количество проверок в год, относятся компании с разветвленной филиальной сетью и (или)

с большим количеством обособленных объектов. Традиционно наибольшее количество КНМ было проведено в отношении ОАО «РЖД» (1437 проверок). В табл. 1.2 приведены сведения о проверках крупнейших российских ритейлеров.

Таблица 1.2

Проверки (КНМ) в отношении крупнейших FMCG-ритейлеров в 2020 и 2022 гг.

Наименование сети	Количество магазинов		Количество проверок (КНМ)			
	2019 г. ¹	2022 г. (на 30 июня)	2019 г.		2022 г.	
			Всего	Охват КНМ ² , %	Всего	Охват КНМ, %
«Магнит» (АО «Тандер»)	20 725	26 731 ³	4 111	20	342	1
«Пятерочка» (ООО «Агроторг»)	15 354	18 311 (без учета магазинов франчайзи) ⁴	2 827	18	259	1

Источник: Открытые данные ЕРП за 2020 г. и ЕРКНМ за 2022 г.

Исходя из данных о проверках крупнейших продуктовых сетей, приведенных в табл. 1.3, можно сделать вывод о кардинальном снижении плотности контроля в десятки раз. Отсутствие заметных для общества негативных последствий, связанных с ослаблением контроля, свидетельствует о приемлемости рисков и оптимальности принятых решений.

В отношении большинства компаний были проведены выездные проверки (135,2 тыс. компаний). Остальные виды КНМ затронули суммарно в 2 раза меньше контролируемых лиц, чем выездные проверки (рис. 1.8).

Резкое снижение плотности КНМ произошло в том числе за счет его замещения профилактическими мероприятиями. Профилактические мероприятия затронули 897,4 тыс. компаний (в 5 раз больше, чем КНМ), или каждую четвертую компанию в России с персоналом.

Предостережения были выданы 724 тыс. компаний, а профилактические визиты прошли в 300,1 тыс. компаний.

Например, в части упомянутых выше продуктовых сетей: АО «Тандер» выдано 2245 предостережений и проведено 330 профилактических визитов; ООО «Агроторг» выдано 2232 предостережения и проведено 326 профилактических визитов. Охват профилактикой указанных торговых сетей на один магазин составил 10% (АО «Тандер») и 14% (ООО «Агроторг»).

Распределение КНМ по отраслям экономики не является однородным. Отдельные сферы деятельности находятся под более пристальным вниманием контролирующих органов. Выгрузка открытых данных ЕРКНМ позволила сопоставить распределение КНМ в зависимости от основного вида экономической деятельности, выбранного контролируруемыми лицами (рис. 1.9).

1 Как росли сети в 2019 г.? <<https://www.retail.ru/articles/kak-rosli-seti-v-2019-godu/>> (дата обращения: 30.09.2021).

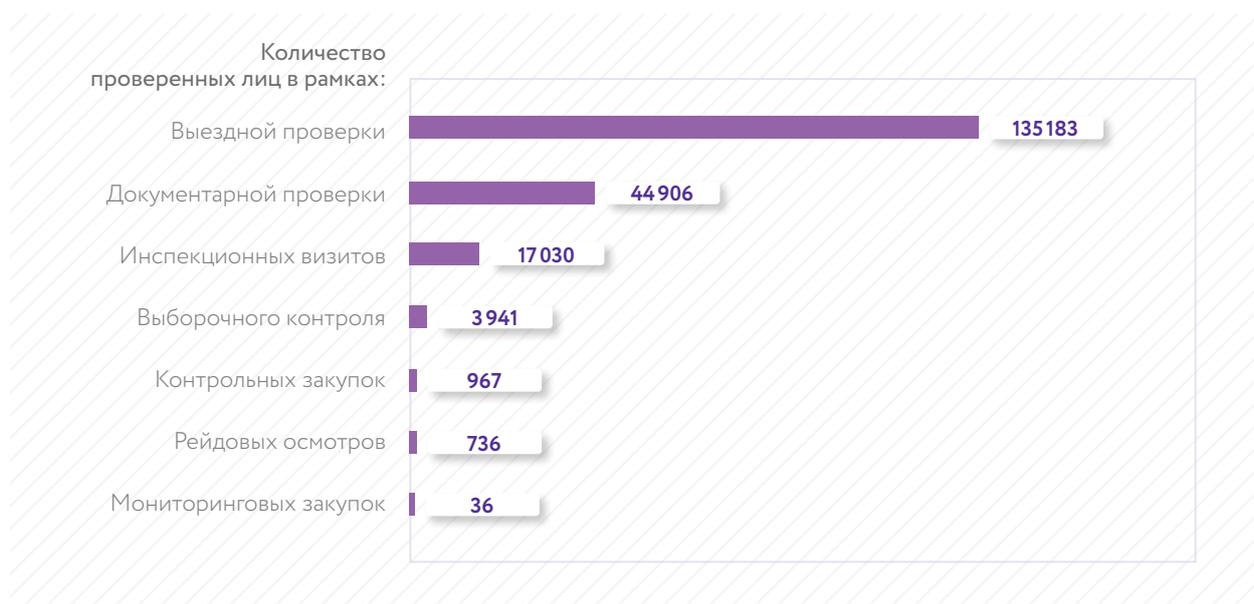
2 При расчете охвата КНМ сделано допущение о том, что указанное количество магазинов сети действуют в составе соответствующих юридических лиц с использованием в текущей деятельности ИНН таких лиц.

3 Магнит. Общая информация <<https://www.retail.ru/rbc/tradingnetworks/magnit/>> (дата обращения: 09.02.2023).

4 Основные результаты за 2022 г. // X5 Group. <https://www.x5.ru/wp-content/uploads/2023/01/q4_2022_trading_update_rus.pdf>; <<https://franch.5ka.ru/>> (дата обращения: 09.02.2023).

Рис. 1.8.

Количество контролируемых лиц, в отношении которых были проведены КНМ (по их видам)



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

Рис. 1.9.

Распределение КНМ по отраслям экономики в соответствии с ОКВЭД (КДЕС Ред. 2) в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г. и данные справочно-аналитической системы СПАРК-Интерфакс

Данный анализ позволяет сделать вывод, что основным объектом контроля является деятельность в сфере образования. Именно к данной группировке видов экономической деятельности относится деятельность 38% всех проверенных лиц в 2022 г. В отношении соответствующих организаций было проведено 33% КНМ от общей совокупности. С существенным отставанием от первой группы контрольная деятельность касалась оптовой и розничной торговли (8% проверенных лиц), операций с недвижимостью, в том числе управления многоквартирными домами (8%), строительства (8% проверенных лиц).

Иными словами, почти половина (45%) всех проверенных в 2022 г. лиц осуществляли образовательную деятельность или деятельность в области здравоохранения и социальных услуг.

Это объясняет доминирование контроля в отношении деятельности государственных и муниципальных учреждений (автономных, бюджетных или казенных) — 51% проверенных лиц и 47% КНМ (рис. 1.10).

Анализ распределения КНМ по отраслям экономики и по организационно-правовым формам контролируемых лиц позволяет сделать вывод, что фокус внимания контрольной (надзорной) деятельности в существенной степени смещен в сторону

контроля бюджетных учреждений, выполняющих социально значимые функции (детские сады, школы, поликлиники, больницы). Не менее половины объема контрольной деятельности приходится на таких лиц. Подобная же тенденция прослеживается и при проведении профилактических визитов.

С одной стороны, это выглядит естественным, так как в перечисленных учреждениях сосредоточены высокие риски для общества, в том числе в отношении наиболее уязвимой его части — детей. С другой стороны, данное смещение контроля в какой-то степени может быть объяснено менее объективными причинами. Государственные и муниципальные учреждения по формальным признакам не относятся к субъектам малого предпринимательства, и на них не распространялся мораторий на проведение проверок с 2016 по 2019 г. Ограничения контрольной деятельности 2020 и 2022 гг. также не распространялись на такие учреждения, если они были отнесены к высокорискованным объектам. В результате высвобождающиеся ресурсы КНО в связи с мораториями на проверки в отношении иных субъектов экономической деятельности могут направляться на социальные учреждения не только по причинам высоких рисков в таких учреждениях. Работники социальных учреждений

Рис. 1.10.
Распределение КНМ по организационно-правовым формам проверенных лиц в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г. и данные справочно-аналитической системы СПАРК-Интерфакс

не склонны оказывать какое-либо противодействие контролирующим органам и в целом являются «удобными» объектами контроля для КНО.

Правительство в 2022 г. обратило внимание на данную особенность, существенно скорректировав практику контроля. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 01.10.2022 № 1743 в 2023 г. не будут проводиться плановые контрольные мероприятия в отношении государственных и муниципальных школ и детских садов, даже если их объекты контроля отнесены к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. Плановые проверки КНМ в таких случаях будут заменяться профилактическими визитами, от которых нельзя будет отказаться.

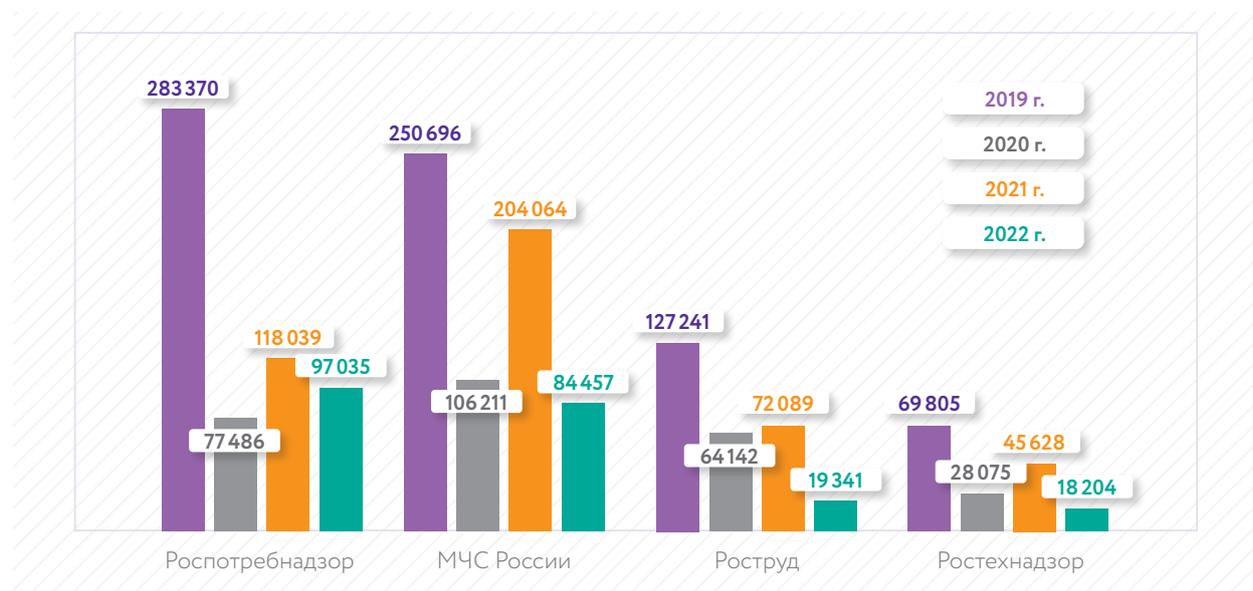
Таким образом, государство, регулируя контрольную деятельность, делает это с пониманием того, что оно само оказывается объектом контроля в лице своей подведомственной сети. Можно сделать вывод, что проблема избыточности государственного контроля (надзора) теперь беспокоит государство в контексте не только устранения ограничений для экономики, но и облегчения деятельности своих экономических агентов. Это может в какой-то степени приводить к дискриминации, что иллюстрирует, например, сохранение возможности проведения плановых КНМ в отношении негосударственных детских садов и школ с высокорискованными объектами.

В. Органы и виды контроля

Согласно данным ЕРКНМ, в 2022 г. КНМ проводили более 1,9 тыс. федеральных, региональных и муниципальных КНО¹.

На рис. 1.11 представлены сведения о федеральных КНО с наибольшим количеством КНМ.

Рис. 1.11. Количество проверок (КНМ), проведенных крупнейшими федеральными КНО в 2019–2022 гг.



Источники: Открытые данные ЕРП за 2019 и 2020 гг., доклад Минэкономразвития России за 2021² и открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

1 Территориальные органы и подразделения КНО, в том числе на муниципальном (межмуниципальном) уровне, а также их подведомственные организации считаются отдельными КНО, если на них возложены функции по проведению проверок на определенной поднадзорной территории.
 2 Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2021 г. <<https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2022/07/Doklad-KND-2021.pdf>> (дата обращения: 09.02.2023).

Два ведомства (МЧС России и Роспотребнадзор) провели в 2022 г. основную часть всех КНМ. В наибольшей степени сократил количество КНМ Роструд — Государственные инспекции труда провели в 3,7 раза меньше КНМ в 2022 г., чем в 2021 г. В наименьшей степени среди перечисленных ведомств КНМ сократил Роспотребнадзор. В отличие от иных КНО данное ведомство провело в 2022 г. больше КНМ, чем в пандемийный 2020 г. Сокращение КНМ по данному ведомству в 2022 г. в сравнении с 2021 г. составило всего 18%.

Анализ сведений ЕРП показывает, что в 2022 г. КНМ проводились в рамках 104 видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ. При этом в соответствии с данным законом может осуществляться более 140 видов контроля. **То есть в отношении четверти видов контроля, предусмотренных законодательством, какие-либо КНМ не проводились.** Однако в рамках этих КНМ могли проводиться профилактические мероприятия.

В табл. 1.3 представлены сведения о видах контроля, в рамках которых в 2022 г. проводилось наибольшее количество КНМ.

Таблица 1.3

Сведения о видах контроля, в рамках которых в 2022 г. проводилось наибольшее количество КНМ (по данным ЕРКНМ)

Виды контроля	Количество КНМ по виду контроля (доля от всех КНМ, %)	Доля проверок (выездных и документарных) по виду контроля, %	Доля иных видов КНМ, %
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор)	87 тыс. (26)	96,6	3,4
Федеральный государственный пожарный надзор	65,5 тыс. (22)	83,6	16,4
Региональный государственный строительный надзор	60 тыс. (19)	97,7	2,3
Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	9,6 тыс. (3)	98,6	1,4
Федеральный государственный земельный контроль (надзор)	9,3 тыс. (3)	90,9	9,1
Региональный государственный лицензионный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами	30,2 тыс. (9)	59,0	41,0
Региональный государственный жилищный контроль (надзор)	8,7 тыс. (2,5)	82,7	17,3
Федеральный государственный строительный надзор	7,7 тыс. (2)	100	0,0
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности	6,7 тыс. (2)	100	0,0
Федеральный государственный экологический контроль (надзор)	5,8 тыс. (2)	99,7	0,3

Виды контроля	Количество КНМ по виду контроля (доля от всех КНМ, %)	Доля проверок (выездных и документарных) по виду контроля, %	Доля иных видов КНМ, %
Федеральный государственный надзор в области гражданской обороны	5,6 тыс. (2)	99,6	0,4
Федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор)	3,9 тыс. (1)	88,2	11,8
Муниципальный земельный контроль	1,4 тыс. (0,5)	96,5	3,5
Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере обращения лекарственных средств	2,5 тыс. (1)	16,6	83,4
Иные виды контроля	35,2 тыс. (10)		

Источники: Минэкономразвития России, открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

В 2022 г. 70% всех КНМ проводились в рамках трех массовых видов контроля: санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), пожарного надзора и строительного надзора.

1.2 Антикризисные меры как «новая нормальность» государственного контроля

В конце 2022 г. Правительством РФ было принято решение о продлении на следующий год ключевых антикризисных мер в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, ранее зафиксированных в постановлении от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» (далее — постановление о контроле) и постановлении от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 г.» (далее — постановление о разрешениях). 25 июля 2022 г. вступил в силу Федеральный закон

от 14.07.2022 № 290-ФЗ «О внесении изменений в КоАП и статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в КоАП» (далее — закон о процессуальных гарантиях), установивший бессрочные послабления для предпринимателей, нарушивших обязательные требования и привлекаемых в связи с этим к административной ответственности.

Важно остановиться на *концептуальной рамке антикризисных действий государства*, поскольку в ближайшие годы причины их появления вряд ли будут устранены, а органам контроля придется привыкать к жизни «на карантине».

А. Обзор антикризисных мер в сфере контрольно-надзорной деятельности

Мартовские редакции постановления о контроле, экстренно принятого Правительством РФ в качестве одной из мер противодействия усилившемуся санкционному давлению, правильное назвать не версиями документа, ограничивающего проведение плановых и внеплановых контрольных мероприятий и таких же проверок (линия разграничения проходит по сфере действия законов, устанавливающих данную терминологию), а каталогами исключений из общего правила о моратории.

Так, в части проведения плановых мероприятий практически все нефинансовые виды контроля были «поставлены на паузу», за исключением особенно массовых или важных для защиты публичных интересов: федерального санитарно-эпидемиологического контроля, федерального пожарного надзора, федерального надзора в области промышленной безопасности и федерального ветеринарного контроля. Причем сфера допустимых проверок значительно сократилась и внутри предусмотренных исключений, что показано в табл. 1.4.

При этом контрольный орган может проводить не запланированное мероприятие, а профилактический визит. Как и в случае

с КНМ, отказаться от проведения замещающего профилактического визита нельзя.

Впрочем, большее влияние на ведение предпринимательской деятельности оказывают финансовые виды контроля, не подпадающие под действие Федеральных законов № 294-ФЗ и № 248-ФЗ, и прежде всего налоговый контроль. В отличие от 2020 г., когда первые антикризисные послабления распространились и на плановые мероприятия в сфере налогового контроля, новое постановление не затрагивает этих сфер. ФНС России лишь указала, что в отношении аккредитованных ИТ-организаций по поручению Минфина не будет проводить выездные налоговые проверки в течение трех лет, однако эта позиция зафиксирована лишь в письме от 24.03.2022 № СД-4-2/3586@. Постановление Правительства РФ от 24.03.2022 № 448, продлившее для ИКТ-компаний общий мораторий до 2025 г., на финансовый контроль не распространяется.

По общему правилу внеплановые контрольные мероприятия и проверки в 2022 г. также не проводились, хотя список исключений неоднократно корректировался под воздействием отдельных происшествий. Казуальное наполнение каталога исключений, скорее, мешает оценке

Таблица 1.4

Что можно было проверить в рамках плановых КНМ в 2022 г.?

Виды контроля (надзора)	Объекты контроля / Виды деятельности	Требования к категории риска
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (Роспотребнадзор)	Образование (дошкольное и школьное)	Чрезвычайно высокий риск
	Детский туризм и оздоровление	
	Общественное питание детей	
	Родильные дома, перинатальные центры	
	Социальные услуги с обеспечением проживания	
	Водоподготовка и водоснабжение	
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	Образование (дошкольное и школьное)	Чрезвычайно высокий риск Высокий риск
	Детский туризм и оздоровление	
	Родильные дома, перинатальные центры	
	Социальные услуги с обеспечением проживания	
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности (Ростехнадзор)	Опасные производственные объекты	II класс опасности
Федеральный государственный ветеринарный контроль (Россельхознадзор)	Деятельность по содержанию, разведению и убою свиней	Не установлен

Источник: Составлено авторами на основе НПА.

эффективности введенных мер поддержки, но позволяет оперативно устранять проблемы правоприменения.

Чтобы осуществить внеплановую проверку в декабре 2022 г., контрольный орган должен был либо получить подтверждение своим обоснованным опасениям у прокуратуры, либо указать на достаточно веские основания для проведения проверки в отсутствие такого подтверждения.

При выделении списка законных «опасений», судя по логике составления документа, были использованы разнопорядковые принципы классификации, что могло привести к путанице бизнеса и сохранению некоторых расплывчатых формулировок. В табл. 1.5 рассматриваются выделенные в постановлении о контроле критерии проведения внеплановых проверок, приводится их экспертная оценка.

Таблица 1.5

Анализ оснований проведения внепланового КНМ при условии согласования с органами прокуратуры

Основание проведения внепланового КНМ	Принцип классификации	Комментарий
Непосредственная угроза или факт причинения вреда жизни или здоровью граждан	Контролируемые риски	
Непосредственная угроза или факт причинения вреда обороне страны и безопасности государства	Контролируемые риски	Оправданное выделение основания, требуется разработать рамочную методологию выявления рисков, снижающую дискрецию контрольного органа и прокуратуры
Непосредственная угроза или факт возникновения ЧС природного или техногенного характера	Контролируемые риски	
Выявление индикаторов риска нарушения ОТ	Контролируемые риски	Основание может быть доработано — например, при выявлении индикаторов риска сначала проводится профилактическое мероприятие
Дополнительное согласование внеплановой выездной проверки или инспекционного визита при обнаружении контролируемых рисков	Вид КНМ	Дополнительное согласование КНМ, осуществляемых с взаимодействием, необходимо, однако формулировка нормы противоречит логике построения списка, она должна располагаться на верхнем уровне
Решение руководства ФНС России в рамках контроля за применением контрольно-кассовой техники (ККТ) при осуществлении расчетов	Вид контроля (надзора)	Исключение обосновано важностью системы контроля для бюджетного планирования страны, но массовость использования ККТ должна предполагать и меры стимулирования прозрачности, обширную профилактическую работу, не указанную в качестве барьерного условия перед осуществлением внеплановых КНМ
Решение руководства Роструда в рамках контроля за трудовым законодательством при поступлении от работников обращений о массовом нарушении трудовых прав	Вид контроля (надзора); Контролируемые риски	Норма появилась в ноябре 2022 г. и является ответом на образовавшиеся проблемы правоприменительной практики. Для целей регулирования стоит избегать казуальных предписаний, поэтому логично сохранить только контролируемый риск в целом

Источник: Составлено авторами на основе НПА.

Наибольшие риски среди исключений связаны с возможностью провести внеплановую проверку фактически для любого вида контроля, если основанием выступило требование прокурора, сформулированное в рамках общего надзора по поступившим материалам и обращениям. Эта норма гораздо чаще активизируется на практике, чем появляются поручения лиц,

которые замещают высшие государственные должности, а прокурор, не имея ресурсов на всесторонний анализ деталей, содержащихся в обращениях граждан, может просто переадресовывать их в контрольный орган, что станет *тайным входом* для лиц, желающих нарушить условия матория.

Б. Обзор антикризисных мер в сфере разрешительной деятельности

Даже если не рассматривать принятое до 2022 г. постановление Правительства РФ от 30.07.2021 № 1279, запустившее эксперимент по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, список антикризисных мер, сформулированных постановлением о разрешениях, довольно велик, так как детально устанавливает особенности осуществления отдельных разрешительных режимов.

Во-первых, на 12 месяцев были продлены 23 вида срочных разрешений, в апрельской редакции постановления к ним были добавлены еще 5 видов. Не оспаривая необходимость продления как такового, следует отметить неоднородность итогового списка, в дальнейшем сокращенного на 2023 г. К примеру, в одном ряду оказались:

- лицензия на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, являющаяся одним из наиболее дорогих по цене и характеристикам оформления и при этом массовых разрешительных режимов;
- санитарно-эпидемиологические заключения, выдаваемые учреждениями Роспотребнадзора регулярно и в значительном количестве по различным основаниям;
- аттестация экспертов по проведению государственной историко-культурной экспертизы, хотя, по данным Минкультуры России, на конец 2022 г. таких экспертов с действующими результатами аттестации насчитывалось 624 человека, из которых 131 эксперт продлил лицензию в соответствии с постановлением о разрешениях.

Отсутствие четких критериев выделения разрешений, подлежащих автоматическому продлению, не стало критической мерой поддержки, которая не дошла до бизнеса, но в дальнейшем учет объемов (критерия массовости) и стоимости (критерия издержек) разрешительных режимов может быть взят в качестве основы для определения приоритетов.

Во-вторых, были продлены сроки прохождения периодического подтверждения

соответствия, устанавливаемые для лицензируемых видов деятельности. В список попали довольно массовые и публично значимые режимы, что можно только приветствовать:

- 1) деятельность по тушению пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры;
- 2) деятельность по монтажу, техническому обслуживанию и ремонту средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений;
- 3) производство лекарственных средств;
- 4) деятельность в области использования возбудителей инфекционных заболеваний человека и животных (за исключением случая, если указанная деятельность осуществляется в медицинских целях) и генно-инженерно-модифицированных организмов III и IV степеней потенциальной опасности, осуществляемая в замкнутых системах;
- 5) деятельность в области использования источников ионизирующего излучения (за исключением случая, если эти источники используются в медицинской деятельности);
- 6) геодезическая и картографическая деятельность (с исключениями);
- 7) деятельность по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов России.

В-третьих, постановление о разрешениях предоставило отраслевым ведомствам и государственным корпорациям, ответственным за выработку нормативно-правового регулирования в своей сфере, возможность существенно ослабить разрешительные режимы, указанные в самом постановлении, а также в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». В законе предусмотрено 53 релевантных вида лицензии, а само постановление указывает в совокупности на 201 вид разрешений (из 626 видов разрешений¹). В табл. 1.6 в упрощенной форме сгруппированы такие инструменты.

1 Более подробно см.: Доклад РСПП «Об осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2020/2021 г.».

Таблица 1.6

Инструменты ослабления разрешительных режимов, переданные Правительством РФ отраслевым регуляторам в 2022 г.

Классификация	Антикризисные меры
Процедурные меры	Сокращение сроков предоставления разрешения и сопутствующих процедур
	Сокращение перечня документов, сведений или ОТ, необходимых для получения разрешения или сопутствующих процедур
	Возможность декларирования заявителями информации, необходимой для подтверждения их соответствия ОТ
	Возможность временного отказа от выездной/документарной проверки соответствия ОТ, либо проведения проверки после получения разрешения или сопутствующих процедур
	Признание на территории РФ разрешений, выданных уполномоченными органами и организациями в иностранных государствах
Финансовые меры	Сокращение перечня оснований для прекращения или приостановления разрешения
	Отмена оплаты государственной пошлины, платы за услуги, оказываемые при получении разрешения
	Перенос сроков подтверждения соответствия ОТ на 12 месяцев
Меры пролонгации	Автоматическое признание подтверждения соответствия ОТ пройденным
	Возможность осуществления деятельности, требующей получения разрешения, без соответствующего разрешения
	Возможность осуществления деятельности без переоформления разрешения по заявлению контролируемого лица
Меры цифровизации	Полный или частичный перевод разрешительного взаимодействия с заявителями в электронный вид
	Проведение разных форм оценки соответствия ОТ в дистанционном формате путем использования средств фото-, аудио- и видеофиксации, ВКС

Источник: Составлено авторами на основе НПА.

В. Обзор антикризисных мер в сфере привлечения к административной ответственности

В 2022 г. было принято сразу несколько значимых для предпринимателей изменений в вопросах привлечения к административной ответственности. Так, в начале года Президент России подписал Федеральный закон от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», на необходимость которого указывали РСПП и НИУ «Высшая школа экономики» в докладе

«Об осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации 2018 г.».

В данном законе были сделаны точечные послабления бизнесу, в первую очередь малому и среднему, поэтому важно отметить, что в его разработке приняли участие Корпорация МСП и Минэкономразвития России, подтвердив тем самым необходимость принятия мер поддержки широкой

Первое нарушение предпринимателя при отсутствии ущерба жизни и здоровью либо иным важным интересам не может закончиться штрафом, только предупреждением

Больше нет двойного преследования юрлица и его работника — в таких случаях ответственности подлежит конкретный виновный субъект

Если в ходе одного КНМ выяснилось наличие нескольких административных нарушений, наказание не складывается, а назначается по верхнему пределу большей санкции

Социально ориентированные НКО и субъекты МСП в случае выявления нарушений приравниваются к ИП, им назначается меньшее наказание

«коалицией» заинтересованных, включающих государственные органы, бизнес-сообщество, представителей науки и отраслевых экспертов.

В отличие от антикризисных мер, принятых в рамках осуществления государственного контроля или разрешительной деятельности, поддержка предпринимателей в случае привлечения к ответственности не ограничена во времени и должна стать постоянным институтом, что является весьма хорошим примером.

При этом наиболее болезненным вопросом для бизнеса, как выяснилось в ходе экспертных интервью, направленных на поиск проблем с обязательными требованиями в разных отраслях экономики, являлась двойная ответственность юридического лица и должностного лица.

Закон о процессуальных гарантиях, ставший ключевым дополнением к Закону № 70-ФЗ, содержит несколько норм, укладываемых в две ключевые меры антикризисной поддержки, перевешивающие даже рассмотренные материальные гарантии.

Во-первых, теперь должностное лицо, непосредственно участвовавшее в проведении контрольного мероприятия или проверки, по результатам которых им было

возбуждено дело об административном правонарушении, не вправе рассматривать такое дело. Существовавший ранее конфликт интересов зачастую был мотивирован нехваткой должностных лиц, особенно специализирующихся на конкретных видах контроля, однако этот пробел рано или поздно должен был быть заполнен. У инспектора еще на этапе контрольных мероприятий могло сформироваться предубеждение к слишком хорошо изученному предпринимателю, уверенность в правильном решении дела. В таких условиях вторичная беспристрастная проверка доказательств будет полезна.

Во-вторых, дело об административном правонарушении, выражающемся в несоблюдении обязательных требований, подпадающих под предмет государственного или муниципального контроля, по общему правилу теперь может быть возбуждено только после проведения контрольного мероприятия во взаимодействии с контролируемым лицом. Хотя на практике эта норма работает далеко не всегда, о чем будет сказано далее, ее принятие является эволюционным шагом в сторону выделения контрольно-надзорной деятельности в качестве автономной системы, направленной не на наказание контролируемых лиц любой ценой, а на их поддержку и консультирование.

Прежде чем перейти к прямому административному давлению и оштрафовать лицо или, например, вовсе остановить его деятельность, инспектор должен принять все возможные меры, особенно профилактические, для обеспечения добросовестного поведения. Если не получилось — государство может действовать с помощью принуждения.

Примечательно, что в п. 9 постановления о контроле фактически была сформулирована схожая норма еще в марте, однако она звучала несколько иначе: «должностное лицо контрольного (надзорного) органа, уполномоченного на возбуждение дела об административном правонарушении,

вправе возбудить дело об административном правонарушении... исключительно в случае» выявления признаков административного правонарушения в ходе КНМ. Вероятно, желание законодателя упорядочить этот вопрос и в Кодексе связано с возникшим конфликтом юридической силы двух актов: постановление Правительства могло «заморозить» профильный закон о контроле, дающий такую возможность, но вряд ли могло изменить процедурные нормы КоАП РФ. Этот дискуссионный вопрос, связанный с предметом ведения исполнительной власти, было логично поскорее разрешить, нивелировав возникшие риски.

Выводы и предложения

Изменение регуляторной политики и выделение новых антикризисных мер невозможно без ответа на вопрос, для чего необходимы уже принятые решения.

А. Контрольно-надзорная деятельность

В 2022 г. была продолжена практика ручного сдерживания контрольной (надзорной) деятельности вне системных инструментов ее организации (применение риск-ориентированного подхода, включая индикаторы риска). Ограничительные меры, принятые в 2022 г., стали самыми жесткими и свели интенсивность проведения КНМ к историческому минимуму. **Моратории на проведение проверок в том или ином виде применяются с 2016 г. и уже стали восприниматься как обыденность** («так и должно быть»)¹. Сейчас правительство, экспертное сообщество и бизнес задумались о закреплении моратория на проверки в качестве постоянной меры государственного регулирования. Иными словами, не мораторий на проверки должен быть экстраординарным ответом на вызовы времени, а **сама проверка для конкретного бизнеса должна выступать как крайняя мера реагирования**. Если в отношении предпринимательской деятельности отсутствуют достоверные сведения о ее ведении с существенными отступлениями от нормативов, то она и не должна попадать в фокус внимания контрольных органов.

На Петербургском международном экономическом форуме (ПМЭФ) 2022 г. Президент России В. В. Путин заявил: «Есть все основания сделать еще один кардинальный шаг вперед: навсегда, на постоянной основе отказаться от проведения большинства проверок всего российского бизнеса, деятельность которого не связана с высокими рисками причинения вреда»².

Пока правительство не приняло системных решений по этому вопросу и снова продлило мораторий на КНМ на 2023 г. Бизнес приветствует такое решение и ждет, что в этом году в законодательство будут внесены аналогичные ограничения контрольной (надзорной) деятельности уже на постоянной основе.

Шестилетний опыт применения мораториев на проверки позволяет сделать выводы о том, как такая мера влияет на динамику случаев причинения вреда и объем причиненного ущерба. Пока КНО не доказали иное, следует исходить из того, что моратории не привели к негативным последствиям, и ничто не мешает принять соответствующие решения уже на постоянной основе. Отметим также, что любое ограничение контрольной (надзорной)

1 Кроме 2021 г.

2 Путин объявил о реформе проверок бизнеса и изменении суммы ущерба в УК // РБК. <https://www.rbc.ru/business/17/06/2022/62ac81ca9a7947c17bdcea8f> (дата обращения: 10.02.2023).

деятельности должно становиться поводом для пересмотра численности сотрудников КНО. Ресурсы КНО должны соответствовать объему решаемых задач, особенно если мораторий на проверки станет постоянным.

При этом, если не считать «регуляторной гильотины», которая изначально не задумывалась как антикризисная мера, содержательно нормативные предписания для бизнеса не меняются. Хотя контрольный орган не может прийти с плановой проверкой, а внеплановая существенно ограничена, предприниматель все еще должен соблюдать обязательные требования. Факт отсутствия контроля может создать у бизнеса ложное чувство защищенности, которое сыграет против него в случае снятия моратория.

Б. Разрешительная деятельность

Структура антикризисных мер в сфере разрешительной деятельности отличается от уже привычного «пакетного» решения государства в сфере осуществления контроля (надзора). Многообразие форм и видов разрешительных режимов, отсутствие четкого законодательного закрепления понятия «разрешение», допустимость нормотворчества министерств и ведомств, способных практически бесконтрольно увеличивать разрешительное бремя на бизнес, привели к созданию перевернутой программы поддержки — ослабления принимают те же органы, которые осуществляют давление, тогда как Правительство РФ концентрирует внимание на наиболее пострадавших отраслях.

Выборочное правоприменение способствует размыванию ответственности между органами власти, что влечет снижение эффективности антикризисных мер и невозможность оценки достигнутых результатов. При этом мотивация отраслевых регуляторов ограничена наличием закрытого списка разрешений и лицензий, в который не включены многие нетиповые режимы.

В таких условиях невозможно принять полноценный «разрешительный мораторий», тем более на долгий срок, поэтому шаги ближайшего будущего должны быть связаны с продолжением *систематизации и цифровизации* в этой сфере:

1. Государственные реестры разрешений, в том числе включающие лицензионные режимы, регулярно совершенствуются, однако пилотный Единый реестр

С другой стороны, по большинству видов контроля не наблюдается увеличения случаев причинения вреда в отсутствие визитов контрольных органов — предприниматели адаптируются и соблюдают те требования, которые действительно выдержали испытание практикой и востребованы для защиты бизнеса от претензий потребителей и контрагентов. Следовательно, можно поставить вопрос о потребности в разработке *механизма нормативного моратория* применения обязательных требований. Критерии «заморозки» обязательных требований должны опираться на сведения об их экономических издержках, стоимости исполнения требования и могут быть связаны с результатами оценки фактического воздействия нормативного правового акта.

разрешений и лицензий пока крайне ограничен и содержит лишь «небольшие» режимы, такие как, например, аттестация экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков. Дальнейшее развитие этой системы будет напрямую влиять на качество антикризисных мер и удобство оформления для бизнеса конкретных разрешений. Помимо развития существующих инструментов, необходимо создать Единый реестр видов разрешительной деятельности, перевести процесс по ее выдаче в *формат «одного окна»* с использованием существующих ресурсов ЕПГУ, что значительно сократит транзакционные издержки предпринимателей, особенно на случай оспаривания действий госорганов.

2. В предыдущем докладе указывалось на проблему нормативной регламентации нескольких десятков разрешений. Так, хотя их предоставление является государственной услугой, далеко не всегда органы принимают требуемые административные регламенты, особенно когда речь идет о выдаче разрешений подведомственными организациями. Зачастую ситуация носит и обратный характер — разрешения не содержатся в федеральных законах или даже постановлениях Правительства РФ, а функционируют на основе только ведомственного административного регламента. В условиях кризисного состояния экономики правовая неопределенность и заведомая сложность

разрешительных процедур являются одним из наиболее явных административных барьеров, который может быть устранен *четко очерченным и закрытым кругом* признаваемых государством разрешительных режимов.

3. Еще в 2017 г. Минэкономразвития России разработало проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», который так и не был принят. Его основная идея — создание единой системы учета разрешительной деятельности — сейчас вновь актуальна. Однако в условиях санкционного давления на критически важные сектора экономики рамочного закона уже недостаточно — требуется создание постоянного механизма оценки воздействия разрешительных режимов, предполагающего также активное вовлечение предпринимательского и экспертного сообщества в анализ существующих разрешений и принятие новых. Подобный законопроект недавно был принят в другой стране, столкнувшейся с вызовом международных санкций. После обсуждений, растянувшихся на 6 лет, в Иране приняли закон «о постоянном улучшении бизнес-среды», который в том числе предполагает создание механизма регулярного пересмотра существующих в стране разрешительных режимов¹.

Предложения РСПП по продлению сроков действия отдельных экологических разрешений.

В целях снижения нагрузки на организации и предпринимателей и сокращения издержек, связанных с прохождением разрешительных процедур, в марте 2022 г. Правительством РФ принято постановление № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 г.», которым продлены сроки действия целого ряда разрешений. В частности, на 12 месяцев продлены сроки действия разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, разрешений на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ.

Кроме того, указанным постановлением Правительства РФ с 31 декабря 2022 г. на

31 декабря 2024 г. перенесен срок, до которого должны быть поданы заявки на получение комплексного экологического разрешения (КЭР) для объектов, включенных в перечень объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, относящихся к объектам I категории, вклад которых в суммарные выбросы, сбросы загрязняющих веществ в Российской Федерации составляет не менее 60%.

Вместе с тем для организаций, сроки действия выданных разрешений которых истекают в 2023 г. и которые, соответственно, должны подать заявки на получение КЭР, потребуется разработать проекты предельно допустимых выбросов и нормативов допустимых сбросов со сроком действия 5 лет. При этом параллельно в 2023–2024 гг. потребуется также подготовка материалов для подачи заявки на получение КЭР, для чего необходимы дополнительные затраты в объеме не менее 10 млн руб. для одного объекта I категории.

В условиях существующих ограничений, необходимости сохранения производств и рабочих мест, поиска новых логистических цепочек и рынков сбыта подобные непроизводственные затраты представляются избыточными.

В связи с этим считаем целесообразным продление сроков действия разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, разрешений на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду и лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, выданных организациям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, в отношении которых должны быть поданы заявки на получение КЭР, до 31 декабря 2024 г.

Учитывая изложенное выше, предлагаем дополнить приложение № 8 к постановлению Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 г.» новым п. 8 следующего содержания:

«8. Продлить до 31 декабря 2024 г. действие разрешений на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, лимитов на выбросы загрязняющих веществ, разрешений на сброс загрязняющих веществ

1 قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار — مرکز پژوهشها // The Iranian Majles. <<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/810363>> (дата обращения: 07.02.2023).

в окружающую среду, лимитов на сбросы загрязняющих веществ, выданных организациям, осуществляющим хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, в отношении которых в соответствии с п. 1 настоящего документа должны быть поданы заявки на получение комплексного экологического разрешения».

Необходимо учитывать, что сроки действия лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ (разрешения на временные выбросы, сбросы) неразрывно связаны с выполнением мероприятий, предусмотренных планами снижения выбросов и сбросов. Так, п. 7 приложения № 8 к постановлению Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 предусмотрено, что сроки завершения организациями, осуществляющими водоотведение в соответствии с Федеральным законом от 07.12.2011 № 416-ФЗ «О водоснабжении и водоотведении», мероприятий, окончание которых предусмотрено планами мероприятий по охране окружающей среды, планами снижения выбросов загрязняющих веществ и планами снижения сбросов загрязняющих веществ в период с 24 февраля 2022 г. по 31 декабря 2027 г., продлеваются на 12 месяцев.

Данное решение, к сожалению, не распространяется на деятельность других промышленных компаний, которые выполняют аналогичные планы снижения выбросов и сбросов загрязняющих веществ. Учитывая необходимость продления сроков разрешительной документации, предложенного в новом п. 8 приложения № 8, а также влияние логистических ограничений и новой ситуации на рынках сбыта на инвестиционные программы организаций, предлагаем также дополнить приложение № 8 к постановлению Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 г.» п. 9 следующего содержания:

«9. Установить, что для объектов, в отношении которых в соответствии с п. 1 настоящего документа должны быть поданы заявки на получение комплексного экологического разрешения, мероприятия, окончание которых предусмотрено планами мероприятий по охране окружающей среды, планами снижения выбросов загрязняющих веществ и планами снижения сбросов загрязняющих веществ в период с 24 февраля 2022 г. по 31 декабря 2024 г., продлеваются на два года».

Поскольку сроки получения КЭР для организаций, не включенных в «список трехсот», оставлены без изменения, предлагаем также перенести срок получения КЭР для данных организаций аналогично на два года, т. е. с 1 января 2025 г. на 1 января 2027 г.

Следует также подчеркнуть, что в действующей редакции постановления Правительства РФ от 12.03.2022 № 353 «Об особенностях разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2022 г.» (п. 5 приложения № 1) продлевается до конца 2022 г. действие только разрешений и лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ. На практике могут возникнуть разногласия при формировании отчетности и декларации платы за негативное воздействие на окружающую среду, так как для данных целей используются утвержденные на год нормативы выбросов и сбросов. В указанном выше п. 5 приложения № 1 отсутствуют нормативы образования отходов и лимиты на их размещение.

С учетом того что до настоящего момента для объектов I категории количество полученных КЭР незначительно, продолжают действовать единые разрешительные документы, оформленные на все объекты I–III категорий организации. В связи с этим целесообразно также продление срока действия разрешительных документов для объектов I–III категорий.

С целью исключения разногласий и формирования однозначной правоприменительной практики предлагаем изложить п. 5 приложения № 1 постановления Правительства РФ № 353 в следующей редакции:

«5. Нормативы выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, разрешения на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, лимиты на выбросы загрязняющих веществ, нормативы допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты, разрешения на сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов в окружающую среду, лимиты на сбросы загрязняющих веществ, санитарно-эпидемиологические и экспертные заключения, лицензии на деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV классов опасности, документы об утверждении нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, полученные юридическими

лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся в соответствии с Федеральным законом от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» к объектам I–III категорий, а также разрешения на временные выбросы, выдача которых предусмотрена п. 6 ст. 23.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

6. Разрешения на выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух, лимиты на выбросы загрязняющих веществ, разрешения на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду, лимиты на сбросы загрязняющих веществ, полученные юридическими лицами и индивидуальными

предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и относящихся в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» к объектам I категории, а также разрешения на временные выбросы, выдача которых предусмотрена п. 6 ст. 23.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды».

Необходимо подготовить проект постановления Правительства РФ о внесении указанных изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 12.03. 2022 № 353 и направить соответствующие предложения в Правительство Российской Федерации.

В. Привлечение к административной ответственности

Рассмотренные изменения, принятые в течение 2022 г., были направлены на поддержку предпринимателей в условиях существующего регулирования и не затронули проекты нового Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) и Процессуального кодекса об административных правонарушениях (ПКоАП), временно поставленные на паузу. В целом даже небольшие поправки можно оценить позитивно, поскольку дополнительные гарантии прав бизнеса, ограничивающие дискрецию правоприменителя, позволили заблокировать зарождающийся подход к фактическому смешению контрольно-надзорной деятельности и разбирательства об административном правонарушении.

Вместе с тем в период кризисных событий особенно явно проявилась проблема, связанная с обособленным статусом административного расследования. В настоящий момент возбуждение дела об административном правонарушении, если речь идет о нарушении обязательных требований, может осуществляться только после получения результатов контрольно-надзорного мероприятия с взаимодействием. Однако, как показывает анализ практики, эта норма судами не распространяется на административное расследование само по себе либо и вовсе трактуется следующим образом: введен мораторий на проверки по данному виду контроля, проведение предварительных мероприятий невозможно, поэтому допускается возбуждение дела об административном правонарушении и без их проведения.

Девятый арбитражный апелляционный суд, рассматривая жалобу ООО «Эверест» на результаты административного расследования, за которым последовало привлечение к административной ответственности по ч. 2 ст. 14.57 КоАП РФ, ответил на аргумент о моратории следующим образом: «введение Федеральным законом № 336 ограничений муниципального и государственного контроля в 2022 г. не имеет правового значения по делам об административных правонарушениях в рамках проведения административного расследования, поскольку в отношении юридических лиц, включенных в государственный реестр, не проводятся мероприятия, связанные с контрольными (надзорными) функциями... правонарушения устанавливаются в рамках рассмотрения заявлений граждан при проведении административного расследования».

Демонстрируемый судами подход фактически отменяет ограничения, введенные законодателем для предотвращения нарушений моратория и лишь усугубляет ситуацию, потому что ст. 26.2 КоАП РФ не ограничивает сбор доказательств в рамках административного расследования, оговаривая только, что доказательства, в том числе основанные на результатах контрольных мероприятий, не должны быть получены с нарушением закона.

Фактически речь может пойти и о назначении экспертизы (ст. 26.4), и об отборе проб и образцов (ст. 26.5), и об анализе документов организации (ст. 26.7), и о постоянном контакте с должностным лицом,

оказывающим серьезное давление на бизнес. Подконтрольный субъект мог бы предпочесть проведение обычного мероприятия, но оказался один на один с административным расследованием. Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ частично закрепила этот подход, а значит, законодателю необходимо внести корректировки в нормативный текст, которые позволят в дальнейшем исключить использование механизма административного расследования в качестве подмены КНМ.

В решении от 30.08.2022 № АКПИ22-494 тройка судей посчитала, что «введение Правительством РФ ограничений для воз-

буждения дел об административных правонарушениях по результатам государственного контроля (надзора), муниципального контроля не отменяет предусмотренные КоАП РФ процессуальные механизмы получения доказательств по делу и производства по нему, включая возможность проведения административного расследования», а требование к обязательному проведению контрольных мероприятий «не меняет порядка рассмотрения обращений, предусмотренного КоАП РФ, предполагая в итоге принятие должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы об административных правонарушениях, процессуального решения».

02

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В докладе РСПП об осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации за 2020/2021 г. была дана в целом позитивная оценка закона об обязательных требованиях.

В части «регуляторной гильотины» отмечалось, что закон закрепляет достаточно эффективный механизм пересмотра устаревших и избыточных обязательных требований, установленных прежде всего подзаконными нормативными правовыми актами. При этом Правительству РФ удалось создать достаточно действенный организационный механизм «регуляторной гильотины». Особенно следует поддерживать практику оценки состояния нормативного регулирования в отдельных сферах отраслевыми рабочими группами, включающими представителей основных стейкхолдеров, а также поддерживающими их экспертными группами.



В части регулирования процесса принятия новых обязательных требований отмечалось, что закон представляет собой важный шаг вперед в создании правотворческого механизма, который содержит внутренние барьеры для принятия избыточных требований, возлагающих неоправданные издержки на бизнес. В числе значимых новаций — норма о непривлечении бизнеса к ответственности при соблюдении одного из двух противоречащих друг другу обязательных требований, дополнительное ограничение возможностей устанавливать обязательные требования подзаконными актами, введение сроков действия обязательных требований, предполагающих необходимость их периодической ревизии, положение об определенности форм проверки соблюдения обязательных требований, запрет применения обязательных требований по аналогии и др.

При этом отмечалось, что многие положения закона не обеспечены четкими механизмами реализации, носят крайне общий и оценочный характер либо регламентируют отдельные процедурные или методические стороны правотворческой деятельности государственных органов, нарушение которых не дает оснований для признания нормативного правового акта (НПА) недействующим либо для не применения его в конкретном деле. Лишь

некоторые положения непосредственно регулируют взаимоотношения участников оборота с органами государственной власти либо напрямую устанавливают условия действительности или применимости обязательных требований.

Соответственно, в части нормализации практик установления обязательных требований на будущее закон решает данную задачу лишь частично. Реальный эффект закона будет зависеть, скорее, от настойчивости и последовательности усилий Правительства РФ по его реализации, а также от вовлеченности групп интересов, включая бизнес, в деятельность функционирующих в настоящее время отраслевых рабочих групп по «регуляторной гильотине», в процедуры публичного обсуждения, оценки регулирующего воздействия проектов НПА, а также оценки применения обязательных требований. Закон об обязательных требованиях будет форматировать нормотворческую деятельность в Российской Федерации ровно до тех пор, пока остается политическая воля на проведение реформы, а также продолжают свою деятельность агенты реформы.

Два года с небольшим, прошедших с момента вступления в силу Закона об обязательных требованиях, позволяют дать оценку складывающейся практики его применения.

2.1 «Регуляторная гильотина» (сокращение действующих требований) в 2022 г.

С 1 января 2021 г. в связи с «регуляторной гильотиной» прекратили действовать тысячи нормативных правовых актов с обязательными требованиями, принятыми до 2020 г. В предыдущем докладе РСПП «Об осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации в 2020/2021 г.» авторы указывали на ограниченность предмета «гильотины». В отношении 70% актов, содержащих обязательные требования на начало 2020 г., «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины»¹. Крайне сжатые сроки проекта, отсутствие стадии проектирования

целевой модели регулирования и отказ от пересмотра положений законодательных актов сделали «гильотину» достаточно избирательной в своем действии. Вопрос перезапуска «гильотины», расширения ее рамок не стоит в текущей повестке, и поэтому реформу можно считать завершённой со всеми ее плюсами и минусами. Однако термин «гильотина» не уходит из публичной дискуссии. Под маркой «гильотины» в СМИ освещается работа правительства по оптимизации разрешительной деятельности («гильотина разрешений»), систематизации разъяснительных писем регуляторов («гильотина разъяснений»), деятельности

1 Плаксин С. М., Абузярова И. А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2020–2021. РСПП; НИУ ВШЭ. М., 2021. С. 69.

рабочих групп «регуляторной гильотины», рассматривающих текущие проекты нормативных правовых актов с обязательными требованиями. Наконец, работа по сокращению «белого списка» с выведенными из-под «гильотины» нормативными правовыми актами, принятыми до 1 января 2020 г., также свидетельствует о продолжении регуляторной реформы.

В настоящем докладе описаны результаты, достигнутые по перечисленным направлениям работы в 2022 г., выявлены отдельные проблемы по данным направлениям. Задача переоценки итогов «гильотины» с учетом принятых в истекшем году новых нормативных правовых актов (НПА) с обязательными требованиями авторами не ставилась.

А. Два года спустя: продолжение обновления обязательных требований и «гильотина» «белого списка»

1 января 2021 г. на систему обязательных требований опустилась «регуляторная гильотина». По данным Минэкономразвития России¹, к началу 2021 г. было отменено 3025 нормативных правовых акта, принятых после 1991 г. Однако по правилам «гильотины», даже если акты, принятые до 2020 г., не были формально отменены, они не могут применяться при осуществлении значительного количества видов государственного контроля (надзора). Исключением являются акты, которые внесли в так называемый «белый список»². Это временная мера, и в дальнейшем акты из данного списка должны заменяться новыми актуализированными актами, разработанными в соответствии с положениями Закона об обязательных требованиях.

В предыдущем докладе РСПП «Об осуществлении контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в Российской Федерации 2020/2021 г.» авторы указывали на потенциальную проблематику «белого списка»³. Авторы опасались, что конструкция «белого списка» приведет к спорам о допустимости или недопустимости применения тех или иных актов в конкретных

случаях. Частично эти угрозы реализовались на практике, о чем будет подробнее указано ниже.

На момент принятия «белого списка» 31 декабря 2020 г. для 66 видов контроля предусматривалась возможность применения 1275 «старых» актов⁴ с обязательными требованиями, составляющими немалую часть всего массива проверяемых требований. При этом для трети документов были определены предельные сроки применимости таких актов (от 1 марта 2022 г. до 1 сентября 2025 г.).

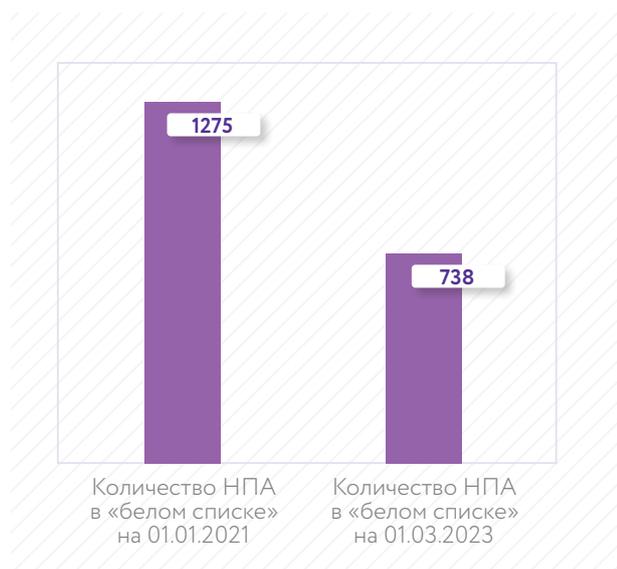
К 1 марта 2023 г. в «белом списке» числится 737 «старых» документов, которые по-прежнему могут применяться в рамках 61 вида контроля (рис. 2.1)⁵.

Таким образом, за два года данный список сократился более чем на 40%. Сокращение «белого списка» — важный результат деятельности правительства, который означает, что обязательные требования сотен НПА актуализированы и приведены в соответствие с положениями Закона об обязательных требованиях.

- 1 Доклад Минэкономразвития России, направленный в Правительство Российской Федерации письмом от 15.06.2021 № 18565-АХ/Д26и, не опубликовывался.
- 2 Постановление Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467 «Об утверждении Перечня нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов, отдельных положений нормативных правовых актов и групп нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, правовых актов, отдельных положений правовых актов, групп правовых актов исполнительных и распорядительных органов государственной власти РСФСР и Союза ССР, решений Государственной комиссии по радиочастотам, содержащих обязательные требования, в отношении которых не применяются положения ч. 1, 2 и 3 ст. 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».
- 3 Плаксин С. М., Абузярова И. А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2020–2021. РСПП, НИУ ВШЭ. М., 2021. С. 51.
- 4 С учетом пересечений одних и тех же документов в отношении различных видов контроля.
- 5 В «белом списке» содержатся сведения о большем количестве актов. Однако более 120 документов, хотя и числятся в «белом списке» как актуальные, по факту уже признаны утратившими силу.

Рис. 2.1.

«Гильотина» «белого списка» (количество НПА в «белом списке» на различные даты)



Источник: Составлено авторами на основе данных постановления Правительства РФ от 31.12.2020 № 2467.

Б. Проблемы применения «гильотины»

Применение правила «гильотины» о недопустимости оценивания требований НПА, принятых до 2020 г., а также применение сохраняющих свое действие более 700 НПА из «белого списка» на практике сопряжены с рядом трудностей:

- «регуляторная гильотина» и, соответственно, «белый список» относятся только к определенным сферам регулирования, которые определены ст. 1 Закона об обязательных требованиях и уточнены Распоряжением Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р. Кроме того, принцип «гильотины» о невозможности применения «старых» актов, принятых до 2020 г., даже если они не были отменены, касается только общественных отношений, возникающих при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности. Между тем такие акты могут по-прежнему применяться в рамках разрешительной деятельности. Поэтому сохранение юридической силы и ограниченное действие таких «старых» актов может вводить в заблуждение

правоприменителей, что может приводить к их применению и при осуществлении контрольной (надзорной) деятельности, даже если такие акты отсутствуют в «белом списке»;

- «белый список» сформирован по видам контроля, поэтому наличие акта в «белом списке» хотя бы по одному виду контроля может на практике неверно толковаться о возможности его применения в отношении и других видов контроля.

Для проверки степени распространения таких проблем в реальной практике нормативные правовые акты, включенные в «белый список», были сопоставлены с перечнями правовых актов, содержащих обязательные требования, которые контрольные (надзорные) органы обязаны вести и размещать на своих сайтах в соответствии с ч. 5 ст. 8 Закона об обязательных требованиях (далее — перечни проверяемых актов)¹.

В перечнях проверяемых актов по состоянию на январь 2023 г. значилось почти

¹ К анализу принимались перечни, которые были размещены на сайтах контрольных (надзорных) органов после реализации механизма «регуляторной гильотины», в соответствии с агрегированными данными о таких перечнях, собранными в справочной правовой системе «КонсультантПлюс».

Рис. 2.2.

Содержание перечней проверяемых актов



Источник: Подсчеты авторов без исключения случаев дублирования одних и тех же актов в разных перечнях.

8,6 тыс. нормативных правовых актов¹ применительно к 454 контрольным (надзорным) и разрешительным функциям. Следует отметить, что по сравнению с периодом до «гильотины» перечни проверяемых актов сократились на 18% (рис. 2.2). Это демонстрирует достижения регуляторной реформы при условии, что указанное уменьшение количества проверяемых актов приводит и к сокращению проверяемых требований в сопоставимых масштабах.

Среди 10,5 тыс. правовых актов, включенных во все перечни правовых актов в начале 2020 г., по экспертным подсчетам, уникальными являлись 8490 актов².

В настоящее время реестрирование проверяемых актов ведется уже в машиночитаемом виде в рамках Реестра обязательных требований. К моменту публикации доклада наполнение данного реестра было завершено. По состоянию на 5 апреля 2023 г. в реестр было включено 4275 уникальных нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования.

В результате анализа перечней проверяемых актов были обнаружены следующие проблемы реализации «регуляторной гильотины».

Проблема 1. Серая зона «гильотины»

Не все функции, в отношении которых ведомствами приняты перечни проверяемых актов, попадают в сферу действия «гильотины». По оценкам авторов, критериям «гильотины» соответствовала примерно 1/5 изученных функций.

Напомним: границы «гильотины» проистекают из:

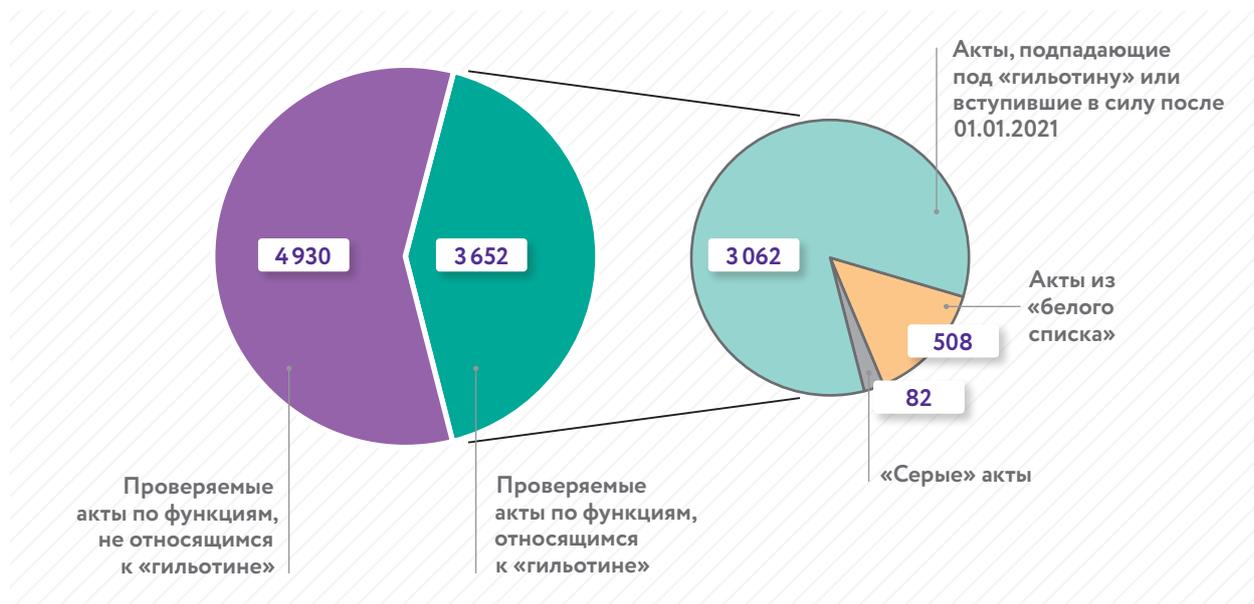
- сферы применения Закона об обязательных требованиях, определенной в ст. 1 (например, закон не применяется к требованиям в сфере частной охранной деятельности, антитеррорстической защищенности объектов, налогового, валютного, бюджетного регулирования и т. д.);
- общей рамки «регуляторной гильотины», указанной в ст. 15 Закона об обязательных требованиях (только обязательные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении государственного контроля (надзора), это означает, в частности, что в отношении разрешительных функций «гильотина» не «падает»);
- перечня видов контроля, в отношении которых реализуется механизм «регуляторной гильотины», утвержденного

1 С учетом дублирования одних и тех же актов в разных перечнях.

2 Плаксин С. М., Абузярова И. А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2020–2021. РСПП, НИУ ВШЭ. М., 2021. С. 51.

Рис. 2.3.

Проверяемые акты и «гильотина». Структура перечней проверяемых актов и относимость НПА в них к «регуляторной гильотине»



Источник: Подсчеты авторов без исключения случаев дублирования одних и тех же актов в разных перечнях.

Распоряжением Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р, в котором указаны не все виды контроля (например, «гильотина» не применяется для энергетического надзора, надзора в области защиты населения и территории от ЧС и т. д.);

- изъятий из-под действия «регуляторной гильотины» отдельных актов или групп актов в ч. 7 ст. 15 Закона об обязательных требованиях и примечаниях к перечню видов контроля, в отношении которых реализуется механизм «регуляторной гильотины», утвержденного Распоряжением Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р (например, действие «регуляторной гильотины» не распространяется на нормативные правовые акты в сфере электроэнергетики, государственно-частного партнерства и др.).

Перечни проверяемых актов для таких функций указывали на 3,7 тыс. регулирующих актов, из них 590 раз значились проверяемые ведомствами акты, принятые до 2020 г., на которые должна была упасть «гильотина». Среди них в 82 случаях в перечнях указывались документы, отсутствующие в «белом списке» (всего 65 уникальных НПА) (рис. 2.3).

Сопоставление перечней проверяемых актов и «белого списка» позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, 2,2% актов из состава действующих перечней проверяемых актов включены в них с нарушением правил «регуляторной гильотины». На такие акты должна была упасть «гильотина», и они отсутствуют в «белом списке». По правилам «гильотины» независимо от того, признаны ли утратившими силу, не действующими на территории России или отменены ли подобные «старые» акты, с 2021 г. не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в таких актах, ни в рамках контроля, ни при привлечении к административной ответственности. Такое правило должно было создать гарантии успешности реформы, убедить регуляторов в неизбежности «гильотины», побудив их тем самым к активным действиям по обновлению регулирования.

Двойкий статус «старых» актов (вступивших в силу до 2020 г. и не отмененных) приводит на практике к противоречиям. С одной стороны, такие акты не могут в силу прямого указания закона оцениваться в рамках отдельных видов контроля и выступать основанием для привлечения к административной ответственности,

а с другой — такие акты сохраняют юридическую силу и могут применяться в рамках разрешительной деятельности, а также в рамках видов контроля, выведенных из-под действия «гильотины». Это приводит к формированию своеобразной «серой» зоны регулирования. В условиях недостаточности информационной работы по разъяснению последствий «гильотины» среди и инспекторов, и контролируемых лиц такая ситуация неизбежно приводит к противоречивой правоприменительной практике.

Наибольшая доля таких «проблемных» актов от общего количества проверяемых актов зафиксирована по видам контроля, осуществляемым Росреестром, ФАС России, Росприроднадзором, Росстандартом. В разрезе вопросов государственного регулирования большинство «проблемных» актов касаются следующих сфер:

- здравоохранение (в том числе вопросы оборота наркотических средств, производства и оборота лекарственных средств) — 17 актов;
- охрана окружающей среды (в том числе обращение с отходами, лесопользование) — 15 актов;
- антимонопольное законодательство и естественные монополии — 8 актов;
- транспорт — 7 актов;
- метрология — 5 актов;
- информация и СМИ — 4 акта;
- маркировка отдельных видов товаров средствами идентификации — 4 акта;
- саморегулируемые организации арбитражных управляющих — 4 акта;
- санитарно-эпидемиологическая безопасность — 3 акта.

Данные кейсы свидетельствуют о все еще неустоявшейся практике реализации «гильотины». Включение в перечни проверяемых актов НПА, принятых до 2020 г., демонстрирует, что даже на уровне центральных аппаратов контрольных (надзорных) органов, формирующих такие перечни, не внедрены механизмы исключения подобных ошибок, не проведена необходимая разъяснительная работа с ответственными сотрудниками. Методические недостатки организации работы по внедрению в практику принятого политического решения о недопустимости применения «старых» актов транслируются вниз

на уровень территориальных органов и линейных сотрудников.

Например, обязательные требования постановления Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 «Об утверждении Правил холодного водоснабжения и водоотведения и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» оцениваются в рамках федерального государственного экологического контроля (надзора). Данный вид контроля входит в перечень видов контроля, в отношении которых реализуется «регуляторная гильотина» в соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 15.12.2020 № 3340-р. Постановление Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 вступило в силу до 2020 г. и не входит в «белый список». В соответствии с законом об обязательных требованиях это означает, что требования, утвержденные данным актом, не могут оцениваться при осуществлении государственного контроля независимо от того, признано оно утратившим силу или недействующим. Однако данный акт до сих пор входит в ведомственный перечень проверяемых актов. Более того, на практике требования данного акта продолжают проверяться.

Как следует из решения Арбитражного суда Нижегородской области от 05.09.2022 по делу № А43-6925/2022, нарушения требований постановления Правительства РФ от 29.07.2013 № 644 были зафиксированы в рамках внеплановой проверки Межрегионального управления Росприроднадзора по Нижегородской области и Республике Мордовия, проведенной в отношении ООО «Караван-СК» с 6 декабря 2021 г. по 17 декабря 2021 г..

Во-вторых, нахождение нормативных правовых актов в «белом списке» в отдельных ситуациях ограничено определенным сроком. В этом случае истечение предельного срока возможности применения «старого» акта, если такой акт при этом не признан утратившим силу, также создает правовую неопределенность о пределах применения данного акта. Например, согласно «белому списку», СанПиН 2.1.8/2.2.4.2489-09 («Гипогеомагнитные поля в производственных, жилых и общественных зданиях и сооружениях») действовал до 1 марта 2021 г., однако к началу 2023 г. не отменен.

В-третьих, на практике имеются случаи применения «старых» актов, отсутствующих не только в «белом списке», но

и в ведомственных перечнях проверяемых актов по видам контроля. Приведенная выше доля «серых» НПА, ошибочно включенных в перечни проверяемых актов (2,2%), может быть оценена как крайне незначительная и свидетельствовать, скорее, о высокой эффективности работы правительства. Но эти акты, скорее всего, являются лишь видимой верхушкой айсберга. До конца не понятно, каков реальный объем «серой» зоны «гильотины», так как на практике фиксируются случаи, когда КНО оценивают требования, содержащиеся в актах, на которых должна была упасть «гильотина», но они не отменены, отсутствуют в «белом списке», и мы их не видим в ведомственных перечнях проверяемых актов. Масштаб проблемы в точности установить невозможно, так как предмет контроля пока до конца не структурирован в формате исчерпывающего реестра требований. Однако отдельные кейсы видны из судебной практики.

Например, на практике по-прежнему при проверках используются Санитарные правила СП 1.1.1058-01.1.1 («Общие вопросы. Организация и проведение производственного контроля за соблюдением Санитарных правил и выполнением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий»).

Как следует из решения Арбитражного суда Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 25.05.2022 по делу № А75-2330/2022 с 09.11.2021 по 22.11.2021 в отношении АО «Тандер» Управлением Роспотребнадзора по ХМАО — Югре была проведена плановая выездная проверка в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора. Среди прочего выявлено, что в магазинах торговой сети не организован производственный контроль за соблюдением санитарно-эпидемиологических требований, проверяющим не представлены протоколы лабораторно-инструментальных исследований в соответствии с программой производственного контроля. Нарушения надзорным органом обосновывались со ссылкой на Санитарные правила, принятые в 2001 г. (СП 1.1.1058-01.1.1), касающиеся организации и проведения производственного контроля.

Иным примером из сферы компетенции Роспотребнадзора является применение требований СанПин 2.3.1324-03

«Гигиенические требования к срокам годности и условиям хранения пищевых продуктов», также отсутствующих в «белом списке». При этом в данном случае контролируемое лицо безуспешно пыталось оспорить в судебном порядке применение данного акта со ссылкой на механизм «регуляторной гильотины».

Как следует из решения Арбитражного суда Смоленской области от 16.06.2022 по делу № А62-3475/2022, Управление Роспотребнадзора по Смоленской области на основании жалобы потребителя привлекло к административной ответственности 18.04.2022 ОАО «Копейка-Москва» по ч. 2 ст. 14.43 КоАП РФ. Среди прочего продуктового магазину вменялось в качестве нарушения несоблюдение требований, выразившееся в размораживании (дефростации) замороженных пищевых продуктов (пончиков) перед их реализацией потребителю. Торговое предприятие оспорило применение данного акта. По мнению заявителя, хозяйствующие субъекты с 01.01.2021 не подлежат привлечению к административной ответственности за несоблюдение требований, содержащихся в нормативных правовых актах, вступивших в силу до 01.01.2020. Однако суд пришел к выводу, что нормы п. 3.1.7 СанПин 2.3.1324-03 не содержат положений, отличающихся от требований, установленных техническими регламентами (ТР ТС 021/2011 и ТР ТС 022/2011), а лишь конкретизируют эти требования. С учетом этого суд счел возможным назначить ООО «Копейка-Москва» административный штраф в размере 150000 руб.

Другим примером является оценивание в рамках ветеринарного надзора требований «Правил проведения дезинфекции и дезинвазии объектов государственного ветеринарного надзора», утвержденных Минсельхозом РФ 15.07.2002 № 13-5-2/0525. Данный акт также отсутствует в «белом списке» и в ведомственном перечне проверяемых актов.

Как следует из решения Арбитражного суда Калужской области от 01.04.2022 по делу № А23-76/2022, Управление Россельхознадзора по Брянской, Смоленской и Калужской областям с 15.09.2021 по 28.09.2021 провело внеплановую выездную проверку в отноше-

нии индивидуального предпринимателя главы крестьянского (фермерского) хозяйства. Среди прочего были выявлены нарушения организации при входе в помещение для содержания птицы дезинфекционных кюветов (дезковриков). Соблюдение требований к таким дезинфекционным барьерам оценивалось по «Правилам проведения дезинфекции и дезинвазии объектов государственного ветеринарного надзора», утвержденных Минсельхозом РФ 15.07.2002 № 13-5-2/0525.

Вопрос допустимости применения тех или иных актов в связи с реализацией механизма «регуляторной гильотины» становится предметом судебного рассмотрения крайне редко. В справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» содержатся сведения не более чем о 30 судебных спорах, в которых рассматривались вопросы, касающиеся правомерности применения нормативных правовых актов по признаку их отношения к «регуляторной гильотине». Большинство споров касаются переходных положений, связанных с «гильотиной». Например, к таким спорам относились требования о применении принципа обратной силы и прекращении производства по делу об административном правонарушении, возбужденному до 1 января 2021 г. за нарушение требований «гильотинированных» актов. Также в судах рассматривались споры о допустимости проверки после 1 января 2021 г. соблюдения требований предписаний, выданных до 1 января 2021 г., об устранении выявленных нарушений обязательных требований, содержащихся в «гильотинированных актах». Выявлено только 5 судебных дел, в которых спор касался относимости «гильотины» к тем или иным нормативным правовым актам. В трех случаях суд встал на сторону контрольных (надзорных) органов и в двух — на сторону хозяйствующих субъектов. Например, Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (Решение от 29.11.2021 по делу № А75-16237/2021) признал невозможным применение «Правил охраны магистральных трубопроводов», утвержденных постановлением Госгортехнадзора России от 24.04.1992 № 9.

Небольшое количество споров, связанных с реализацией механизма «регуляторной гильотины», может быть объяснено действующим мораторием на проведение КНМ. Споры отсутствуют по причине крайне небольшого количества проверок. Выше

указывалось, что в 2022 г. было проведено минимальное количество КНМ с момента начала наблюдений.

Проблема 2. Расширительное толкование «белого списка»

«Белый список» группируют допустимые к применению НПА по видам контроля. Это должно означать, что обязательные требования соответствующего акта могут оцениваться только в рамках того вида контроля, в отношении которого «белый список» это допускает. Большинство актов из «белого списка» соответствуют только одному какому-либо виду контроля. Более 50 актов могут применяться одновременно в рамках двух каких-либо видов контроля, небольшое количество актов — одновременно в рамках трех видов контроля. Сопоставление перечней проверяемых актов и «белого списка» позволяет прийти к выводу, что на практике допускаются случаи расширительного толкования «белого списка». Как минимум 10 «старых» актов указаны в ведомственных перечнях проверяемых актов по видам контроля, которые не соответствуют «белому списку».

Одним из таких актов является постановление Правительства РФ от 16.07.2009 № 584 «Об уведомительном порядке начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности». Данный акт содержит обязательные требования к началу деятельности в различных сферах общественных отношений. Однако в «белом списке» данный акт записан только применительно к государственному контролю за обращением медицинских изделий. В то же время уведомление о начале предпринимательской деятельности следует подавать в нескольких сферах экономической деятельности: при начале деятельности кафе, ресторанов, гостиниц (оценивается в рамках санитарно-эпидемиологического надзора), деятельности по перевозкам пассажиров и багажа по заказам автомобильным транспортом (оценивается в рамках контроля (надзора) на автомобильном транспорте) и в иных случаях. Это может означать, что в «белом списке» данный акт соответствует только контролю за обращением медицинских изделий? Буквальное толкование и вывод о неправомерности оценки обязательных требований, содержащийся в этом акте, в рамках иных видов контроля, очевидно, является контринтуитивным, так как сложно предположить намеренное исключение правительством возможности применения

анализируемого требования для прочих видов деятельности. В итоге практика корректирует применение «белого списка» исходя из здравого смысла. Однако допустимость расширительного толкования «белого списка» для иных НПА в аналогичных случаях выглядит более противоречивым.

Например, Приказ Минздрава России от 15.12.2014 № 835н «Об утверждении «Порядка проведения предсменных, предрейсовых и послесменных, послерейсовых медицинских осмотров» включен в «белый список» в отношении двух видов контроля: государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности и федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства. Однако на практике требования данного акта оцениваются также при осуществлении государственного контроля (надзора) на автомобильном транспорте. Такой вывод можно сделать из анализа соответствующего ведомственного перечня проверяемых актов, а также из судебной практики.

Как следует из решения Арбитражного суда Приморского края от 15.04.2022 по делу № А51–17334/2021, МТУ Ространснадзора по ДФО в июне 2021 г. провел внеплановую документальную проверку ООО «Васильев» ранее выданного предписания от 21.05.2021. По результатам проверки обществу вынесено новое предписание от 30.06.2021. Среди прочего хозяйственное общество должно было устранить выявленные нарушения «Порядка проведения предсменных, предрейсовых и послесменных, послерейсовых медицинских осмотров», утвержденного Приказом Министерства здравоохранения РФ от 15.12.2014 № 835н. В судебном заседании не оспаривалась допустимость применения данного акта в рамках государственного контроля на автомобильном транспорте в связи с последствиями «регуляторной гильотины».

Проблема 3. Внесение изменений и дополнений в акты из «белого списка»

Одним из принципиальных решений, принятых при подготовке механизма «регуляторной гильотины», был запрет на внесение изменений и дополнений

в нормативные правовые акты, включенные в «белый список». При необходимости изменений таких актов они должны признаваться утратившими силу, и регулятор должен принять новый акт в соответствии с положениями Закона об обязательных требованиях. Данное самоограничение ускорило обновление регулирования, но создавало существенные трудности для правительства, так как разработка новых актов не всегда могла быть выполнена в приемлемые сроки. Характерным примером являлись «Правила дорожного движения», утвержденные постановлением Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090. Внесение в них назревших изменений было ограничено указанным требованием. Кроме того, часто внесение изменений обуславливалось техническими причинами (перераспределение функций, назначение ответственных и т. д.), а не изменением регулирования по существу. В итоге запрет на внесение изменений в акты из «белого списка» периодически нарушался. В 2021 г. актуализировали более 20 актов Правительства РФ из «белого списка», при этом в 10 случаях правки имели содержательный характер. Также в 2021 г. были изменены 2 акта федеральных органов исполнительной власти.

В итоге в 2022 г. запрет на внесение изменений в акты из «белого списка» был ослаблен. Постановлением Правительства РФ от 03.03.2022 № 286 было разрешено вносить изменения в акты Правительства РФ из «белого списка», если они имеют юридико-технический характер, обусловлены передачей или распределением полномочий, функций между органами или должностными лицами и не содержат обязательных требований. Кроме того, было разрешено вносить изменения, содержащие обязательные требования, если они улучшают положение субъектов экономической деятельности и не устанавливают новых запретов, ограничений и обязанностей, что должно подтверждаться заключением об оценке регулирующего воздействия.

В конце 2022 г. для применения такого же подхода в отношении актов федеральных органов исполнительной власти Минэкономразвития России подготовило соответствующие поправки, которые по состоянию на январь 2023 г. еще не были приняты¹.

1 Минэкономразвития предложило упростить изменение законов для улучшения работы бизнеса // ТАСС. 19.01.2023. <<https://tass.ru/ekonomika/16836179>> (дата обращения: 04.02.2023).

В. «Гильотина» в текущем нормотворчестве

В 2022 г. продолжили работу более 40 рабочих групп «регуляторной гильотины» при Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций. Напомним, что рабочие группы функционируют по правилу двух ключей. Для продвижения проекта необходимо получить одобрение представителей бизнеса в рабочих группах (рабочие группы от экспертного и делового сообщества) и представителей органов власти. Рабочие группы имеют двух сопредседателей (от бизнеса или экспертного сообщества и от власти).

После завершения кампании по пересмотру нормативных правовых актов, вступивших в силу до 01.01.2020, деятельность рабочих групп «регуляторной гильотины» приобрела постоянный характер. Сейчас они рассматривают все проекты нормативных правовых актов, содержащие обязательные требования и разрабатываемые в рамках текущего нормотворчества. В соответствии с абз. 19 п. 12 «Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», утвержденных постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009, нормативные правовые акты, содержащие обязательные требования, направляются

на государственную регистрацию в Минюст России с приложением протокола заседания рабочей группы или подкомиссии.

Деятельность рабочих групп «регуляторной гильотины» курирует Подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти, которая в том числе рассматривает все конфликтные ситуации. В 2022 г. Подкомиссия провела 84 заседания и одобрила 313 проектов НПА (в том числе с замечаниями). На рис. 2.4, 2.5 представлены статистические данные о работе Подкомиссии.

Помимо решений об одобрении или неодобрении проектов НПА Подкомиссия может давать ведомствам поручения, касающиеся рассмотренных проектов (например, проведение анализа правоприменительной практики после принятия НПА). В 2022 г. в протоколах заседаний Подкомиссии содержались указания на 6 таких поручений (в 2021 г. — на 19)¹.

Обращают внимание снижение активности Подкомиссии (в части отказа в согласовании проектов НПА) и рутинизация ее деятельности. По всей видимости, на заседания Подкомиссии все реже и реже выносятся вопросы, по которым не достигнут компромисс.

Г. Другие направления «регуляторной гильотины»

Под маркой «гильотины» в СМИ подаются также усилия правительства по оптимизации разрешительной деятельности, а также по систематизации разъяснительных документов регуляторов. В отличие от «регуляторной гильотины» обязательных требований, данные механизмы не имеют законодательного урегулирования и проводятся в рамках общей работы по совершенствованию государственных функций.

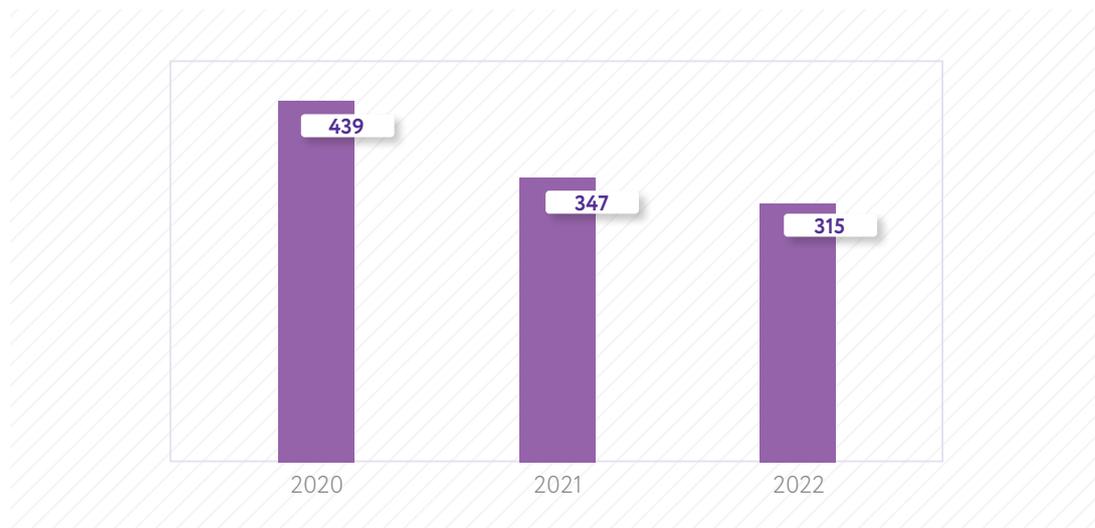
В части *разрешительной деятельности* главным механизмом оптимизации является цифровизация процедур выдачи (продления) разрешений и обеспечения возможности оказания соответствующих государственных услуг на ЕПГУ. Перед цифровизацией разрешений рассматривается необходимость сохранения каждого

разрешительного режима, оценивается целевое состояние видов разрешительной деятельности, а также проводится ревизия документов и сведений, которые должны представить заявитель для получения разрешений, и сроков предоставления услуги. В итоге регулирующее воздействие разрешительных режимов после такой оптимизации становится меньше, что соответствует принципам «регуляторной гильотины». Всего через такую ревизию должны пройти около 500 видов разрешений. Из них 233 вида (включая 49 видов лицензий) уже переведены в электронный вид к концу прошлого года. До конца 2023 г. через ЕПГУ должен предоставляться еще 181 вид разрешений. Около 20 видов разрешений будут отменены

1 Регуляторная гильотина // Реформа контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. Аналитический центр при Правительстве РФ. <<https://knd.ac.gov.ru/documents/>> (дата обращения: 04.02.2023).

Рис. 2.4.

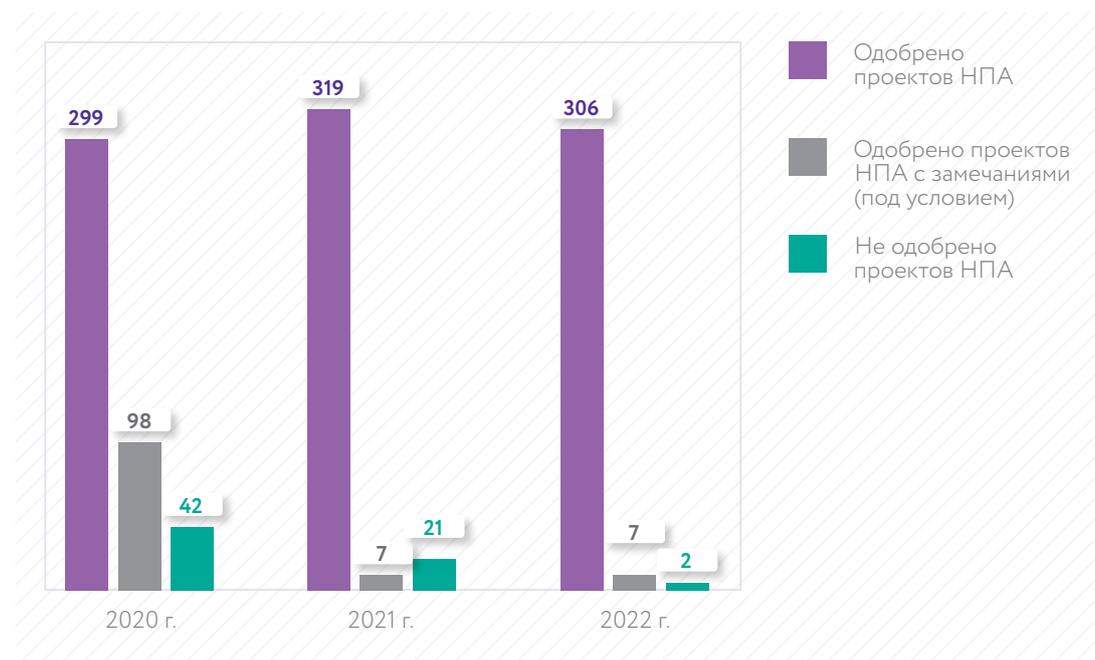
Общее количество проектов НПА, рассмотренных Подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций в 2020–2022 гг.



Источник: Расчеты авторов на основе данных из протоколов заседаний Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти.

Рис. 2.5.

Рассмотрение проектов НПА Подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций в 2020–2022 гг.



Источник: Расчеты авторов на основе данных из протоколов заседаний Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти.



Ринат Гизатулин

сопредседатель Рабочей группы в сфере экологии и природопользования при Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы

заместитель генерального директора АО «ОХК «Уралхим»

советник генерального директора ПАО «Уралкалий»

Прошедший год показал, с какими трудностями порой приходится сталкиваться стране, геополитическая ситуация затронула практически все грани общественных отношений. Как в этой связи повела себя сфера контрольно-надзорной деятельности? Изменились ли подходы?

Продолжение реформы контрольно-надзорной деятельности в текущих условиях обострения геополитических проблем не только не потеряло своей актуальности, но стало еще более необходимым инструментом в борьбе за эффективность нашей экономики.

Ведь компании от самых малых предприятий до крупных холдингов продолжают бороться за сохранение производственных мощностей, объемов производства продукции и, конечно, рабочих мест на фоне возникших трудностей с логистикой, финансированием, страхованием и многими другими факторами из-за введенных санкционных ограничений.

2022 год стал очень показательным с точки зрения реакции государственных органов на проблемы, с которыми столкнулся бизнес. В такой острый для всех период все министерства во главе с Правительством РФ продемонстрировали крайне оперативное реагирование по принятию мер, направленных на смягчение экономических последствий от введения санкций.

Навряд ли Россия могла бы столь долгое время выдерживать такой беспрецедентно высокий уровень давления на экономику, если бы не чуткое взаимодействие бизнеса и органов государственной власти, основанное на понятной регуляторике.

В этой связи полагаю, что одним из основных направлений контрольно-надзорной деятельности стало принятие решений о продлении/непродлении срока действия ряда законодательных норм «временного характера», принятых в начале 2022 г. в целях снижения административной и финансовой нагрузки, а также отдельных законодательных актов о переносе сроков по исполнению обязательных требований, предусмотренных постановлением Правительства № 353.

Данная работа ведется на постоянной основе при активном взаимодействии органов власти с предприятиями соответствующих отраслей. Очень важно сейчас понимать, как и куда двигаться дальше. Подчеркну, что многие уже принятые меры действительно позволили сократить издержки, сохранить стабильность в трудовых коллективах, помогают выстраивать новые финансово-логистические схемы.

Вообще, реформа контрольно-надзорной деятельности — это прежде всего про тесную связь, общение и взаимодействие. И эта связь за последнее время стала фактически круглосуточной. Мы это видим, ощущаем, и для нас это очень важно.

То есть такой формат работы в виде сформированных рабочих групп стоит продолжать?

Определенно да. Все уже привыкли к такой понятной структуре. От разработчика поступает проект нормативного правового акта, рабочая группа рассматривает, готовит замечания, а дальше происходит его обсуждение среди всех заинтересованных сторон. Мы всегда стараемся найти компромисс, баланс между необходимостью минимизации рисков возникновения угрозы жизни и здоровью людей и максимизацией экономической эффективности ведения хозяйственной деятельности.

Статистика и цифры более красноречиво показывают результаты. Так, всего за период с 01.01.2021 по 01.12.2022 было рассмотрено 811 актов в сфере экологии и природопользования.

Конечно, не всегда всё решается гладко и мирно. Порой самые бурные обсуждения возникают по острым сферам регулирования. Таких моментов в сфере экологии и природопользования довольно много. Например, законы о порядке вывода из эксплуатации опасных производственных объектов и ликвидации экологических последствий (так называемый Усольский закон), о вторичных материальных ресурсах, о расширенной ответственности производителей — это, пожалуй, одни из самых обсуждаемых нормативных актов на площадке Правительства за последнее время. Мы продолжаем проводить совместные совещания, чтобы качественно дорабатывать положения актов и исключать необходимость их оперативной корректировки ввиду их неисполнимости, а также неоднозначности устанавливаемых ими обязательных требований.

Поэтому не стоит останавливаться на достигнутых результатах. Работу следует продолжать, совершенствуя нормотворческую деятельность и вырабатываемые в ее процессе правовые акты.

Сейчас у всех на повестке стоит вопрос цифровизации. Подскажите, как обстоит дело в сфере контрольно-надзорной деятельности?

Цифровизация является неотъемлемой частью реформы контрольно-надзорной деятельности и позволяет существенно повысить ее эффективность. Увеличение количества мероприятий, проводимых в удаленных форматах и в виде дистанционного мониторинга, позволяет сократить время и органам государственной власти, и бизнесу, что, в свою очередь, позволяет всем работать продуктивнее.

Сейчас контрольно-надзорные органы вправе использовать другие — более удобные и менее затратные для предпринимателей — инструменты контроля. Например, внедрение информационных систем прослеживаемости товаров, постепенно вводимых в разных сферах деятельности, позволяет заменить традиционные формы контрольно-надзорных мероприятий. Ведь это более современная и информативная модель, основанная на учете движения товаров по всей цепочке на основе единой информационно-аналитической платформы. Такой механизм контроля очевидно позволит минимизировать административную нагрузку на бизнес-процессы.

При ведении такой работы важно переориентировать деятельность органов государственной власти с проверочных мероприятий на работу с базами данных, аналитикой и системами. А это можно сделать при параллельном процессе подготовки необходимых технических регламентов по межведомственному взаимодействию и привлечению квалифицированных ИТ-кадров.

В настоящее время эти вопросы должны незамедлительно решаться как на федеральном уровне, так и в регионах, поскольку, как я полагаю, все ресурсы для этого есть.

Каким Вы видите развитие контрольно-надзорной деятельности в России? И какие существуют недочеты?

Это, безусловно, снижение числа излишних проверок и увеличение количества мероприятий, имеющих профилактический характер, что соответствует уже сложившейся в современных условиях довольно устойчивой тенденции в рос-

сийском контроле и надзоре. Также мы наблюдаем изменения в направлении мышления контрольных органов, теперь приоритет отдается профилактическим мероприятиям, а не надзорным. Предотвращать нарушения, а не наказывать за них — наиболее приемлемый для бизнеса формат работы.

Однако стоит признать, что такой принцип быстро не приживается, ментальность контрольных органов в субъектах пока еще перестраивается, и, к сожалению, на местах контролер продолжает искать поводы, чтобы предъявить претензию субъекту предпринимательской деятельности. Важно с этим работать и совершенствовать контрольную работу не только на уровне деклараций правительства, но и в каждом конкретном субъекте Российской Федерации.

Кроме того, важным механизмом должно стать развитие и дальнейшее внедрение информационных технологий, электронных площадок и сервисов, удобных для оперативной коммуникации всех вовлеченных сторон в процессе контрольно-надзорной деятельности. Такой фундаментальный подход будет способствовать решению принципиальной задачи: ставить в центр внимания права и законные интересы граждан и организаций, потребности и ожидания людей в соответствии с конституционным императивом о человеке как наивысшей ценности.

Необходимо не на словах, а на деле действительно строить государство для людей.

или переведены на уведомительный порядок. В отношении 80 видов разрешений признано целесообразным не проводить их цифровизацию. По данным Аналитического центра при Правительстве РФ, эта работа позволила сократить сроки выдачи разрешительных документов более чем вдвое (с 16 до 7 дней)¹.

Напомним, что, по оценкам НИУ «Высшая школа экономики», приведенным в предыдущем докладе, количество разрешительных режимов оценивалось в несколько большем объеме². Всего эксперты выявили 626 видов разрешений на конец 2021 г., что выше на 16% аналогичного значения 2016 г. (541 вид разрешений). В этом году рекомендуется сверить списки разрешений для расширения проекта по их цифровизации.

Другим подобным направлением «гильотины» в 2022 г. стала систематизация *разъяснительных документов* федеральных органов исполнительной власти и приведение подобных документов в соответствие принципам Закона об обязательных требованиях. Данный закон устанавливает два вида разъяснительных документов:

официальные разъяснения обязательных требований и руководства по соблюдению обязательных требований. Пока практика подготовки таких документов не стала массовой. В справочно-правовой системе «КонсультантПлюс» содержатся сведения о 8 официальных разъяснениях обязательных требований и около 20 руководств по соблюдению обязательных требований, изданных во исполнение норм Закона об обязательных требованиях.

Закон об обязательных требованиях не отменяет полномочие государственных органов рассматривать обращения граждан и организаций, вытекающее из Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». В соответствии с ч. 1 ст. 9 данного закона обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, подлежит обязательному рассмотрению. В ответах на такие обращения государственные органы не могут не высказывать позиции в отношении соблюдения обязательных требований, если обращение содержит вопросы об этом. Часто ответ дается

1 Статистические данные приводятся по материалам публикаций в газете «Коммерсант». См.: Можно значит нужно. Аппарат правительства торопит реформу разрешительной деятельности // Коммерсант. 20.01.2023. <<https://www.kommersant.ru/doc/5774929>> (дата обращения: 04.02.2023); Дали жалобную кнопку. Белый дом запускает досудебное обжалование невыдачи бизнесу разрешений // Коммерсант. 26.01.2023. <<https://www.kommersant.ru/doc/5785255>> (дата обращения: 04.02.2023).

2 Плаксин С. М., Абузярова И. А. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад 2020–2021. РСНП, НИУ ВШЭ. М., 2021. С. 51.

Таблица 2.1

Сравнительный анализ отдельных форм коммуникаций органов власти, в которых может доводиться до сведения общественности позиция по вопросам соблюдения обязательных требований

	Официальные разъяснения обязательных требований	Руководство по соблюдению обязательных требований	Ответы на обращения граждан и организаций	Публичная переписка с территориальными органами и ОИВ субъектов РФ	Разъяснения в рамках отраслевого регулирования
Основание	Закон об обязательных требованиях		Федеральный закон № 59-ФЗ	Типовой регламент внутренней организации ФОИВ	Отраслевые акты
Субъект разъяснений	Органы, принявшие НПА	КНО	Регулятор (министерство), КНО		Отраслевое регулирование
Обязательность разъяснений для КНО	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
Иммунитет от ответственности при следовании разъяснениям	Да	Да	Нет	Нет	Нет
Инициирование разъяснений	Орган власти	Орган власти	Гражданин, организация	Орган власти	Гражданин, организация
Обязательность публикации разъяснения	Нет	Да (официальный сайт КНО, ЕРВК)	Нет	Нет	Нет

Источник: Составлено авторами на основе НПА.

с напоминанием заявителю, что соответствующий орган не наделен полномочием по разъяснению законодательства и практики его применения, что соответствующие разъяснения не имеют обязательного характера и вместе с тем орган полагает возможным сообщить заявителю свое мнение по затронутому вопросу.

Кроме того, ведомства могут доводить информацию по тому или иному вопросу неограниченному кругу лиц, распространять экспертные или методические материалы, инструктировать в публикуемых письмах свои территориальные органы. Во многих случаях в подобных сообщениях затрагиваются вопросы соблюдения обязательных требований.

Также в некоторых случаях с унифицированным регулированием разъяснений

Закона об обязательных требованиях могут конкурировать положения отраслевого законодательства, наделяющего те или иные органы полномочием давать разъяснения или издавать методические рекомендации. Например, в соответствии с ч. 9 ст. 40 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей» орган государственного надзора вправе давать разъяснения по вопросам применения законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей. В положениях о некоторых федеральных органах исполнительной власти закрепляются полномочия давать государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к сфере ведения ведомства.

Например, такие полномочия закреплены в положении о Минцифры России (п. 6.6), в положении о Минприроде России (п. 6.2), в положении о Роскомнадзоре (п. 6.4).

В итоге множественность форм разъяснений, отсутствие их четкого учета могут приводить к противоречиям и неоднородности правоприменительной практики. В табл. 2.1 проведен сравнительный анализ некоторых форм разъяснений, предусмотренных действующим законодательством.

В 2022 г. по поручению Президента РФ правительство проводило работу по систематизации и упорядочиванию разъяснительных документов федеральных органов исполнительной власти. Правительству поручалось провести анализ изданных федеральными органами исполнительной власти документов разъяснительного характера, а также рассмотреть вопрос о создании публичного реестра таких документов и его регулярной актуализации.

Работа была организована в соответствии с поручением заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д. Ю. Григоренко от 24.05.2022 № ДГ-ПЗ6–8572 и с учетом Методических рекомендаций по анализу действующих документов разъяснительного характера и формированию перечней документов разъяснительного характера, подготовленных Минэкономразвития России¹:

- до 1 июля ведомства должны были провести инвентаризацию действующих разъяснений;
- до 1 сентября проводилась оценка разъяснений на заседаниях рабочей группы по трем критериям: наличие надлежащих полномочий на выдачу разъяснений, актуальность разъяснений, корректность содержания разъяснений;
- к 15 ноября должны были быть отменены (отозваны) некорректные разъяснения, взамен них подготовлены новые

надлежащие разъяснения (при необходимости), а также все разъяснения (в том числе ранее изданные надлежащие разъяснения) должны быть размещены во ФГИС Реестр обязательных требований.

По итогам этой работы проанализировано более тысячи документов, отменено 548 разъяснений, не соответствующих законодательству и оказывающих негативное воздействие на правоприменительную практику. Также сохранившие действие документы разъяснительного характера были размещены в Реестре обязательных требований.

Однако в публичной части портала Реестра обязательных требований по адресу в Интернете <https://ot.gov.ru/> отсутствует отдельный раздел для размещения разъяснений. Минэкономразвития России совместно с Минцифры России прорабатывает вопрос о развитии портала для размещения подобной информации. Пока разъяснения размещены в Реестре обязательных требований в привязке к конкретным разъясняемым требованиям, и работать с ними неудобно. Также непонятен дальнейший механизм актуализации учета разъяснительных документов, которые продолжают издаваться во исполнение указанных выше нормативных правовых актов. Напомним, что работа по «гильотине» разъяснений началась с поручения Президента РФ, в котором шла речь о создании публичного реестра разъяснительных документов и его регулярной актуализации.

Авторы доклада оценивают данные направления «гильотины» (разрешений и разъяснений), как имеющие высокую значимость. Разрешительная функция государства оказывает влияние на бизнес, может быть, даже в большем объеме, чем контрольная (надзорная) деятельность. А наличие четких непротиворечивых разъяснений является важным элементом и для одного и для другого. Данную работу следует продолжить в 2023 г.

1 Письмо Минэкономразвития России от 28.06.2022 № 23719-АХ/Д26и.

2.2 Установление и действие обязательных требований

Прежде всего, следует отметить, что в 2022 г. не получила развития тревожная тенденция узкого толкования обязательных требований, ограничивающего применение закона, как ориентированного исключительно на регулирование предпринимательской деятельности¹. В настоящее время практика реализации «регуляторной гильотины», принятия актов ФОИВ, практика создания реестров обязательных требований, методические документы Минэкономразвития как ведомства, осуществляющего методическую поддержку реформы контрольной (надзорной) и разрешительной деятельности, однозначно исходят из широкого понимания экономической деятельности, фактически распространяя действие закона на любые требования, оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы².

Также на данный момент *подтверждается прогноз о минимальном влиянии закона об обязательных требованиях на практику законодательной деятельности* в силу проблемы «закона о законах»: закон об обязательных требованиях сам по себе не может ограничить законодателя в его правотворческих прерогативах принимать акты с любым содержанием. Соответственно, можно на уровне процедуры

обеспечить исполнение закона об обязательных требованиях в случае, если законопроект вносится правительством. Однако ничто не может помешать группам интересов обходить данные требования, в том числе требования об оценке регулирующего воздействия и публичном обсуждении законопроекта, внося его через депутатов Госдумы.

Согласно данным Системы обеспечения законодательной деятельности³ в рамках работы Госдумы 8-го созыва (начала работы 12 октября 2021 г.), из числа опубликованных на начало 2023 г. федеральных законов, т. е. тех, которые успешно прошли все стадии законодательного процесса, 319 были внесены Правительством РФ, 148 — депутатами Госдумы, и еще 72 — сенаторами. Таким образом, без прохождения процедур экспертизы и оценки были приняты 41% федеральных законов. Ранее в Госдуме 7-го созыва таких законов было 43%.

В 2021–2022 гг. арбитражные суды начали на практике применять *принцип «пакетного» действия обязательных требований*, закрепленный ч. 8 ст. 3 Закона об обязательных требованиях, в соответствии с которым в случае отмены нормативного правового акта, которым установлено полномочие по утверждению обязательных требований, также не подлежат применению нормативные правовые акты, ранее изданные на основании отмененного нормативного правового акта⁴. На основании данной нормы суды отказываются

1 Ранее некоторые ведомства отказывались применять положения Закона об обязательных требованиях, мотивируя это тем, что положения принимаемых ими нормативных актов не связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности. Так, в письме Минтранса России от 17.05.2021 № Д7–6–ПГ констатируется отсутствие обязательных требований в «Правилах морской перевозки пассажиров» и «Правилах перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом». Основанием для такого вывода стало то, что положения вышеуказанных документов определяют особенности правового регулирования гражданско-правовых отношений. См. также письмо Минпросвещения России от 12.05.2021 № 12–ПГ–МП–12315.

2 См., например, письмо Минэкономразвития России от 20.05.2021 № ОГ–Д26–4359.

3 <https://sozd.duma.gov.ru/>.

4 См. постановления Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2022 № 09АП–75998/2022 по делу № А40–549/2019, от 16.09.2022 № 09АП–54465/2022 по делу № А40–268672/2018, от 05.07.2022 № 09АП–37109/2022 по делу № А40–94584/2020, от 31.08.2021 № 09АП–37557/2021, 09АП–38016/2021 по делу № А40–255623/2018.

применять акты такого рода¹. Теперь данный аргумент может на практике использоваться бизнесом в делах об оспаривании предписаний контрольного органа либо постановлений о привлечении к административной ответственности.

Другая важная норма — положение ч. 7 ст. 3, в соответствии с которым в случае действия противоречащих друг другу обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами равной юридической силы, лицо считается добросовестно соблюдающим обязательные требования и не подлежит привлечению к ответственности, если оно обеспечило соблюдение одного из таких обязательных требований.

В 2022 г. было принято 7 судебных актов, где суды со ссылкой на данную норму признавали нормативные правовые акты не соответствующими закону и нарушающими права и интересы организаций и индивидуальных предпринимателей в сфере

предпринимательской и иной экономической деятельности².

Также можно говорить о складывающейся судебной практике признания правомерными и достаточными действий лица, например, в целях получения разрешения, если получение разрешения требует соблюдения совокупности обязательных требований. Суды называют такие требования «цепочками обязательных требований». Соответственно, если существуют альтернативные цепочки, предусмотренные НПА равной юридической силы, при соблюдении одной из цепочек обязательных требований лицо также считается добросовестно соблюдающим требования законодательства³. Подчеркнем, что в данных решениях суды используют расширительное толкование нормы и применяют его не только к ситуации привлечения к ответственности, но и для оценки правомерности и достаточности действий контролируемого лица в иных случаях.

Оценка фактического воздействия

Статьей 12 Закона об обязательных требованиях введена новая процедура оценки применения обязательных требований. По факту закон требует время от времени оглянуться назад и оценить состояние регуляторики в определенной отрасли в целом, а также принять решения о назревших изменениях, например, об отмене неэффективных либо избыточных НПА, реинжиниринге отрасли и т. д. В некотором смысле процедуру оценки применения можно считать даже более значимой процедурой по сравнению с ОРВ, поскольку от ее итогов зависит продление или не продление действия НПА, содержащих

обязательные требования, которые в настоящее время имеют ограниченный срок действия.

Процедура оценки применения является комплексной и включает подготовку доклада о достижении целей введения обязательных требований, его публичное обсуждение, заключение Минэкономразвития России и Минюста России, рассмотрение доклада Правительственной комиссией по проведению административной реформы, а также в некоторых случаях — оценку фактического воздействия (ОФВ) отдельных НПА⁴.

1 См. решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 27.01.2023 по делу № А56–103661/2022; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29.11.2022 по делу № А40–549/2019; решение Арбитражного суда г. Москвы от 07.11.2022 по делу № А40–62230/2019.

2 См., например, решение Арбитражного суда г. Москвы от 20.01.2022 по делу № А40–157903/2021, решение Арбитражного суда Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 03.08.2022 по делу № А56–36337/2021.

3 См. постановление Арбитражного суда Московского округа от 23.12.2021 № Ф05–31347/2021 по делу № А40–39342/2021; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 15.02.2022 по делу № А40–221016/2020.

4 См. Правила оценки применения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, подготовки, рассмотрения доклада о достижении целей введения обязательных требований и принятия решения о продлении срока действия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, или о проведении оценки фактического воздействия нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, утвержденные постановлением Правительства РФ от 31.12.2020 № 2454; Методические рекомендации по внедрению порядка проведения оценки регулирующего воздействия и порядка проведения процедуры оценки применения обязательных требований и экспертизы в субъектах Российской Федерации, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 23.12.2022 № 733.

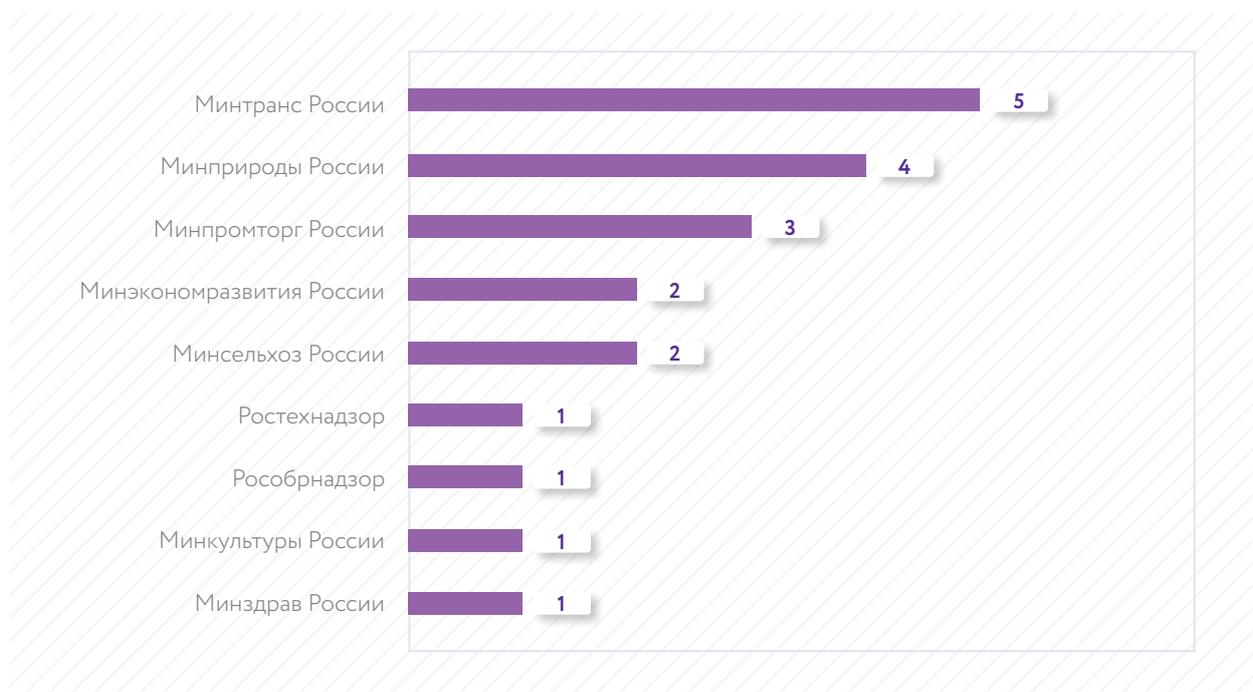
Процедура оценки фактического воздействия является более формализованной и предполагает содержательную оценку фактического влияния НПА на ведение предпринимательской деятельности, в том числе расчет выгод и издержек бизнеса на реализацию требований НПА. В ходе ОФВ готовится отчет о фактическом воздействии, проводится его публичное обсуждение, а также готовится заключение Минэкономразвития России¹.

Процедура ОФВ была внедрена в практику в 2015 г. и предполагает возможность проведения оценки любых НПА, а не только тех, которые содержат обязательные требования. Поэтому она в определенном смысле сохраняет самостоятельное значение.

Однако в последние годы ОФВ на практике не проводится, планы ОФВ на 2021, 2022 и 2023 гг. не утверждены². В прошлые годы объем проведенной ОФВ был незначителен и несопоставим с общим количеством НПА, содержащих обязательные требования (3168 актов в РОТ):

- план ОФВ на 2017 г. включает 8 обязательных для анализа и 19 факультативных актов;
- план ОФВ на 2018 г. — 11 актов;
- план ОФВ на 2019 г. — 18 актов;
- план ОФВ на 2020 г. — 12 актов;
- проект плана ОФВ на 2021 г. — 30 актов.

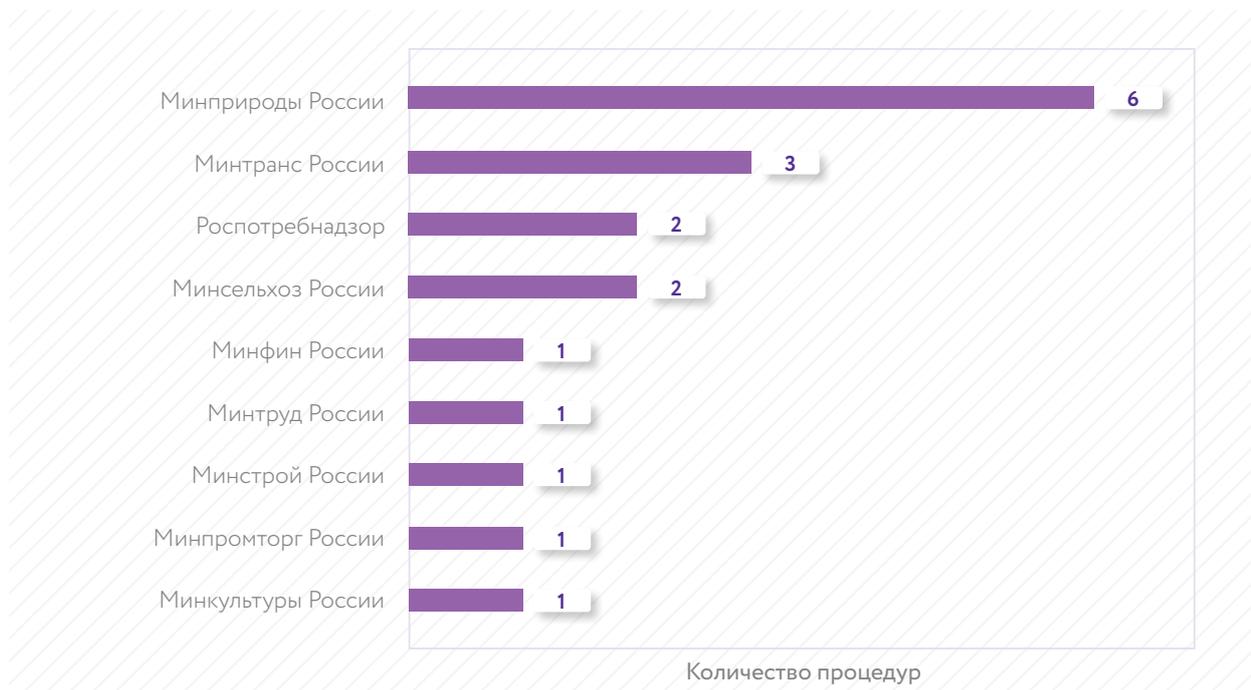
Рис. 2.6.
Проведение ОФВ в отношении актов ФОИВ



Источник: Составлено авторами на основе данных портала regulation.gov.ru.

- 1 См. Правила проведения оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 30.01.2015 № 83; Методику оценки фактического воздействия нормативных правовых актов; форму проекта плана проведения федеральным органом исполнительной власти оценки фактического воздействия нормативных правовых актов; форму отчета об оценке фактического воздействия нормативного правового акта; форму заключения об оценке фактического воздействия нормативного правового акта, утвержденные Приказом Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 830; Методику оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденную Приказом Минэкономразвития России от 22.09.2015 № 669.
- 2 По крайней мере, планы не размещены в открытом доступе. План на 2021 г. обсуждался, однако не был окончательно утвержден (<https://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#categories=6&npa=106559>). Официальный сайт Министерства экономического развития РФ отсылает к плану ОФВ на 2019 г. (https://www.economy.gov.ru/material/directions/investicionnaya_deyatelnost/investklimat/ocenka_fakticheskogo_vozdeystviya).

Рис. 2.7.
Проведение оценки применения в отношении актов ФОИВ



Источник: Составлено авторами на основе данных портала regulation.gov.ru.

При этом поиск процедур ОФВ на федеральном портале (regulation.gov.ru) предоставляет информацию только о 20 процедурах ОФВ за все годы, в рамках которых был проведен содержательный анализ фактического воздействия НПА: 2 процедуры в 2017 г., 12 в 2019 г. и 6 в 2020 г.

При этом чаще всего ОФВ проводилась в отношении актов Минтранса России (5 актов), Минприроды России (4 акта) и Минпромторга России (3 акта) (см. рис. 2.6).

Таким образом, можно утверждать, что процедура ОФВ на данный момент не стала значимым фактором оценки обоснованности возлагаемого на бизнес регуляторного бремени¹.

На федеральном портале проектов НПА (regulation.gov.ru) содержится 18 записей о проведении оценки применения за весь период (7 за 2022 г. и 11 за 2021 г.). Чаще всего оценка применения проводилась в отношении актов Минприроды России (6 раз) и Минтранса России (3 раза) (см. рис. 2.7).

В рамках четырех процедур оценки применения были подготовлены проекты докладов, три из которых² содержат качественный анализ действия обязательных требований. В одном проекте доклада анализ выполнен не полностью³, тем не менее следует констатировать, что по всем проектам качество подготовки документов существенно выше, чем при проведении ОРВ и ОФВ. Интересно также, что в отношении

- 1 Чураков В. Д. Оценка фактического воздействия как инструмент обеспечения эффективности законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2017. № 12. С. 97–104.
- 2 Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке применения в 2021 г., в части контроля за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, полнотой и своевременностью ее внесения (Минприроды России, ID06/25/03–21/00113676); Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке применения в 2021 г. (Минтруд России, ID06/25/02–21/00113566); Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащих оценке применения в 2022 г. (Минприроды России, ID06/25/08–21/00119819).
- 3 Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке применения в 2021 г. (Минприроды России, ID06/25/03–21/00114563).

одного из качественных докладов Минэкономразвития России приняло отрицательное заключение, впоследствии доклад был доработан¹. По состоянию на февраль 2023 г. было принято только одно заключение.

Опубликованный на официальном портале ОРВ² «План проведения оценки применения обязательных требований на 2023 г.» предполагает проведение шести процедур, что несопоставимо с общим количеством НПА, содержащих обязательные требования.

Таким образом, процедура оценки применения *заработала, пока ее участники демонстрируют ответственное к ней отношение. Представляется, что данная процедура обладает высоким потенциалом в части выявления реального эффекта действия нормативных правовых актов при условии существенного увеличения масштабов ее применения. Уже сейчас она проводится качественнее, чем ОРВ и ОФВ.* При этом объектом оценки является не единичные НПА, а система обязательных требований в отрасли в целом. Хочется надеяться, что позитивная тенденция сохранится в будущем.

Перечни НПА, содержащих обязательные требования

Значительная доля положений Закона об обязательных требованиях была направлена на обеспечение прозрачности государственного контроля и разрешительной деятельности, а также обеспечение информированности бизнеса об обязательных требованиях и порядке оценки их соблюдения. В их числе требование об опубликовании перечней НПА, содержащих обязательные требования (ч. 5 ст. 8 Закона), новый статус официальных разъяснительных документов (ст. 14), требование о создании Реестра обязательных требований.

Прежде всего, следует указать на полноценное выполнение требования об *опубликовании перечней НПА, содержащих обязательные требования*: по подавляющему большинству видов федерального государственного контроля (надзора) (77 из 78, т. е. в 98% случаев) подобные перечни нормативных правовых актов опубликованы и размещены на сайтах контрольных органов и в РОТ. По мере наполнения

Единого реестра видов контроля данные перечни станут доступны также на портале ЕРВК³.

Перечень НПА, содержащих обязательные требования, не опубликован только МЧС России в отношении федерального государственного надзора в области гражданской обороны. При этом МЧС подготовлен ряд приказов по данному виду контроля, устанавливающих формы проверочного листа, индикаторы риска, индикативные показатели⁴. Кроме того, опубликованы подобные перечни в отношении иных видов контроля (надзора), находящихся в ведении указанного органа власти: федерального государственного контроля (надзора) за безопасностью людей на водных объектах, федерального государственного пожарного надзора, федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Всего в перечнях проверяемых актов по состоянию на январь 2023 г. значилось почти

1 Перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежащие оценке применения в 2021 г., в части контроля за правильностью исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду, полнотой и своевременностью ее внесения (Минприроды России, ID06/25/03-21/00113676).

2 orv.gov.ru.

3 Как показало обследование портала ЕРВК, в настоящее время размещенные на портале перечни являются неполными.

4 Приказ МЧС России от 25.10.2021 № 726 «Об утверждении форм документов, используемых при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны», Приказ МЧС России от 04.02.2022 № 61 «Об утверждении формы проверочного листа (списка контрольных вопросов, ответы на которые свидетельствуют о соблюдении или несоблюдении контролируемым лицом обязательных требований), применяемого при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны», Приказ МЧС России от 26.10.2021 № 730 «Об утверждении индикатора риска нарушения обязательных требований при осуществлении федерального государственного надзора в области гражданской обороны», Приказ МЧС России от 16.09.2021 № 614 «Об утверждении индикативных показателей для федерального государственного надзора в области гражданской обороны».

8,6 тыс. нормативных правовых актов¹ применительно к 454 контрольным (надзорным) и разрешительным функциям.

На данный момент отсутствует судебная практика обжалования предписаний контрольных органов, которые бы

указывали на нарушения требований, не предусмотренных НПА из перечня. В настоящее время суды ссылаются на данные перечни как на одно из доказательств наличия у требования статуса действующего обязательного требования².

1 С учетом дублирования одних и тех же актов в разных перечнях.

2 См., в частности, постановление Арбитражного суда Центрального округа от 14.07.2022 № Ф10–2420/2022 по делу № А83–15870/2021.

2.3 Применение Закона об обязательных требованиях в арбитражной практике

Как показал анализ полной базы арбитражных решений за 2021–2022 гг., арбитражные суды стали достаточно активно ссылаться на Закон об обязательных требованиях. В 2021 г. арбитражный суд первой инстанции сослался на закон в 74 решениях, в 2022 г. — в 172 решениях.

Таким образом, можно утверждать, что Закон об обязательных требованиях заработал не только как фактор упорядочения правотворческой деятельности органов исполнительной власти, но и как довод в спорах бизнеса с государством.

При этом положения закона преимущественно используются для определения применимости обязательного требования к участнику спора в связи с проведением контрольных (надзорных) мероприятий

либо привлечением к административной ответственности. Так, при оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности суды первой инстанции сослались на закон в 47 решениях в 2021 г. и в 131 судебном акте в 2022 г. Закон использовался в качестве основания для оспаривания ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) контролирующих лиц в 27 решениях в 2021 г. и в 41 судебном акте в 2022 г.

Как показывает статистика упоминаний отдельных статей закона, суды ссылаются на закон для того, чтобы установить, существует ли обязательное требование и применимо ли оно к участнику спора. Случаи использования закона для иных целей пока единичны (см. табл. 2.2).

Таблица 2.2.

Цели использования ссылок на Закон об обязательных требованиях в решениях арбитражных судов

Тематика дела (нормы, рассматриваемые судами)	Количество решений в 2021 г.	Количество решений в 2022 г.
Действительность ОТ и возможность контроля за его соблюдением (ст. 15)	57	35
Наличие ОТ и возможность контроля за его соблюдением (ст. 1)	11	112
«Пакетное» действие норм (ч. 8 ст. 3)	7	3
Соблюдение ОТ при наличии нескольких норм одной юридической силы (ч. 7 ст. 3)	7	3
Невозможность ссылаться на ОТ, не вступившие в силу (ч. 1 ст. 3)	7	0
Невозможность применения ОТ по аналогии (ч. 2 ст. 5)	1	2
Непризнание нарушением следования официальным разъяснениям (ст. 14)	1	1
Невозможность применения неопубликованных ОТ (ч. 3 ст. 8)	0	3
Невозможность применения ОТ, содержащегося в акте, отсутствующем в перечне НПА, содержащих обязательные требования (ч. 5 ст. 8)	0	2
Исполнимость ОТ (ст. 9)	0	3
Наличие иных ссылок на закон	0	4

Источник: Составлено авторами на основе данных системы Caselook.

Выводы и рекомендации

Как утверждал еще в XVI в. Никколо Макиавелли: «Нет дела, коего устройство было бы труднее, ведение опаснее, а успех сомнительнее, нежели замена старых порядков новыми»¹. Оценивая внедрение Закона об обязательных требованиях в правотворческую и правоприменительную практику, можно сказать, что этот процесс идет достаточно медленно и тяжело. Не приходится рассчитывать на то, что для реализации «гильотины» достаточно законодательного закрепления ее принципов и механизма. Как всякая реформа, она требует усилий по ее продвижению (обучение и информирование, контроль соблюдения новых подходов, анализ практики и корректировка решений).

Для решения проблем «гильотины» необходимо провести масштабную разъяснительную работу с инспекторским составом. От центральных аппаратов контрольных (надзорных) органов должно последовать однозначное указание о недопустимости оценивания требований, содержащихся в актах, принятых до 2020 г., если иное не следует из «белого списка».

Одновременно с этим Минэкономразвития России может вести общедоступный список неотмененных НПА, вступивших в силу до 2020 г., требования которых не подлежат оцениванию в силу правил «регуляторной гильотины», — «черный список» актов, не подлежащих проверке. В этом списке должны быть комментарии о допустимых случаях применения таких актов (видов общественных отношений, для которых положения актов продолжают действовать).

Нельзя не отметить проблему разрозненности источников о проверяемых обязательных требованиях. Принимаемые в соответствии с ч. 5 ст. 8 Закона об обязательных требованиях ведомственные перечни проверяемых актов ведутся достаточно хаотично. По отдельным сферам существуют конкурирующие перечни федерального министерства в соответствующей сфере и перечни подведомственной ей федеральной службы. Публично агрегированные данные формируют только коммерческие системы («Консультант-Плюс»), однако в них присутствуют противоречивые перечни на различные даты.

Ведомственные перечни проверяемых актов не соответствуют «белому списку». Все указанное выше не позволяет сформировать устойчивую и единообразную правоприменительную практику определения предмета контроля. Для исправления данной ситуации необходимо ведение печечней проверяемых актов в соответствии с реестровой моделью в машиночитаемом виде. Это позволит исключить противоречия различных печечней друг с другом. Соответствующий сервис можно организовать на базе Реестра обязательных требований с обязательной публичной витриной данных для поиска информации о проверяемых требованиях всеми заинтересованными лицами.

На данный момент проведены пока единичные процедуры оценки применения НПА, содержащих обязательные требования. Однако большинство представленных ФОИВ содержат качественный анализ действия обязательных требований. При этом в некоторых случаях Минэкономразвития России не признает обоснованной пролонгацию действия НПА. Таким образом, можно осторожно утверждать, что процедура оценки применения НПА по мере ее внедрения в практику может оказаться достаточно эффективной при условии существенного расширения масштабов ее применения.

Положения закона о сроках действия НПА и сроках вступления НПА в силу применяются далеко не всегда, при этом в основном они нарушаются при принятии постановлений Правительства РФ.

Дальнейших усилий требует оптимизация разъяснительных документов. В будущем целесообразно уточнить нормативные правовые акты, которые устанавливают полномочия органов власти по выдаче разъяснений, положениями об учете (регистрации) и публикации таких разъяснений на каком-либо публичном ресурсе. Методологические подходы, примененные в рамках кампании по «гильотине» разъяснений, следует закрепить нормативно в отношении вновь издаваемых разъяснений.

Особенности разъяснения содержания обязательных требований по запросам конкретных граждан и организаций следует

1 Макиавелли Н. Государь / Пер. Г. Д. Муравьевой. М., 2010. С. 162.

отдельно урегулировать в Законе об обязательных требованиях в части их юридической силы и последствий, в том числе для третьих лиц, если соответствующие разъяснения были опубликованы, а также в части порядка учета и публикации таких разъяснений. В отраслевое регулирование необходимо внести правки в целях устранения отраслевых особенностей выдачи разъяснений, если такие особенности не проистекают из объективных причин.

Стандарты публикации разъяснений должны основываться на принципах их доступности и понятности для пользователей. Для этого следует публиковать не только сам разъяснительный документ, но и аннотацию, которая простым языком излагает суть данных разъяснений без обширных цитат из НПА. Публичный ресурс с разъяснениями должен основываться на принципах рубрикации для нормальной навигации на портале и поиска нужной информации.

Одним из наиболее перспективных направлений реформы обязательных требований на данный момент является продолжение «регуляторной гильотины», что становится особенно актуальным в связи с повышением эффективности контроля

в силу его цифровой трансформации. При этом на данный момент целесообразным является не поиск единичных избыточных обязательных требований, а проведение полноценной работы по реинжинирингу отраслей.

В качестве позитивного тренда следует указать на постепенное расширение практики применения закона арбитражными судами. Рассматривая споры бизнеса с контрольными органами, суды все чаще ссылаются на гарантии интересов контролируемых лиц, предусмотренные законом. В числе наиболее важных кейсов — признание необоснованности проверок требований, которые не имеют формального статуса обязательных требований, принцип «пакетного» действия НПА, признание правомерности действий контролируемого лица в случае соблюдения им одного из нескольких противоречащих друг другу обязательных требований, а также применение нормы об иммунитете предпринимателя от ответственности при следовании им официальным разъяснениям и руководствам. Таким образом, можно говорить о том, что предусмотренные законом гарантии интересов бизнеса заработали.

03

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЦЕДУР КОНТРОЛЯ В 2022 г.

3.1 Первые шаги профилактики

Когда в 2020 г. принимался Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о контроле), в качестве одного из основных направлений развития контрольно-надзорной деятельности была обозначена профилактика рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Этот теоретический подход наряду с «регуляторной гильотиной», взявшей за ревизию устаревших норм и правил, позволил окончательно уйти от советского понимания надзорных функций как внутренних отношений в рамках одной большой «корпорации», в которой государственные органы играют роль начальников хозяйствующих субъектов.

В отсутствие рыночной экономики преимущественно так и было — экономическая система управлялась в «ручном» режиме, обязательные требования (ОТ) далеко не всегда формализовались, но стремительно нарастали с течением времени. Осуществлять профилактику их нарушения, тем самым разговаривая с подконтрольным субъектом с позиции не силы, а равноправного партнерства, не требовалось.

Поскольку каждая большая система инерционна, для изменения философии государственного контроля понадобилось длительное время. Только в 2016 г. в Федеральном законе № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» появилась ст. 8.2, впервые обозначившая профилактику как сферу полноценной ответственности контрольно-надзорных органов (КНО).

Профилактические мероприятия (ПМ) тогда имели достаточно ограниченный и менее формализованный характер и включали всего четыре обязательных для применения института: информирование и консультирование (небольшой список сведений, ограниченный доступ), обобщение правоприменительной практики и объявление предостережений. После изменений 2020 г. законодатель расширил список информации, подлежащей публикации на сайтах, и ввел профилактические визиты в качестве нового обязательного инструмента для контрольных органов. На рис. 3.1 представлена обновленная схема их профилактической работы.

Несмотря на то что программа профилактики рисков осталась главным аналитическим и прогностическим документом, обобщающим текущее состояние профилактики в конкретном органе, ее роль как и роль докладов о государственном контроле будет снижаться на фоне расширения автоматизации учета профилактических

мероприятий. В 2022 г. впервые осуществлялась фиксация в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ) всех проводимых профилактических визитов, а также объявленных предостережений, что позволяет делать выводы относительно качества профилактики на основе объективных данных. Следовательно, первоочередному анализу должны быть подвержены именно эти виды профилактических мероприятий. Для удобства читателей доклада правовые термины на основе критерия приоритетности сгруппированы в «основные направления профилактической работы» контрольно-надзорных органов.

В настоящее время необходимость принятия программы профилактики рисков предусмотрена для 67 видов федерального контроля из 78. Программы профилактики в ближайшем будущем должны стать доступными на портале ЕРВК¹.

К наиболее популярным профилактическим мерам, указанным в положениях о виде контроля, относятся обобщение правоприменительной практики, объявление предостережения, консультирование и профилактический визит (рис. 3.2).

Дифференциация профилактики в зависимости от категории риска объекта контроля предусмотрена для 52 видов контроля. Во всех случаях предусматривается проведение обязательных профилактических визитов для объектов, отнесенных к более высоким категориям риска.

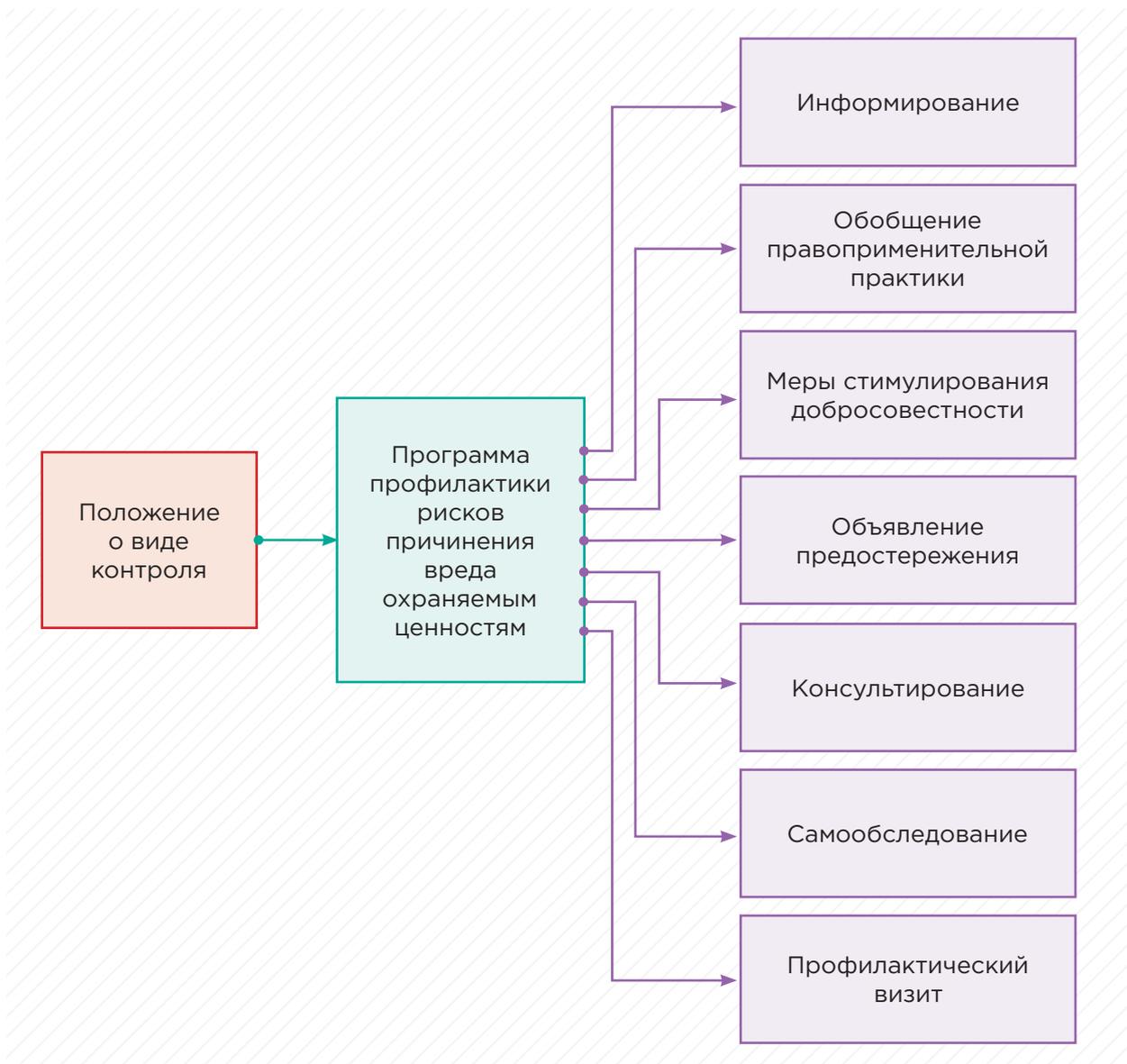
Отдельно необходимо отметить, что осуществление профилактических мероприятий рассматривается в судебной практике как обязанность контрольных органов в случае наличия у них информации о возможном нарушении обязательных требований при невозможности установления всех необходимых обстоятельств для проведения контрольных (надзорных) мероприятий либо возбуждения дела об административном правонарушении².

1 Как показало обследование ЕРВК, на данный момент программы профилактики в основном недоступны для скачивания.

2 См. решение Арбитражного суда Воронежской области от 26.12.2022 по делу № А14–13542/2022; решение Арбитражного суда Забайкальского края от 19.12.2022 по делу № А78–10977/2022.

Рис. 3.1.

Система профилактики рисков причинения вреда после реформы государственного контроля в 2020 г.



Источник: Составлено авторами на основе НПА.

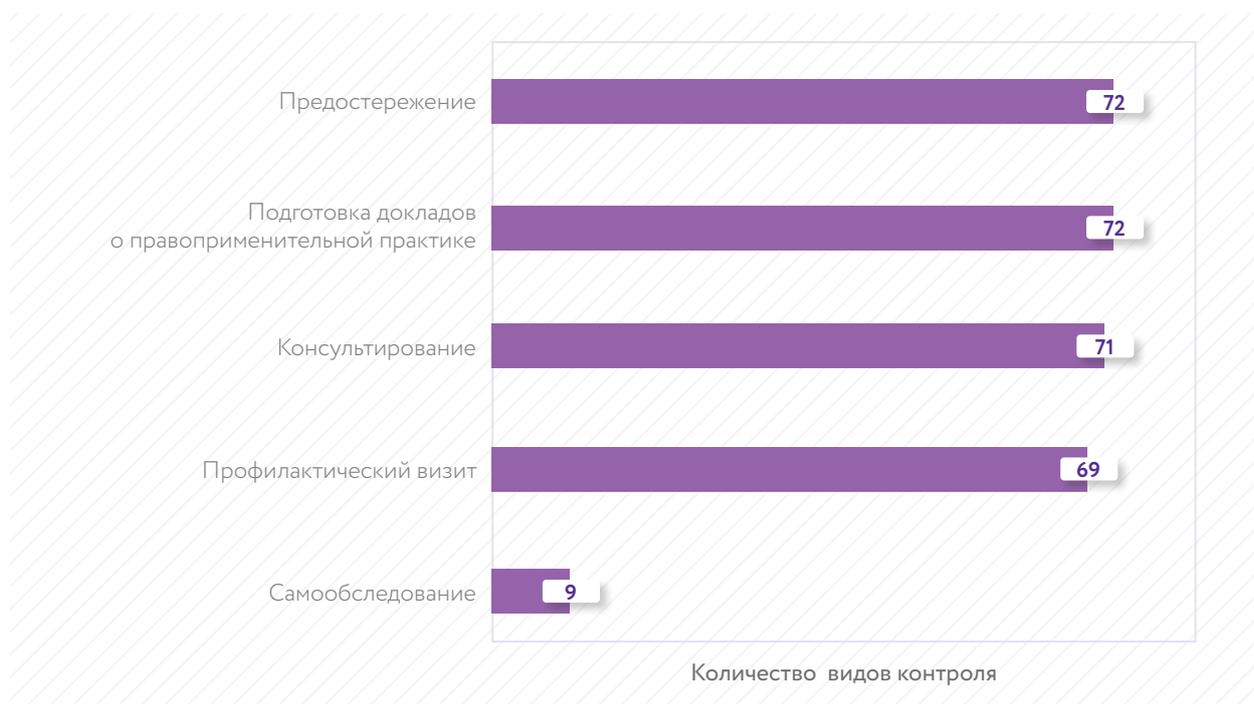
Направление 1. Объявление предостережений и проведение профилактических визитов

Прежде чем перейти к разбору статистики по аналитическим разрезам (сводные данные содержатся в первом разделе доклада), необходимо сделать оговорку об их теоретической природе, способствующей такому статусу и положению в системе профилактики рисков.

Во-первых, объявление предостережения не является прологом к гарантированному проведению контрольно-надзорного мероприятия или проверки, так как Закон

о контроле не предусматривает прямой связи профилактики причинения вреда и контрольных мероприятий: получение двух предостережений не приведет к внеплановой выездной проверке, а получение трех предостережений — к административному закрытию бизнеса. Предполагается, что контролируемое лицо будет действовать добросовестно, а в ином случае ведомство найдет рычаги влияния, выходящие за рамки предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований.

Рис. 3.2.
Применение профилактических мер



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

Если нарушение все-таки было обнаружено, наличие более ранних сигналов от контрольного органа, установившего и без взаимодействия с контролируемым лицом опасность его деятельности, может фактически быть приравнено к установлению виновности данного лица. Независимо от процедуры, в которой будет рассматриваться правонарушение, «отягчающее» обстоятельство, не прописанное напрямую в процедурных нормах законов, будет действовать сугубо против позиции защищаемого лица.

Чтобы нивелировать этот негативный эффект, законодатель дал бизнесу возможность в течение срока, который устанавливается положением о виде контроля, направить возражения в адрес контрольного органа. Процедура урегулирована лишь в самом общем виде, что дает почву для произвольного толкования норм закона и фактической заморозки этого института. Судя по данным ЕРКНМ, поле «возражения» не заполнялось инспекторами в 35% случаев, либо сразу после внесения профилактического мероприятия ставилась отметка «возражения отсутствуют», хотя лица могут дослать их через некоторое время.

5%

на такую долю
предостережений бизнес
направил возражения в 2022 г.

Данные практики могут иметь несколько объяснений. Возможно, дело только в формальном заполнении Единого реестра, однако, скорее всего, предприниматели не видят четкой процедуры обжалования таких решений, не имеют подробного доступа к «доказательной» базе ведомств и изучают судебную практику, которая показывает бесперспективность работы в этом направлении.

Управление Роспотребнадзора по Московской области после проведения внеплановой документальной проверки по заявлению гражданина объявило предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований в адрес ООО «Микрокредитная организация «Перигелий». Договор займа, заключенный между Обществом и физическим лицом, предполагал необоснованное навязывание сопутствующих договоров страхования, без заключения которых возможность

делки ставилась под сомнение. Как отметил Десятый арбитражный апелляционный суд, рассматривая возражение несогласной с такой формулировкой организации, «оспариваемое предостережение не устанавливает факт нарушения со стороны Общества требований действующего законодательства и не порождает препятствий для осуществления заявителем экономической деятельности, а содержит лишь предложение Обществу по устранению выявленных нарушений законодательства о защите прав потребителей», поэтому не может быть оспорено в судебном порядке.

Предостережения, которые контрольный орган мог выдавать по «старому» закону о контрольно-надзорной деятельности, из-за наличия четкого срока ответа на объявленное предостережение могли привести предпринимателя к штрафу по ст. 19.7 КоАП РФ («Непредставление сведений (информации)'). В Законе о контроле схожих требований нет, поэтому пока предостережения, даже несмотря на их возможное преюдициальное значение, не вызывают такого беспокойства.

Во-вторых, профилактические визиты за очень короткий срок смогли изменить базовые представления о профилактической работе и у бизнеса, и у самих контрольных органов. Возможность провести профилактическую беседу с инспектором без угрозы немедленного наказания за допущенные ошибки — большое благо, которое было привнесено ст. 52 Закона о контроле и стало ответом на давний тезис экспертного сообщества о необходимости наладить кооперацию между организациями и их проверяющими.

Как показывают социологические опросы, предприниматели высоко оценивают полезность и эффективность профилактических визитов, а сами мероприятия в 69% случаев проводятся не более одного рабочего дня, хотя и преимущественно в форме очного посещения¹. Поскольку профилактика мероприятий делается в первую очередь для бизнеса, такие социологические опросы лучше было бы перевести в формат постоянного автоматизированного сбора данных, что и было сделано к концу 2022 г.

Осенью 2022 г. Минэкономразвития России на базе личного кабинета предпринимателя в ЕПГУ внедрило сервис «обратной связи»

по результатам проведенных профилактических мероприятий, сведения о которых загружаются из ЕРКНМ в автоматическом режиме. В настоящий момент доступна оценка завершённых профилактических визитов с пятью закрытыми вопросами:

- Насколько профилактический визит был Вам полезен? (от 1 до 10)
- Насколько он эффективен как механизм профилактики нарушений? (от 1 до 10)
- Объяснил ли инспектор, как Вам соблюдать обязательные требования?
- Ответил ли инспектор на вопросы, как соблюдать требования или устранить нарушения?
- Заметили ли Вы разницу между профилактическим визитом и обычной проверкой?

Заслуженное признание профилактического визита в качестве успешного примера внедрения новой меры профилактики не должно тем не менее способствовать игнорированию правовых рисков, возникающих в связи с существующей и перспективной моделью развития института. Мера профилактики становится слишком обязательной: сейчас она применяется в отношении контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, в 2022 г. плановые проверки заменялись на профилактические визиты без опции отказа для бизнеса, с 2023 г. инспектор вновь будет проводить КНМ в образовательных организациях, только теперь с обязательным профилактическим визитом.

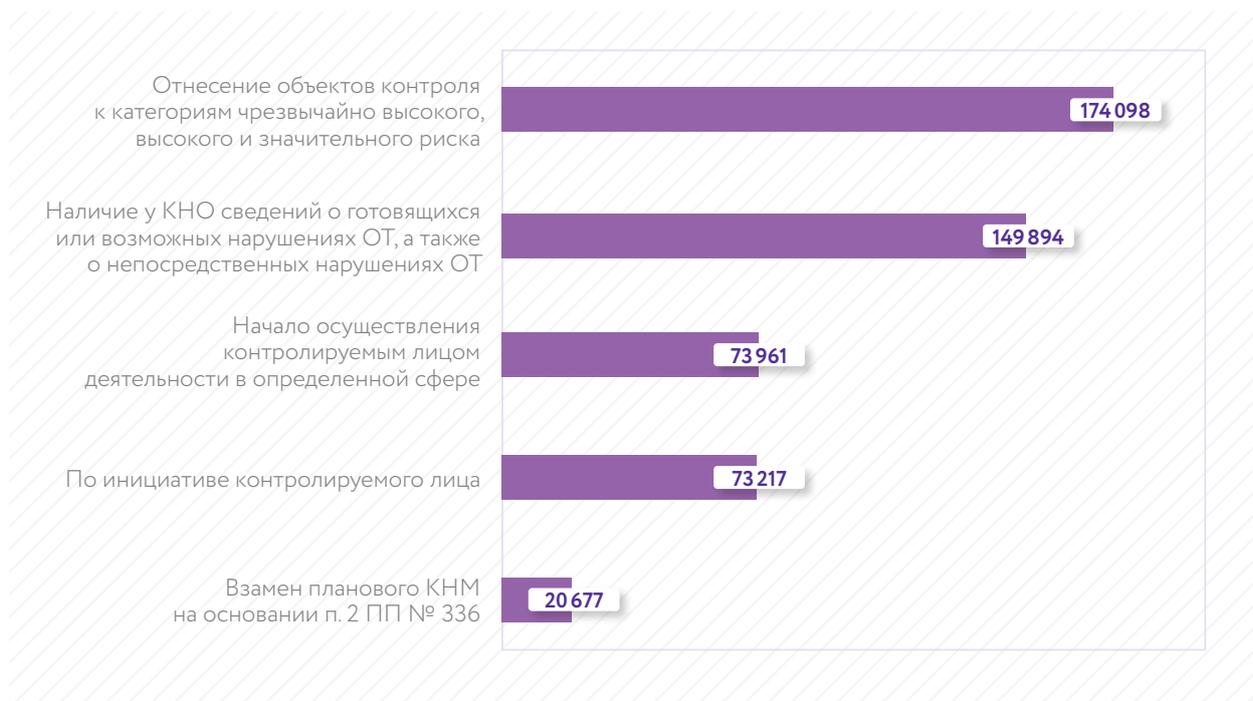
Кроме того, профилактический визит сам по себе может стать основанием для проведения внепланового контрольного мероприятия, если в ходе беседы выяснилось, что объекты контроля представляют явную непосредственную угрозу причинения вреда охраняемым законом ценностям либо уже причинили такой вред. Полученные материалы инспектор направляет своим коллегам. Однако критериев явной непосредственной угрозы причинения вреда регулятор не установил, поэтому можно ожидать расширения административного усмотрения.

Усмотрение вырастет еще больше, если будет снято существующее ограничение на

1 Результаты опроса предпринимателей о профилактическом визите // ЦСР. <<https://www.csr.ru/upload/iblock/614/85cidngx3eny18c2xy3jt0r62kfmqwnd.pdf>> (дата обращения: 14.01.2023).

Рис. 3.3.

Наиболее распространенные основания проведения профилактических визитов в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

выдачу по результатам профилактического визита предписания об устранении нарушений обязательных требований, о чем ведется дискуссия в Правительстве РФ¹. Вероятно, она связана с обобщенными результатами правоприменительной практики, показавшей, что органы контроля хотят иметь возможность наказывать за нарушение обязательных требований даже в рамках профилактики. На рис. 3.3 на базе данных из ЕРКНМ изображены ключевые основания проведения профилактических визитов. Подозрения ведомств на нарушение обязательных требований занимают 2-е место в сводном списке, выступая основанием проведения профилактического визита в 30% случаев.

Так как в Законе о контроле основание «наличие сведений о готовящихся нарушениях...» касается случаев объявления предостережения (в 97% карточек по предостережениям указано именно это основание), можно сделать вывод о системных попытках контрольных органов рассматривать профилактический визит в качестве выездного мероприятия,

т.е. фактически облегченной проверки. В обратном примере с предостережениями видна лишь техническая ошибка: в 10 987 актах (менее 1%) в качестве основания объявления предостережения указана «инициатива контролируемого лица».

Выявленная практика явно противоречит целям, для которых вводился институт профилактического визита, а это значит, что государству логичнее не поддерживать введение предписаний об устранении нарушений, а, напротив, сохранить статус-кво и бороться с неверным целеполаганием.

На рис. 3.4 приведена картина профилактики в разрезе крупнейших контрольных органов, осуществляющих полномочия на федеральном уровне. Примечательно, что в списке лидеров находятся Роструд и МЧС России, чьи показатели являются лучшими в разных видах профилактической работы (объявление предостережений и профилактические визиты соответственно). Такое разделение можно считать оправданным, поскольку трудовой контроль во многом осуществляется

1 Минэкономразвития России анонсировало подготовку концепции реформы контроля до 2024 г. // СПС «Гарант». <<https://www.garant.ru/news/1592918/>> (дата обращения: 01.01.2023).

Рис. 3.4.

Количество профилактических мероприятий, проведенных федеральными КНО в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

без взаимодействия, документарно, а специфика надзоров МЧС (пожарный, гражданская оборона, чрезвычайные ситуации) требует реального выезда на объект, что в условиях моратория может позволить профилактический визит.

На региональном и муниципальном уровнях сосредоточено меньше объектов контроля, а значит, профилактические визиты сосредоточены преимущественно в поле деятельности федеральных контрольных органов (рис. 3.5).

Более качественным распределением кажутся данные по объявлению предостережений. Низкие доли тут не похожи на статистическую аномалию, их вполне можно объяснить структурным дисбалансом полномочий в пользу федерального центра, свойственным России. Практически полное отсутствие профилактических визитов на уровне муниципального контроля и скромные показатели на уровне регионального госконтроля указывают на наличие скрытой проблемы. Вполне возможно, ответ связан с недостаточными ресурсами — регионам и муниципалитетам просто не хватает сотрудников для осуществления всего комплекса профилактических мер, не отменявших основные функции. Предостережения можно выписать из кабинета, а профилактические визиты, если возвратиться к данным ЦСР, проводятся в 84% случаев вживую.

На региональном уровне при этом существуют интересные примеры активного подхода к своей работе, который позволяет оптимизировать ограниченные ресурсы. Например, если благодаря профилактическому визиту время предстоящей проверки сокращается на 7 дней, смысл в проведении таких визитов ощущается очень четко. Однако на системном уровне профилактическая работа в регионах не получает достаточной поддержки.

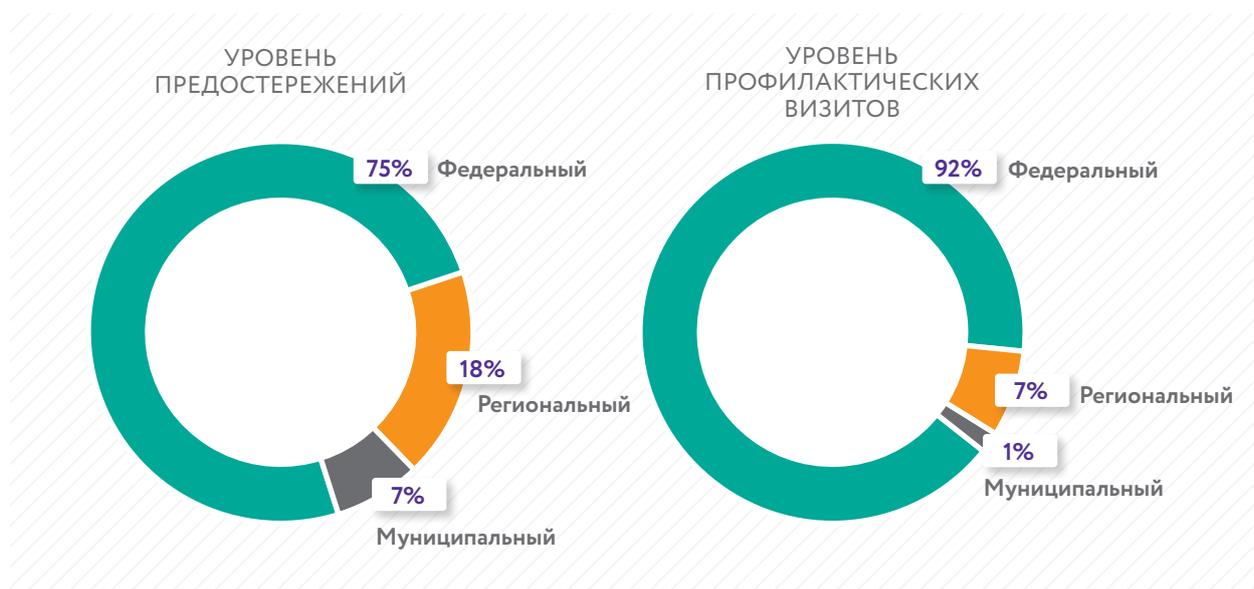
Активную деятельность по совершенствованию профилактической работы ведет Главгосстройнадзор Московской области. В 2022 г. после профвизитов Главгосстройнадзора 80% итоговых проверок окончилась выдачей заключений о соответствии требованиям технических регламентов и проектной документации о соответствии с первого раза. Инспекторы разъясняют застройщику, на что именно обратить внимание при подготовке к итоговой проверке. При этом для тех, кто прошел профвизит и выполнил все рекомендации инспекторов, срок итоговой проверки сокращается с 10 до 3 дней, говорится в сообщении ведомства.

Портал «Мастерская контроля» <<https://monitoring.ar.gov.ru>>.

Хотя строительство занимает исторически важное место в системе государственного

Рис. 3.5.

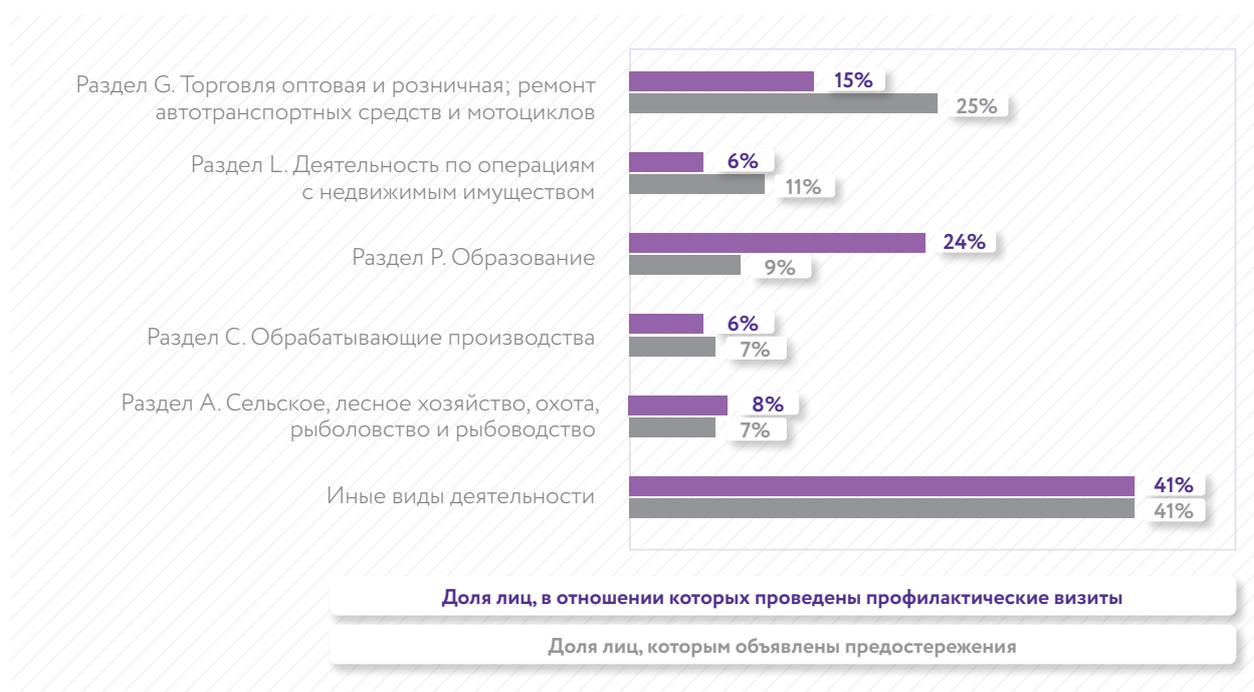
Уровень осуществления профилактических мероприятий в 2022 г.



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

Рис. 3.6.

Распределение ПМ по отраслям экономики в соответствии с ОКВЭД (КДЕС Ред. 2)



Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

8 из 14

видов контролей с наибольшим количеством КНМ входят в список и с наибольшим количеством ПМ

контроля, в разбивке профилактических мероприятий по отраслям экономики (используется код ОКВЭД (КДЕС Ред. 2)), оно не входит в пятерку лидеров, приведенную на рис. 3.6.

Как и в случае с контрольно-надзорными мероприятиями, лидером по количеству взаимодействий с инспекторами остается образование, занимающее первое место по числу профилактических визитов. При этом экстраполировать на профилактические мероприятия тенденцию «самопроверки» государства, т. е. такой ситуации, в которой контроль осуществляется в основном применительно к собственным организациям и учреждениям, нельзя — ряды данных сбалансированы, а торговля, создающая наибольший экономический эффект, с отрывом чаще других получила предостережения. Возможно, ситуация в профилактике поменяется после 2023 г., когда среднее общее образование массово столкнется с профилактическими визитами, однако пока это не так.

В табл. 3.1 приводятся данные о профилактических мероприятиях в разрезе по наиболее массовым видам контроля.

Наличие столь значимых видов контроля в двух списках сразу поднимает вопрос об оценке результативности и эффективности профилактических мероприятий. Хотя полное замещение контроля профилактикой невозможно, нормальная логика развития системы управления рисками на государственном уровне состоит в том, что по мере снижения одного вида действий (в данном случае КНМ) будет возрастать другой (в данном случае ПМ).

Равновесие применительно к этой системе невозможно, потому что предполагается, что государство снижает регуляторную нагрузку на бизнес, просто переобучая одних и тех же инспекторов на новые трудовые функции. Если же окажется, что в действительности профилактика выстраивается параллельно с контролем, не только не снижая его объемы (а снижаются они во многом искусственно из-за моратория), а даже способствуя разрастанию штатов и должностей, необходимо будет пересмотреть оценку эффективности профилактических мер. Впрочем, принять такие решения можно лишь после 2–3 лет наблюдений за данными из ЕРКНМ и других ИС.

Направление 2. Меры стимулирования добросовестности

При проведении реформы государственного контроля одной из целей являлось внедрение не просто риск-ориентированного подхода, а такой его модели, которая бы позволяла стимулировать самостоятельные усилия контролируемых лиц по предотвращению рисков причинения вреда.

С этой целью ч. 4 и 7 ст. 23 закона обязывают контрольный орган учитывать добросовестность контролируемых лиц в целях изменения категории риска.

До реформы добросовестность контролируемого лица оценивалась на основе критериев отсутствия ранее выявленных нарушений либо случаев привлечения контролируемого лица к ответственности. Проблема данных критериев в том, что их наличие либо отсутствие увязано с результатами ранее проведенных проверок. Выявление нарушений чаще зависит

от активности контрольного органа и слабо характеризует добросовестность контролируемого лица в соблюдении обязательных требований. Тем более данные критерии не позволяют оценить его добросовестность в динамике.

Поэтому Закон о контроле предписывает использовать иные критерии добросовестности. К ним отнесены:

- 1) реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- 2) наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля;
- 3) предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;

Таблица 3.1.

Сведения о видах контроля, в рамках которых в 2022 г. проводилось наибольшее количество ПМ (по данным ЕРКНМ)

Виды контроля	Количество ПМ по виду контроля (доля от всех ПМ,%)	Доля объявлений предостережения, %	Доля профилактических визитов, %	Входит в лидеры по числу проверок
Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права	462 344 (24)	82	18	Да
Федеральный государственный пожарный надзор	214 897 (11)	28	72	Да
Федеральный государственный земельный контроль (надзор)	158 349 (8)	78	22	Да
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор)	131 229 (7)	50	50	Да
Региональный государственный лицензионный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами	87 213 (5)	95	5	Да
Федеральный государственный контроль (надзор) на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве	80 145 (4)	78	22	—
Федеральный государственный ветеринарный контроль (надзор)	67 253 (3)	78	22	Да
Региональный государственный жилищный контроль (надзор)	55 009 (3)	94	6	Да
Федеральный государственный контроль (надзор) в области защиты прав потребителей	50 446 (3)	67	33	—
Муниципальный земельный контроль	48 884 (3)	94	6	Да
Муниципальный контроль в сфере благоустройства	44 702 (2)	97	3	—
Региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции	40 870 (2)	89	11	—
Федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения	38 937 (2)	82	18	—
Федеральный государственный карантинный фитосанитарный контроль (надзор)	36 773 (2)	86	14	—
Иные виды контроля	407 602	77	23	

Источник: Открытые данные ЕРКНМ за 2022 г.

- 4) независимая оценка соблюдения обязательных требований;
- 5) добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;
- 6) заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба).

В середине 2021 г. в 53 видах контроля из 78 при отнесении объектов к категории риска учитывалось только наличие нарушений и случаев привлечения к ответственности, иные критерии практически не использовались контрольными органами.

Формально Закон о контроле не позволяет учитывать нарушения и ответственность в качестве критериев добросовестности, ориентируя контрольные органы на использование иных критериев. Однако, как показывает анализ, история нарушений и ответственности в настоящее время по-прежнему учитывается в составе иных критериев риска, что свидетельствует о более высокой вероятности причинения вреда. Пункт 6 «Правил отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности»¹ позволяет это делать, хотя по логике при разработке критериев риска орган должен основываться на агрегированной статистике по виду контроля, а не на истории нарушений конкретного контролируемого лица.

В любом случае критерии наличия выявленных ранее нарушений и случаев привлечения к ответственности в настоящее время продолжают активно использоваться при категорировании объектов контроля. Так, в 50 видах контроля (64% случаев) учитываются исключительно выявленные нарушения и привлечение к уголовной или административной ответственности. В 21 виде контроля не предусмотрено использование критериев добросовестности. В 4 случаях используются как критерии нарушений и привлечения к ответственности, так и иные критерии добросовестности. В 3 случаях применяются иные критерии добросовестности, при

этом история нарушений и ответственности не учитывается (рис. 3.7).

Следует отметить, что Закон о контроле формально предусматривает закрытый перечень критериев, однако на практике в положениях о виде контроля используются и иные критерии (всего 28 видов критериев). Безусловными лидерами по-прежнему являются критерии отсутствия ранее выявленных нарушений (19 видов контроля) и случаев привлечения к административной (42) и уголовной (10) ответственности (рис. 3.8). Близкими по смыслу являются критерии наличия случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям (например, имевший место пожар) (6 случаев), а также вынесенного ранее решения о приостановлении лицензии (3 вида контроля) либо о приостановлении деятельности (1 случай).

Также более чем в одном виде контроля применяются критерии предоставления контролируемым лицом доступа контрольному органу к своим информационным ресурсам (3 вида контроля), независимая оценка соблюдения обязательных требований (3), страхование гражданской ответственности (4), наличие декларации соблюдения обязательных требований (2), реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда и предотвращению вреда (2).

В остальном имеют место единичные случаи применения критериев добросовестности, в том числе таких, как:

- наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля;
- добровольная сертификация;
- своевременность представления контролируемым лицом в контрольный орган обязательной информации;
- реализация мероприятий, направленных на профилактику нарушений;
- наличие на объекте учреждений, осуществляющих экономическую деятельность, не соответствующую функциональному назначению здания;
- наличие доступа у органа надзора к системам видеонаблюдения объекта для проведения регулярного дистанционного мониторинга соблюдения обязательных требований.

¹ Утверждены постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 № 806.

Рис. 3.7.
Применение критериев добросовестности
в положениях о виде контроля



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

Рис. 3.8.
Используемые в положениях в виде контроля
критерии добросовестности



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

Следует подчеркнуть позитивную тенденцию в расширении использования критериев добросовестности, характеризующих усилия контролируемого лица по профилактике рисков причинения вреда.

Лидером по внедрению критериев добросовестности, не связанных с историей нарушений и ответственности контролируемого лица, является МЧС (федеральный государственный пожарный надзор) (всего используется 10 критериев). По нескольким критериев используется также в рамках осуществляемых данным ФОИВ видов контроля Ростехнадзором, Роспотребнадзором, Росприроднадзором и Ространснадзором.

Другой формой учета добросовестности контролируемых лиц является применение мер стимулирования добросовестности как формы профилактики (ст. 48 Закона о контроле). При этом установлено, что конкретные меры и условия их применения должны быть определены положением о виде контроля.

Внедрение данной профилактической меры идет достаточно медленно. На данный момент меры стимулирования добросовестности как формы профилактики используются в рамках 4 видов федерального государственного контроля: в области защиты прав потребителей, промышленной безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта.

В качестве критериев добросовестности используются следующие характеристики:

- наличие системы управления промышленной безопасностью;
- страхование гражданской ответственности;
- соответствие объекта в течение 5 лет до даты проведения оценки уровню безопасности не ниже нормального;

- оснащенность техническими средствами контроля (мониторинга) за показателями состояния сооружений;
- осуществление дистанционного мониторинга;
- принятие и представление декларации соблюдения обязательных требований.

Для поощрения и стимулирования добросовестных контролируемых лиц могут применяться следующие меры:

- понижение категории риска;
- выдвижение представителей контролируемых лиц в общественные и иные органы при контрольном (надзорном) органе;
- возможность проведения инспекционного визита, выездной проверки с использованием средств дистанционного взаимодействия;
- присуждение контролируемому лицу репутационного статуса, обозначающего добросовестное соблюдение контролируемым лицом обязательных требований, и предоставление контролируемому лицу права публично размещать данную информацию в открытых источниках.

В табл. 3.2 приведены примеры мер стимулирования и критериев их применения, используемых профильными органами.

В арбитражной практике факт признания лица недобросовестным рассматривается судами как неблагоприятное юридическое последствие, поскольку влечет за собой отказ в предоставлении мер поощрения и стимулирования. На этом основании необоснованное действие либо решение контрольного органа, влекущее признание лица недобросовестным (например, объявление предостережения), может быть признано незаконным либо недействительным¹.

Направление 3. Консультирование, информирование и обобщение правоприменительной практики

В отличие от мер стимулирования добросовестности, консультирование является обязательной частью профилактической программы любого контрольного органа. Оно может осуществляться

в разных формах: посредством личного визита, телефонной и видео-конференц-связи, а в некоторых случаях и в качестве дополнительной меры предотвращения рисков в момент проведения

1 См. Решение Арбитражного суда Липецкой области от 12.07.2022 по делу № А36-340/2022.

Таблица 3.2

Анализ мер стимулирования добросовестности по видам федерального государственного контроля.

№ п/п	Вид федерального государственного контроля	Критерии добросовестности контролируемого лица (на выбор)	Меры стимулирования добросовестности	Срок действия мер
1	Контроль (надзор) в области защиты прав потребителей (Роспотребнадзор)	Соблюдение ОТ в рамках иных мероприятий (отсутствие предостережений, административных правонарушений, уголовных дел и т.д.)	Выдвижение представителей контролируемых лиц в общественные и иные органы при КНО	3 года
		Своевременное предоставление в КНО обязательной информации	Проведение инспекционного визита, выездной проверки в дистанционном формате	
		Отсутствие исковых заявлений о защите прав потребителей, удовлетворенных судебными органами	Присуждение контролируемому лицу репутационного статуса	
		Наличие декларации соблюдения ОТ		
		Проведение иных мероприятий		
2	Контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта (Ространснадзор, Росрыболовство)	Добровольное участие в проведении мониторинга деятельности и заключение соглашения о мониторинге	Присвоенная категория риска понижается на одну категорию	Не установлен
		Принятие и представление в КНО декларации соблюдения ОТ		
		Заключение договора добровольного страхования рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям		

Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

контрольно-надзорного или профилактического мероприятия. Консультирование всегда осуществляется инспектором бесплатно.

Закон о контроле оставляет достаточно широкое усмотрение для доктринального толкования самого термина «консультирование», что приводит к сложностям статистического учета. Некоторые ведомства могут отнести к этой форме профилактики проведение семинара для нескольких десятков человек, каждый из которых получил ответы на вопросы в рамках сессии Q&A. Теперь в доклад о государственном контроле, выступающий в качестве единственной формы отчетности по количеству и качеству оказанных консультаций, будут записаны новые граждане, получившие помощь от контрольного органа.

Гораздо большей формализации подверглись основания проведения консультирования — просто так «пообщаться»

с инспектором контролируемое лицо не может, поскольку в положении о виде контроля указываются конкретные вопросы, подлежащие обсуждению в ходе профилактического мероприятия.

Вместе с тем консультирование — простой и эффективный механизм предотвращения нарушений обязательных требований. Его гибкость в основном зависит от контрольных органов и доступных им инструментов взаимодействия. Например, Роструд, пользуясь сервисом «Дежурный инспектор», отвечает оперативнее всех, обычно в течение двух дней, но качество консультаций может сильно различаться. В табл. 3.3 представлены результаты анализа основных условий консультирования по 5 наиболее массовым видам федерального государственного контроля. Приводятся сведения о количестве консультаций, указанные в государственных докладах о виде контроля за 2021 г. (последние

Таблица 3.3

Анализ консультирования как профилактической меры контрольно-надзорных органов по наиболее массовым видам федерального государственного контроля

Вид федерального государственного контроля	Допустимые вопросы в рамках консультирования	Время консультирования	Условие публичного размещения ответов	Количество консультаций за 2021 г. (% от ПМ из ЕРКНМ)
Контроль за соблюдением трудового законодательства (Роструд)	Организация и осуществление государственного контроля	Не ограничено	Поступление 5 однотипных обращений	91 754 (20%)
	Порядок организации и проведения КНМ			
	Гарантии и защита прав контролируемых лиц			
	Эффективные средства и методы соблюдения ОТ			
	Исполнение решений КНО			
Пожарный надзор (МЧС России)	Круг вопросов не ограничен	Не ограничено	Поступление 10 однотипных обращений	188 352 (88%)
Земельный контроль (Росреестр; Росприроднадзор; Россельхознадзор)	Организация и осуществление государственного контроля	Не более 15 минут	Поступление 5 однотипных обращений	4525 ¹ (109%)
	Порядок осуществления КНМ			
	Порядок обжалования действий КНО			
	Получение информации об НПА, содержащих ОТ			
Санитарно-эпидемиологический контроль (Роспотребнадзор)	Наличие и (или) содержание ОТ в контролируемой сфере	Не ограничено	Усмотрение КНО	44 905 (34%)
	Периодичность и порядок проведения КНМ			
	Порядок выполнения ОТ			
	Порядок обжалования решений КНО			
Контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве (Ространснадзор)	Организация и осуществление государственного контроля	Устанавливается руководителем КНО	Поступление 5 однотипных обращений	Сведения отсутствуют
	Порядок осуществления КНМ			
	Соблюдение ОТ			
	Вопросы из проверочных листов			
	Проведенные КНМ и проводимые ПМ			

Источники: Количество консультаций за 2021 г. — из официальных докладов о госконтроле; доля (в %) рассчитана от сведений ЕРКНМ по ПМ; остальные данные — из их положений о виде контроля.

1 Сведения опубликованы только Россельхознадзором, хотя наибольшее количество профилактики земельного контроля осуществляет Росреестр.



Светлана Радионова

руководитель Федеральной службы
по надзору в сфере природопользования

Не приведет ли мораторий на проверки к ухудшению ситуации?

Тренд на сохранение крупными компаниями своих ESG-стратегий независимо от внешнеполитических условий позволил государству сосредоточить природоохранный контроль на наиболее опасных производствах. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 был введен мораторий на проведение плановых и внеплановых проверок хозяйствующих субъектов. Решение было продиктовано тем фактом, что бизнес находится в сложнейших условиях, сталкиваясь с необходимостью переориентации стратегий закупок и поставок на другие рынки, мобилизации ресурсов для сохранения стабильной работы предприятий. Мораторий на проведение проверок позволил не отвлекать трудовые и материальные ресурсы на обеспечение контрольно-надзорных мероприятий. По оценкам Минэкономразвития, это сэкономило компаниям от 5 млн до 8 млн человеко-дней, или 60–80 млрд руб.

В целом эта мера соответствует принципу риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности и не привела к росту нештатных ситуаций, повлекших нанесение вреда окружающей среде. Анализ итогов работы предприятий в условиях моратория позволил принять решение о его продлении, как минимум, до середины следующего года. Одной из мер, призванных заменить линейный контроль на профилактическую работу с природопользователями, стал инициированный бизнесом эксперимент по экологическому консультированию. Главная его цель — переход бизнеса к самостоятельному экологическому аудиту, который заменит 80% надзорных мероприятий Росприроднадзора. Эксперимент позволит в том числе избежать дополнительных затрат на различного рода консультационные услуги в сфере ESG, результаты которых не всегда соответствуют требованиям закона и государственной политики.

Как работает этот механизм?

Эксперимент по консультированию бизнеса начался еще в прошлом году в рамках соответствующего постановления правительства и продлится до конца 2023 г. Специалисты помогут предприятиям на всех этапах реализации проекта — во время его разработки, строительства, модернизации и ввода в эксплуатацию новых мощностей, потенциально опасных для окружающей среды. Профилактические мероприятия способствуют обнаружению проблемы на ранней стадии и ее решению. Так мы получим экологичное производство, а предприятия смогут вести деятельность в соответствии с требованиями природоохранного законодательства. Инициативу выдвинули бизнесмены на встрече с Президентом РФ Владимиром Путиным. Он идею поддержал. В 2022 г. мы и провели на объектах «Газпром нефти» первую инспекцию с помощью платформы дистанционных проверок. Система оснащена технологией дополненной реальности и позволяет взаимодействовать со специалистами, которые находятся на месторождениях. Переход на цифровые сервисы упрощает согласования для бизнеса, но при этом сохранит строгий контроль за соблюдением природоохранного законодательства. В результате ежегодно в эксплуатацию будет запускаться больше промышленных объектов. В текущих условиях эта мера становится более чем актуальной.

Росприроднадзор подписал соглашение с Российской академией наук. Как фундаментальная наука может помочь в контрольной деятельности?

Экология — это и есть наука, поэтому нашему ведомству по пути с РАН. Что касается соглашения, то это общее базовое соглашение по взаимодействию, обмену научными данными. Росприроднадзор — это же не сотрудник ГИБДД. Мы не только штрафует нарушителей. Служба — большое экологическое смотровое окно, в которое поступает огромное количество аналитической информации. Она чрезвычайно важна для ученых, которые занимаются экологической тематикой. Интересы у нас общие, а глобальных вызовов много. Например, сейчас мы ведем с РАН большую научно-исследовательскую работу по микропластику, считаем ее очень важной. Поэтому, чтобы реагировать гибко, необходим совместный план осторожных действий. Так мы обеспечим устойчивое развитие и сохраним природоресурсный комплекс.

На ПМЭФ вы вышли с инициативой формирования Green ID для компаний. Звучит очень интересно. Как это будет работать на практике?

Green ID — это накопленные достижения за простые экологические действия после их верификации. Мы инициировали создание уникального экологического интегратора «Гриниум», который объединит общество, бизнес и государство для взаимодействия и организации комплексной системы, призванной сохранить окружающую среду, при этом каждый участник проекта сможет ощутить свой вклад и причастность к будущему планеты, получая уникальный код Green ID.

На основании Green ID у участников появляется возможность получать преимущества, преференции и бонусы в банковской и страховой сферах, у компаний — партнеров проекта — ритейла, развлечений и сферы услуг. Green ID может создаваться не только физическими лицами, но и коммерческими организациями и НКО. Для этой категории пользователей предоставляется возможность информирования потребителей о «зеленой» повестке, открытости в части декларирования своих экологических стандартов и содействии в их продвижении. Самые активные участники и получают награды, в том числе денежные премии.

Общественные организации, участники сферы экопросвещения, экосервисы, коммерческий сектор, начиная от семейных кафе или секонд-хенда и заканчивая промышленными объектами, могут присоединиться к новой платформе Росприроднадзора.

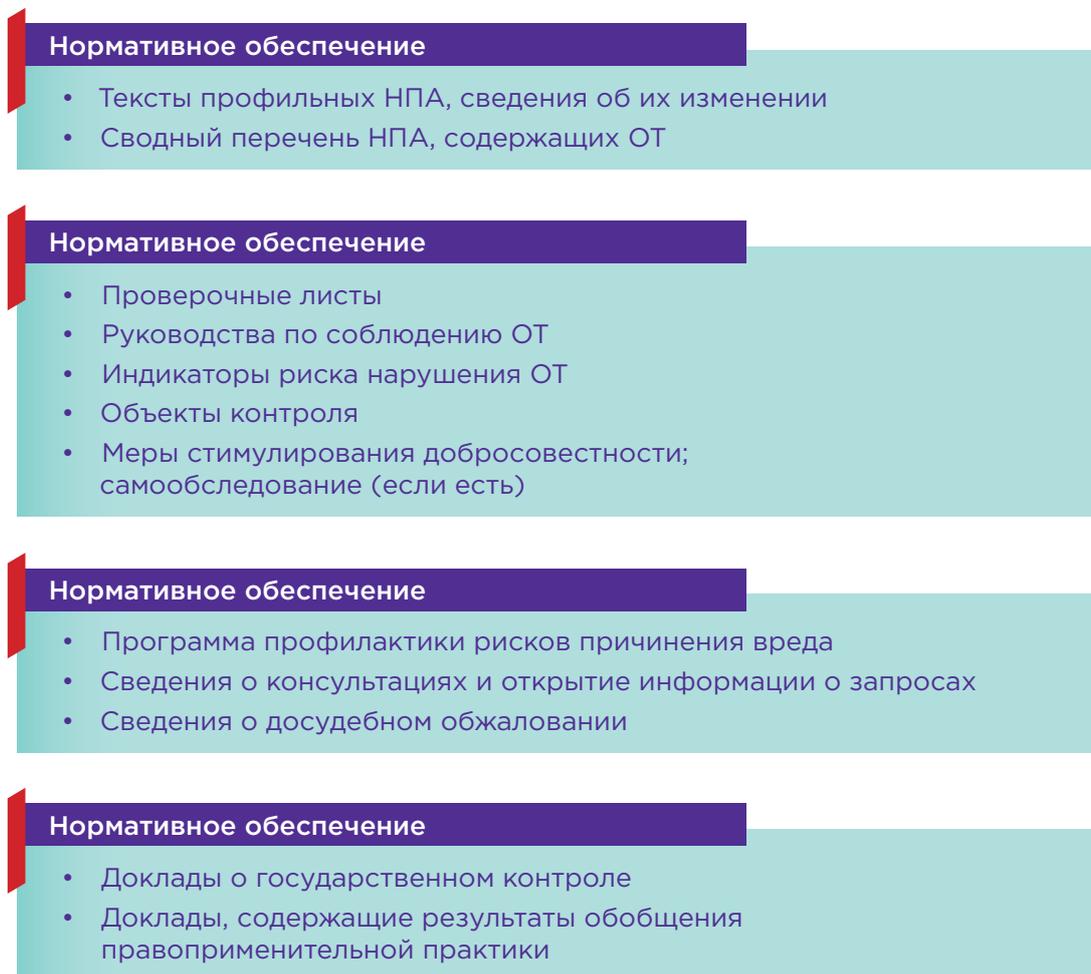
«Гриниум» станет трамплином для стартапов, новых технологий, научных изысканий и проектов в области охраны окружающей среды и защиты экологии. Более 1000 российских исследований на тему экологии собрано нами, и мы знаем, что наука и исследовательская деятельность нуждаются в поддержке, которую мы можем обеспечить, в том числе привлечь финансирование на экопроекты.

Теперь как это работает на практике. Например, наши авиаперелеты, поездки на автомобиле, отопление в доме, расход воды, освещение, вкусовые предпочтения, животная или растительная пища приводят к образованию углекислого газа, так называемого углеродного следа, из-за которого не только повышается средняя температура на планете, но и в целом оказывается негативное воздействие на окружающую среду. «Гриниум» позволяет оценить этот вред и даст возможность улучшить свои показатели с помощью простых действий.

Так, если вы сдадите 1 кг макулатуры на переработку, а не отправите на помойку, вы можете снизить свой углеродный след на 1,1 кг. Если сдадите две футболки на переработку, что равняется 1 кг одежды, вы сэкономите около 14,8 кг CO₂, что составляет примерно половину ежедневного углеродного следа россиянина. Помимо того что вещь не окажется на свалке, она будет вовлечена во вторичный оборот, и это позволит сэкономить выбросы, которые были бы затрачены на производство материала с нуля.

Рис. 3.9.

Экспертная классификация сведений, размещение которых является обязательным для КНО



Источник: Составлено авторами на основе НПА.

опубликованные на момент исследования), в сравнении с данными ЕРКНМ по осуществлению профилактических визитов и объявлению предостережений.

Если не учитывать статистическую аномалию в лице Россельхознадзора, осуществляющего крайне ограниченный по количеству мероприятий федеральный государственный земельный контроль в отношении земель сельскохозяйственного фонда, ни один из рассмотренных органов контроля не провел больше консультаций, чем профилактических мероприятий, фиксируемых в государственном реестре. В отличие от них, консультации не могут привести к каким-либо негативным последствиям для бизнеса, тем более к проведению внеплановой проверки, поэтому перекос, наблюдаемый в пользу «сильной» профилактики, позволяет

говорить либо о сохранении репрессивного уклона в правоприменении, либо об отсутствии интереса бизнеса к инструментам консультаций в их текущем виде.

В качестве обратного примера можно привести МЧС России, которое в рамках осуществления пожарного надзора при 188 352 консультациях, проведенных в 2021 г., в 2022 г. провело 155 184 профилактических визита. Не имея доступа к методологии расчета консультаций, отметим, что предупредительная работа МЧС давно находится на высоком уровне, а такие показатели свидетельствуют о готовности в равной степени работать по всем направлениям профилактики.

В свою очередь, информирование и обобщение правоприменительной практики неслучайно попали в это направление в качестве вспомогательных

профилактических инструментов. Закон о контроле выделяет 16 категорий сведений, которые должны размещаться на интернет-сайтах всех контрольных органов, включая доклад о результатах обобщения правоприменительной практики, который тоже является способом информирования граждан, поэтому в данном разделе будет рассмотрен через общий контекст.

Частый аргумент, который приходится слышать в ходе экспертных интервью, заключается в том, что изучение сайтов отдельных контрольных органов попросту нецелесообразно. Во-первых, потому, что эти сайты в большинстве своем составлены недостаточно интуитивно и понятно, а поиск информации, даже если она опубликована, занимает много времени. Во-вторых, потому, что уже созданы сервисы-агрегаторы правовой информации, справочные правовые системы, которые в том числе затрагивают важные вопросы исполнения обязательных требований через свою систему. И наконец, хотя некоторые категории информации могут быть полезны (например, сведения о риске), громоздкие доклады и проверочные листы с перепечатыванием текста законов воспринимаются неоднозначно. На рис. 3.9 представлена попытка упрощенной классификации этих сведений.

Помимо указанных, могут также размещаться любые иные сведения, предусмотренные нормативными правовыми актами или программами профилактики рисков причинения вреда. По мнению исследователей, такое наполнение «не является адресным и предоставляется по тем вопросам, которые определяются самим

контрольно-надзорным органом»¹, а потому по большей части информирование на современном этапе и стало вспомогательным институтом для адресного консультирования.

Для продолжения работы в этом направлении могут быть поставлены следующие вопросы:

- Нужно ли сохранять доклады в качестве одной из основных мер информирования, либо же все данные, которые в них содержатся, надо перевести в интерактивную форму?
- Требуется ли постепенная централизация сведений о консультировании, досудебном обжаловании и других внешних инструментах взаимодействия с КНО? Возможно ли создание для государственного контроля своего аналога оператора многофункциональных центров, который и будет отвечать за качественное взаимодействие с контролируемыми лицами?
- Должно ли стимулирование добросовестности стать ядром информационной работы КНО посредством рейтингования, размещения информации о мерах поддержки и т. п.?
- Нужна ли гражданам информация, содержащаяся в проверочных листах на сайте КНО, либо же требуется сделать акцент на развитии Реестра обязательных требований, способного в дальнейшем формировать индивидуальные проверочные листы по запросу пользователя?

Направление 4. Самообследование

Одним из новых профилактических мероприятий, берущих свое начало в сервисах самостоятельной оценки соблюдения обязательных требований, ранее считавшихся формой консультирования подконтрольных субъектов, является юридически значимое самообследование.

Юридическая значимость выражается в том, что по результатам самообследования лица чаще всего могут принять декларацию соблюдения обязательных требований, не дающую гарантированной защиты от контрольных мероприятий, но выступающую

в качестве аналога декларации соответствия на продукцию, которая необходима в первую очередь для заверения общества и регулятора в своей добропорядочности. Принимая на себя ответственность за правильность предоставленных ответов, заявитель понимает, что в случае обнаружения нарушений в рамках внеплановой проверки декларация будет аннулирована, а возможность ее повторного принятия заблокирована на определенный срок. Все зарегистрированные декларации размещаются в публичном доступе, что должно обеспечить достоверность представленных сведений.

1 Арапов Н. А., Савиных В. А. О гарантиях правомерных интересов частных лиц в условиях полисемии права // Вестник экономического правосудия РФ. 2022. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Поскольку проведение самообследования пока не стало обязательным профилактическим мероприятием для контрольных органов, как и в случае с мерами стимулирования добросовестности, его можно найти далеко не в каждом положении об осуществлении определенного вида государственного контроля (надзора). Причем с 2021 г. их число не меняется, остановившись на 10 видах контроля, из которых 4 осуществляются Ространснадзором. Закон о контроле указывает, что самообследование проводится только в автоматизированном режиме на интернет-сайтах, однако лишь по 3 видам контроля созданы соответствующие сервисы. Предприниматели вынуждены заполнять бумажную декларацию и направлять ее в орган контроля либо по почте, либо в отсканированном виде. Маловероятно, что это действительно способствует самообследованию, особенно в сферах с большим количеством обязательных требований. В табл. 3.4 приводятся более подробные данные о результатах анализа по видам контроля.

Контрольно-надзорным органам, которые пока не запустили автоматизированную возможность самообследования, можно брать пример с наиболее успешного проекта в этой сфере — интерактивного сервиса Роструда «Электронный инспектор».

Формально «Электронный инспектор» не считается сервисом самообследования и не дает возможности зарегистрировать декларацию, но самопроверка пользуется огромной популярностью и, по данным Роструда, уже сэкономила работодателям более 21 млрд руб. Вопросы составлены на понятном русском языке, заменяющем

«казенные» формулировки, присутствует подробная тематическая рубрикация (проверить можно требования и к трудовым договорам, и к порядку расследования несчастных случаев на производстве), а при обнаружении нарушений выдаются инструкции и методические рекомендации по их устранению, в том числе из всей «экосистемы» портала.

Впрочем, интерактивный сервис, больше всего подходящий на роль автоматизированного самообследования, пока не может получить такой юридический статус из-за сложности сферы, курируемой Рострудом (неслучайно «трудовые» требования стоят на первом месте по количеству в Едином реестре обязательных требований). Есть недостатки и у качества наполнения сервиса. Так, к концу 2022 г. не были обновлены многие вопросы, связанные, например, с пересмотром требований к обязательному психиатрическому освидетельствованию отдельных категорий работников.

После принятия регулятором изменений фиксируется временная задержка в актуализации базы знаний подобных сервисов, что может стать серьезным нарушением в случае прохождения контролируемым лицом самообследования. При аннулировании декларации, полученной из-за ошибок сайта, предпринимателю придется доказывать честность своих обманутых ожиданий. Как следствие, подобный функционал критически необходим бизнесу и должен становиться нормой профилактики для всех КНО, однако последующая поддержка сервиса требует выделения дополнительных ресурсов.

Выводы

В ходе экспертных интервью, проводившихся с целью выявления точечных отраслевых проблем, обязательных требований и системных вызовов всему государственному контролю, авторы доклада неоднократно сталкивались с тем, что предприниматели не всегда понимают профилактическую работу так, как это делает государство.

Официальные сайты контрольно-надзорных органов, если это не ФНС России или Роструд, посещаются достаточно редко, и еще реже массовый бизнес узнает

о предъявляемых ему требованиях из подготовленных ведомствами руководств, методических материалов и других элементов системы информирования. Сервисы самообследования по-настоящему работают в единичных видах контроля и не пользуются спросом, потому что декларация о соблюдении обязательных требований пока не дает существенных преимуществ. Меры стимулирования добросовестности остаются лишь в тексте закона, а доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики в основном интересны специалистам и инспекторам.

Таблица 3.4

Оценка автоматизации самообследования контролируемых лиц, по видам федерального государственного контроля

№ п/п	Вид федерального государственного контроля, для которого предусмотрено самообследование	Контрольный орган	Возможность принятия декларации	Наличие автоматизированного сервиса самообследования
1	Контроль (надзор) в области защиты прав потребителей	Роспотребнадзор	Да	
2	Контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта	Ространснадзор	Да	
3	Контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Росалькоголь-регулирование	Да	 ¹
4	Надзор в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними	Рослесхоз	Да	
5	Контроль (надзор) в области гражданской авиации	Ространснадзор	Да	
6	Контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта	Ространснадзор; Росрыболовство	Да	
7	Контроль (надзор) в области транспортной безопасности	Ространснадзор	Да	
8	Метрологический контроль (надзор)	Росстандарт	Да	
9	Контроль (надзор) за соблюдением требований, установленных отдельными техническими регламентами ²	Росстандарт	Да	
10	Контроль (надзор) за деятельностью аккредитованных лиц	Росаккредитация	Нет	

Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

- 1 Сервис в разработке, запланирован запуск на 1 июля 2023 г.
- 2 Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением требований, установленных отдельными техническими регламентами в отношении колесных транспортных средств (шасси) и компонентов транспортных средств (шасси), находящихся в обращении (до начала их эксплуатации), автомобильного бензина, дизельного топлива, судового топлива и мазута, или обязательных требований, подлежащих применению до дня вступления в силу технических регламентов в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», в отношении электрической энергии в электрических сетях общего назначения переменного трехфазного и однофазного тока частотой 50 Гц.

Если остановить внимание на этой части системы профилактических мер, можно прийти к выводу о ее неэффективной работе. Однако на практике ядром формирующегося клиентоцентричного государственного контроля, ориентированного на помощь бизнесу в соблюдении обязательных требований, становятся другие меры, в первую очередь *консультирование и профилактические визиты*.

Содержание этих мероприятий может показаться простым, ведь в течение получасовой беседы с инспектором — независимо от того, проходит она в дистанционном формате или на объекте контроля, в письменном виде или в устной форме, — трудно решить все возникающие проблемы. Возможно, со временем эти механизмы будут адаптироваться и усложняться, но уже сейчас, за очень короткий период, они приблизили государственный контроль к главному ожиданию бизнеса — превращению контрольного органа, по крайней мере, во внешней его части, в МФЦ новой формации, заточенный на совместное решение казусов предпринимательской деятельности.

В полной мере контроль вряд ли сможет отказаться от проверок и наказаний, потому что никакие меры поддержки не способны заставить всех экономических агентов стать добросовестными участниками гражданского оборота. Только это не исключает необходимости развития и углубления профилактической работы, для чего понадобится сделать несколько важных шагов.

1. Наиболее разумное решение, которое можно принять с целью развития профилактических визитов, — сохранение текущей модели взаимодействия, при которой Закон о контроле по общему правилу запрещает выдачу предписаний об устранении нарушений обязательных требований. При разработке Концепции реформы контроля до 2024 г. действительно ведется дискуссия о том, как позволить инспектору нивелировать обнаруженные нарушения, не прибегая к «палочному» методу, однако существующего исключения (обнаружение явной непосредственной угрозы причинения вреда) и так достаточно. В ином случае велик риск превращения профилактического визита в квазипроверку, что особенно актуально для 2023 г., в котором плановые мероприятия заменяются на профвизиты в отношении крупнейшей группы

подконтрольных лиц — государственных образовательных учреждений.

2. Объявление предостережения в новом законе о госконтроле стало более лояльным мероприятием для бизнеса, так как исключило необходимость обязательного ответа в двухмесячный срок, из-за которого предприниматель ранее мог быть привлечен к ответственности. В то же время Закон № 294-ФЗ продолжает ограниченно действовать, он не был скорректирован, из-за чего в правоприменении появились параллельные институты предостережения. Помимо решения этой проблемы, следует провести работу над возможностью более детального регулирования возражений, ведь статистика ЕРКНМ и судебная практика показывают, что оспорить предостережение фактически невозможно. А его «неисполнение» в дальнейшем может быть положено в основание доказательства вины контролируемого лица.
3. В качестве одного из приоритетов государственной политики может быть выдвинуто расширение функционала консультирования с учетом финансовых возможностей государства и потребностей контролируемых лиц. Отдельного внимания заслуживает вопрос конфиденциальности сведений, предоставляемых инспектору в ходе консультирования. Закон указывает на недопустимость использования таких сведений в качестве доказательств, однако на практике установить причинно-следственную связь достаточно сложно. Проблема может быть решена ведением аудиопротоколов консультаций (если контролируемое лицо даст согласие), передающихся в зашифрованном виде на централизованное хранение.
4. Указанные ранее профилактические мероприятия, многие из которых пока не получили достаточного распространения, могут быть перезапущены с особым акцентом на меры стимулирования добросовестности контролируемых лиц. Здесь простор для фантазии регулятора довольно широк. Профилактическая работа должна стремиться к индивидуализации мероприятий, основанной на уровне риска подконтрольного объекта, поэтому такой подход вполне возможен.

3.2 Практика реализации закона о государственном контроле

В Аналитическом докладе о состоянии контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, подготовленном РСПП и НИУ ВШЭ в 2021 г., оценивалось преимущественно формальное закрепление прогрессивных новаций, призванных повысить эффективность контроля, снизив при этом издержки бизнеса. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о контроле, закон № 248-ФЗ) вступил в силу только 1 июля 2021 г., Федеральный закон от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — Закон об обязательных требованиях, закон № 247-ФЗ) — с 1 ноября 2020 г., и на момент написания прошлого доклада практика их применения отсутствовала.

В 2021 г. мы связывали основные позитивные эффекты реформы контроля для

бизнеса в основном с цифровизацией государственного контроля (надзора) (цифровизация документооборота, информирование через портал госуслуг, создание Реестра обязательных требований), а также с расширением применения принципов управления рисками. В остальном мы были осторожны в оценке позитивного эффекта новаций. В Законе о контроле закреплено достаточное количество полезных механизмов, которые на тот момент не нашли должной реализации в законах и положениях о видах контроля, т. е. остались «спящими». Это не исключало того, что данный потенциал будет реализован законодателем и правоприменителем в будущем.

За полтора года действия Закона о контроле сложилась определенная практика его применения, что позволяет проверить выдвинутые ранее тезисы.

* * *

По итогам проведенного анализа можно прийти к следующим основным выводам.

Во второй половине 2021 г. — 2022 г. проводилась достаточно динамичная работа по внедрению новаций Закона о контроле, которая принесла определенные результаты, ставшие более заметными в связи с введением моратория на проверки.

1. Главным фактором, повлиявшим на практику государственного контроля в 2022 г., стал *мораторий на контроль*, который позволил в экспериментальном формате внедрить в практику ряд важных механизмов «умного» государственного контроля, основанного на системе управления рисками, в том числе:

- осуществление контроля в отношении только объектов высокого и чрезвычайно высокого риска, по фактам либо при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства,

возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, а также при выявлении индикаторов риска;

- запрет на выдачу предписаний по итогам проведения контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом;
- возбуждение дела об административном правонарушении исключительно в случае выявления факта несоблюдения обязательных требований в ходе контрольного мероприятия;
- профилактический визит как альтернатива планового контроля.

Фактически речь идет о применении данных механизмов в экспериментальном режиме в течение 2022–2023 гг., по результатам чего можно будет анализировать динамику причинения вреда в разрезе видов контроля и, соответственно, принимать решение об оправданности внедрения данных механизмов в постоянную практику.

2. В 2022 г. предпринимались планомерные усилия в части внедрения риск-ориентированного подхода. Формальные механизмы управления рисками на данный момент предусмотрены для 71% видов федерального контроля, т. е. даже на формальном уровне система управления рисками пока не находит применения почти по трети видов контроля (29%).

Практическое внедрение систем риск-ориентированного подхода отстает от формального его закрепления: примерно по 40% видов контроля информация о категорировании объектов в публичном доступе отсутствует. Соответственно, можно говорить о том, что *риск-ориентированный подход на практике применяется в 60% видов контроля*.

3. Основной недостаток применяемых сегодня систем управления рисками состоит в том, что они преимущественно ограничиваются установлением разной периодичности для проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а часто — только проверок. Более глубокая дифференциация контроля в зависимости от категории риска практически не используется, в том числе в отношении видов применяемых контрольных мероприятий, их длительности, содержания, интенсивности и результатов. Наконец, недостаточно используется дифференциация обязательных требований, применяемых к контролируемым лицам, отнесенным к различным категориям риска. Это должно стать основным направлением развития реформы контроля в ближайшей перспективе.

4. В 2021–2022 гг. имел место заметный прогресс в части утверждения индикаторов риска: если на 1 сентября 2021 г. индикаторы риска были утверждены только по 13 видам федерального контроля, то на начало 2023 г. индикаторы утверждены для 76 видов контроля, т. е. в 97% случаев. Однако на данный момент индикаторы риска практически не используются в качестве основания для проведения внепланового контрольно-надзорного мероприятия, даже несмотря на введенный мораторий. Этот инструмент управления рисками фактически не заработал.

5. Определенный сдвиг произошел в части внедрения критериев добросо-

вестности, позволяющих снижать категорию риска либо применять меры стимулирования добросовестности. Появилась практика применения новых критериев, не связанных с историей нарушений и привлечения к ответственности. Однако количество видов контроля, где используются такие критерии, невелико: всего 7 видов контроля учитывают их при снижении категории риска и еще 4 вида — в рамках профилактической работы.

6. В 2022 г. произошли определенные подвижки во внедрении альтернатив контролю. Прежде всего в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы стал применяться порядок освобождения от контроля в случае признания результатов проверок, проведенных СРО. Страхование и независимая оценка по-прежнему не используются в качестве альтернативного контролю механизма ни в одном из видов контроля. Однако страхование на данный момент используется в двух случаях в качестве критерия добросовестности, позволяющего снижать категорию риска.
7. В 2021–2022 гг. существенно выросла доля видов контроля, для которых предусматривается *дифференциация профилактических мероприятий* в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска. Так, на конец 2022 г. обязательные профилактические визиты для более высоких категорий риска проводятся при осуществлении 52 видов контроля, т. е. в 67% случаев. В середине 2021 г. таких видов контроля было 34 (44% случаев).

Если говорить о профилактике рисков причинения вреда в целом, то *можно отметить, что в 2022 г. благодаря введенному мораторию состоялся перенос акцентов с проведения контрольных (надзорных) мероприятий на профилактику рисков причинения вреда*. Представляется целесообразным создать условия для сохранения данной практики в будущем. При этом необходимо исключить возможности проведения контрольных мероприятий под наименованием профилактического визита, к чему на данный момент имеются основания.

8. В 2022 г. не произошло заметного смещения от проверок в сторону использования иных контрольных мероприятий.

9. Активно идет внедрение проверочных листов, которые с 2022 г. стали обязательными при проведении плановых рейдового осмотра и выездной проверки. В числе ближайших задач — повышение их качества, а также внедрение порядка их автоматизированного формирования для каждого конкретного мероприятия на основе РОТ.
10. Также в течение 2021–2022 гг. динамично внедрялся досудебный порядок обжалования решений и действий контрольных органов с использованием подсистемы досудебного обжалования ГИС ТОР КНД. Ее внедрение позволило существенно сократить средний срок принятия решения по жалобам, который в 2022 г. составил 5 дней.

При этом на уровне статистики досудебного и судебного обжалования пока не удается подтвердить эффективность данного механизма. Так, в системе ДО ГИС ТОР КНД 49% рассмотренных жалоб удовлетворяется в пользу контрольного органа, и только 18,7% — в пользу заявителя. При этом арбитражные суды по данной категории дел удовлетворяют жалобы гораздо чаще (в 2021 г. — 47,9% жалоб, в первом полугодии 2022 г. — 47,8% жалоб). Также пока не снижается количество рассмотренных арбитражными судами дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) федеральных государственных органов.

На рис. 3.10 приведены данные о степени внедрения на уровне законов и положений о видах контроля основных новаций в сфере контрольной (надзорной) деятельности.

А. Основные новации в законодательстве

В целом можно констатировать, что с момента внесения в 2021 г. серьезных изменений в Закон о контроле так называемым законом-спутником¹ законодательство о контроле оставалось стабильным и практически не подверглось правкам. Сам Закон о контроле менялся лишь в части уточнения сферы его применения к лицам, оказывающим профессиональные услуги на финансовом рынке, объектам Росатома и Минобороны, а также к государственному контролю за деятельностью иностранных агентов (ст. 2 и 3 Закона о контроле).

Основные правотворческие новации имели место на уровне принятия подзаконных нормативных актов.

Прежде всего, во второй половине 2021 г. была продолжена работа по утверждению положений о виде контроля, а также по внесению изменений в ранее принятые положения. Положения о виде контроля определяют основные параметры контрольной (надзорной) деятельности по соответствующему виду контроля. Всего было принято 11 новых положений, из них 5 положений по видам контроля, к которым применяется Закон о контроле. На данный момент можно говорить о том, что нормативная правовая

инфраструктура «нового» государственного контроля в основном сформирована: из 97 видов федерального контроля (надзора), которые осуществляются в соответствии с законом № 248-ФЗ, положения утверждены по 83 видам контроля.

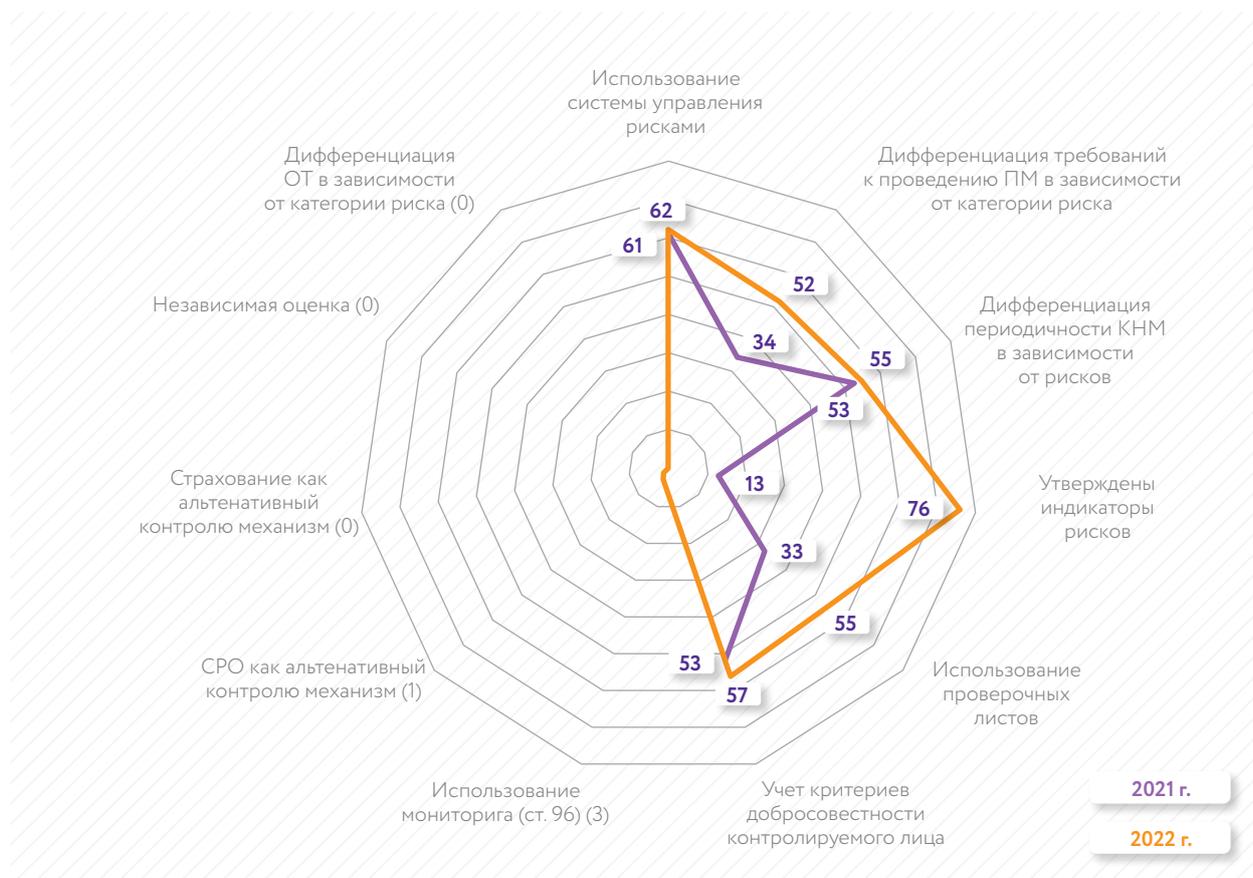
Также в качестве важной новации следует указать на постановление Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов», установившее случаи обязательного применения проверочных листов в рамках плановых рейдовых осмотров и выездных проверок.

Однако основной массив важных изменений, существенно повлиявших на практику контрольной (надзорной) деятельности в 2022 г., связан с принятием постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля», установившего на период 2022–2023 гг. мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий.

1 Федеральный закон от 11.06.2021 № 170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Рис. 3.10.

Динамика реализации задач реформы КНД в 2021–2022 гг.



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

Примечание к рис. 3.10.

В качестве новаций выбраны институты и механизмы, предусмотренные Законом о контроле, которые обеспечивают практическую реализацию основных задач реформы: перенесение акцентов с проверок на профилактику нарушения обязательных требований, стимулирование добросовестности контролируемого лица, учет усилий контролируемого лица по соблюдению обязательных требований до проведения контрольных (надзорных) мероприятий, полноценное внедрение системы управления рисками.

К показателям, характеризующим степень реализации задач реформы, относятся:

- использование системы управления рисками;
- дифференциация требований к проведению профилактических мероприятий в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- дифференциация требований к периодичности проведения контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- дифференциация обязательных требований в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- учет критериев добросовестности (нарушения, ответственность и иные критерии);
- утвержденные индикаторы риска;
- использование проверочных листов;

- использование мониторинга (ст. 96 Закона о контроле);
- использование независимой оценки как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований;
- использование страхования как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований;
- использование оценки саморегулируемыми организациями в отношении своих членов как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований.

При этом следует учитывать, что оценивалось формальное закрепление данных механизмов на уровне законов и положений о видах контроля, а не их реальное внедрение в практику контрольной (надзорной) деятельности.

Общее поле графика, ограниченное серыми линиями, характеризует гипотетическую максимальную степень внедрения такого инструментария, как если бы его применение предусматривалось во всех 78 взятых для анализа видов контроля. Линии графика демонстрируют прогресс внедрения данных механизмов в 2021 и 2022 г. Соотношение общего поля и поля, ограниченного линиями, позволяет визуально оценить степень внедрения «идеальной» модели контроля, условия для реализации которой заложены Законом о контроле.

Помимо собственно моратория, данное постановление фактически легитимировало внедрение в практику важных механизмов «умного» государственного контроля, который проводится лишь там, где риски причинения вреда охраняемым законом ценностям являются высокими, что позволяет снижать издержки контроля без существенного повышения уровня рисков. Данные механизмы предлагались на этапе реформы контроля, однако так и не были интегрированы в Закон о контроле. В их числе:

- осуществление планового контроля в отношении только объектов высокого и чрезвычайно высокого риска (по отдельным видам контроля) (пп. 1, 2, 11 (3), 11 (4) постановления);
- осуществление внепланового контроля лишь по фактам либо при непосредственной угрозе причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, обороне страны и безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, массовых нарушениях трудовых прав, а также при выявлении индикаторов риска нарушения обязательных требований (п. 3);
- запрет выдачи предписаний об устранении нарушений обязательных требований по итогам проведения контрольных (надзорных) мероприятий без взаимодействия с контролируемым лицом (п. 7.2);
- возбуждение дела об административном правонарушении за несоблюдение обязательных требований исключительно в случае выявления данного факта в ходе контрольного (надзорного) мероприятия. Это позволяет решать проблему «замещения» государственного контроля административной ответственностью и административными расследованиями (п. 9);
- проведение профилактического визита по инициативе контролируемого лица

как основание для исключения планового контрольного (надзорного) мероприятия из плана контрольных (надзорных) мероприятий (п. 11 (3)).

Фактически речь идет о применении в течение 2022–2023 гг. данных механизмов в экспериментальном режиме, по результатам чего можно будет анализировать динамику причинения вреда охраняемым законом ценностям в разрезе видов контроля и, соответственно, принимать решение об оправданности внедрения данных механизмов в постоянную практику.

Мораторий на государственный контроль, введенный в 2022 г., внес искажения и коррективы в практику контрольной деятельности: очевидно смещение контроля в сторону государственных либо ассоциированных с государством организаций, особенно в сторону детских учреждений (подробнее об этом см. раздел «Статистика контрольно-надзорных мероприятий в 2022 г.»).

В 2021 г. в период кратковременной отмены моратория имел место рост числа контрольных мероприятий до 1,1 млн с последующим снижением в 2022 г. до 401 тыс. Таким образом, в 2021–2022 гг. все же было проведено достаточное количество контрольных и профилактических мероприятий, позволяющих делать выводы о развитии практики государственного контроля.

Основной интерес в части практики применения Закона о государственном контроле представляют новые механизмы, внедряемые в целях повышения эффективности контроля при одновременном снижении издержек контроля, в том числе управление рисками, учет добросовестности контролируемых лиц, практика профилактики рисков, альтернативные контролю механизмы оценки соблюдения обязательных требований (независимая оценка, СПО, страхование), использование проверочных листов и др.

Б. Управление рисками при осуществлении контроля (надзора)

Во второй половине 2021 г. — в 2022 г. было продолжено внедрение систем управления рисками при осуществлении государственного контроля. Однако внедрение в практику новых элементов

риск-ориентированного подхода идет достаточно медленно.

В докладе 2021 г. был сделан вывод, что данный потенциал Закона о контроле в части использования системы управления

рисками на уровне законодательства о видах контроля реализован в недостаточной степени. В 2022 г. при наличии ряда позитивных сдвигов по некоторым параметрам, прежде всего в части утверждения индикаторов риска, учета рисков в рамках профилактики, а также продолжения контрольными органами практической работы по категорированию объектов контроля в остальном *говорить о заметном расширении применения риск-ориентированного подхода говорить не приходится.*

Так, по-прежнему система управления рисками не применяется в значительной доле видов федерального контроля (надзора). Из 78 видов федерального контроля (надзора), осуществляемого в соответствии с Законом о контроле¹, в 59 случаях (75,6%) положениями о виде контроля предусматривается отнесение объектов контроля к категориям риска, в 3 случаях (3,8%) контроль дифференцируется по признаку класса опасности объекта². При этом в 16 случаях (20,5%) дифференциация объектов контроля по категориям риска и классам опасности не предусматривается. Таким образом, можно говорить о том, что в пятой части видов контроля риск-ориентированный подход на практике не используется (рис. 3.11).

Основной причиной, как правило, является то, что в рамках данных видов контроля не предусматривается проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий. Это подсвечивает *главный недостаток применяемых сегодня систем управления рисками: они преимущественно ограничиваются установлением разной периодичности для проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а часто — только проверок.*

Более глубокая дифференциация контроля в зависимости от категории риска объекта на данном этапе практически не используется. Так, дифференциация в зависимости от категории риска видов применяемых контрольных мероприятий применяется крайне редко. *Ни в одном виде контроля не предполагается дифференциация в зависимости от категории риска длительности, содержания, интенсивности и результатов контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе не предусматриваются различающиеся требования к объему представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов в отношении объектов, отнесенных к различным категориям риска. В равной мере не учитываются категории*

Рис. 3.11.
Применение системы управления рисками



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

- 1 Из анализа были исключены виды федерального контроля (надзора), к которым в соответствии с ч. 3 ст. 1, ч. 4, 5 и 6 ст. 2 Закон о контроле не применяется, а также немассовые виды контроля, не оказывающие влияния на условия ведения бизнеса в Российской Федерации.
- 2 Речь идет об установлении «Перечня опасных производственных объектов», который применяется для федерального государственного горного надзора, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений.

риска при проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. Наконец, недостаточно используется дифференциация обязательных требований, применяемых к контролируемым лицам, отнесенных к различным категориям риска.

В 7 видах контроля, несмотря на наличие утвержденных критериев риска, вообще не предусматриваются какие-либо положения о дифференциации контроля в отношении лиц, отнесенных к различным категориям риска.

Это такие виды федерального государственного контроля, как контроль за деятельностью туроператоров и объединения туроператоров в сфере выездного туризма, за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей, за деятельностью организаций, включенных в реестр организаций, уполномоченных на проведение аттестации инструкторов-проводников, за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, за соблюдением законодательства об архивном деле, в области геодезии и картографии, а также в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов.

Можно предположить, что в этом случае должны непосредственно применяться нормы ч. 2–6 ст. 25 Закона о контроле, однако на практике их применение ко всем категориям, за исключением категории низкого риска, затруднено в силу того, что в законе установлена «вилка» периодичности проведения контрольных (надзорных) мероприятий. По сути, в этих случаях также можно говорить о том, что риск-ориентированный подход не применяется. Таким образом, *всего доля видов контроля, где система управления рисками не находит практического применения, составляет около 30%, т. е. это почти треть видов контроля.*

В остальных случаях в разных видах контроля применяются *различные модели учета рисков.*

Преимущественно отнесение объекта контроля к категориям риска влечет разную периодичность проведения документарных и выездных проверок, инспекционного визита, рейдового осмотра, в некоторых случаях — контрольной закупки, причем контрольный (надзорный) орган имеет право провести с указанной

периодичностью лишь одно из перечисленных мероприятий. В некоторых случаях устанавливается периодичность проведения для каждого вида мероприятий, что дает инспектору возможность проводить их последовательно и независимо друг от друга (например, в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации). По некоторым видам контроля устанавливается только периодичность проведения проверок (например, в рамках надзора в области промышленной безопасности).

Всего дифференциация периодичности плановых контрольных (надзорных) мероприятий предусмотрена для 55 видов контроля (в 71% случаев), т. е. во всех случаях, когда можно говорить о внедрении системы управления рисками.

Также по 9 видам контроля (в 12% случаев) предусматривается учет категории риска при выборе контрольных (надзорных) мероприятий. Кроме того, для 3 видов контроля (в 4% случаев) в зависимости от категории риска (класса опасности) объекта контроля предусматривается возможность применения режима постоянно государственного надзора.

Следует отметить, что в некоторых случаях предусматривается более сложная система учета рисков при выборе контрольных (надзорных) мероприятий. Так, в рамках федерального государственного земельного надзора предусматривается различная периодичность контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от того, какой орган осуществляет надзор. В рамках федерального государственного контроля (надзора) в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна, федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора), федерального государственного контроля (надзора) в сфере обращения лекарственных средств дифференциация контрольных (надзорных) мероприятий либо их периодичности осуществляется с учетом вида объекта контроля.

Отметим, что в конце 2021 г. были внесены изменения в положения о некоторых видах контроля (например, о федеральном государственном контроле (надзоре) за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов), где ранее для

объектов контроля низкого риска исключалось проведение только проверок, но не иных контрольных (надзорных) мероприятий, что противоречило ч. 5 ст. 25 Закона о контроле. В связи с этим можно говорить о том, что контрольными органами проводится работа по приведению положений о видах контроля в соответствие с законом.

В 2021–2022 гг. существенно выросла доля видов контроля, для которых предусматривается *дифференциация профилактических мероприятий* в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска. Так, на конец 2022 г. обязательные профилактические визиты для более высоких категорий риска проведены при осуществлении 52 видов контроля, т. е. в 67% случаев. В середине 2021 г. таких видов контроля было 34 (44% случаев).

Таким образом, можно говорить о динамичном внедрении риск-ориентированного подхода в практику профилактической работы контрольных (надзорных) органов.

Основной причиной, по-видимому, является введенный в 2022 г. мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий. Отметим, что в 2023 г. проведение профилактических мероприятий становится еще более актуальным в силу закрепления в п. 11 (3) постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 возможности замены по просьбе контролируемого лица планового контрольного (надзорного) мероприятия профилактическим визитом.

Практика размещения на официальных сайтах контрольных органов перечней объектов контроля, отнесенных к различным категориям риска, также может рассматриваться как индикатор степени внедрения риск-ориентированного подхода в рамках соответствующего вида контроля.

Информация о категорированных объектах отсутствует на сайте контрольного (надзорного) органа по 29 видам контроля (37% случаев), что почти в 2 раза больше количества видов контроля, в рамках которых риск-ориентированный подход не применяется.

Практика информирования контролируемых лиц о присвоенных категориях риска различается. Чаще всего такая информация собирается централизованно и размещается на сайте соответствующего ФОИВ

(36 видов контроля, 46% случаев). По 7 видам контроля (9%) соответствующие перечни размещены на сайтах территориальных органов, еще по 3 видам контроля (4%) перечни размещаются в разрезе федеральных округов (рис. 3.12).

Также различаются подходы к содержанию информации о категорированных объектах. По 26 видам контроля (33%) публикуются перечни всех объектов, включая объекты, отнесенные к категории низкого риска, по 16 видам контроля (21%) — перечни всех объектов, кроме отнесенных к категории низкого риска. В 3 случаях (4%) публикуется только перечень объектов, которым присвоена максимальная категория риска, в одном случае — две верхние категории риска (рис. 3.13).

Практически для всех видов контроля перечень категорированных объектов представлен в виде простой таблицы, сервис поиска категорированного объекта по ИНН и ОГРН, а также по наименованию контролируемого лица возможен только по 3 видам контроля: федеральному государственному контролю (надзору) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, федеральному государственному санитарно-эпидемиологическому контролю (надзору), федеральному государственному пробирному надзору.

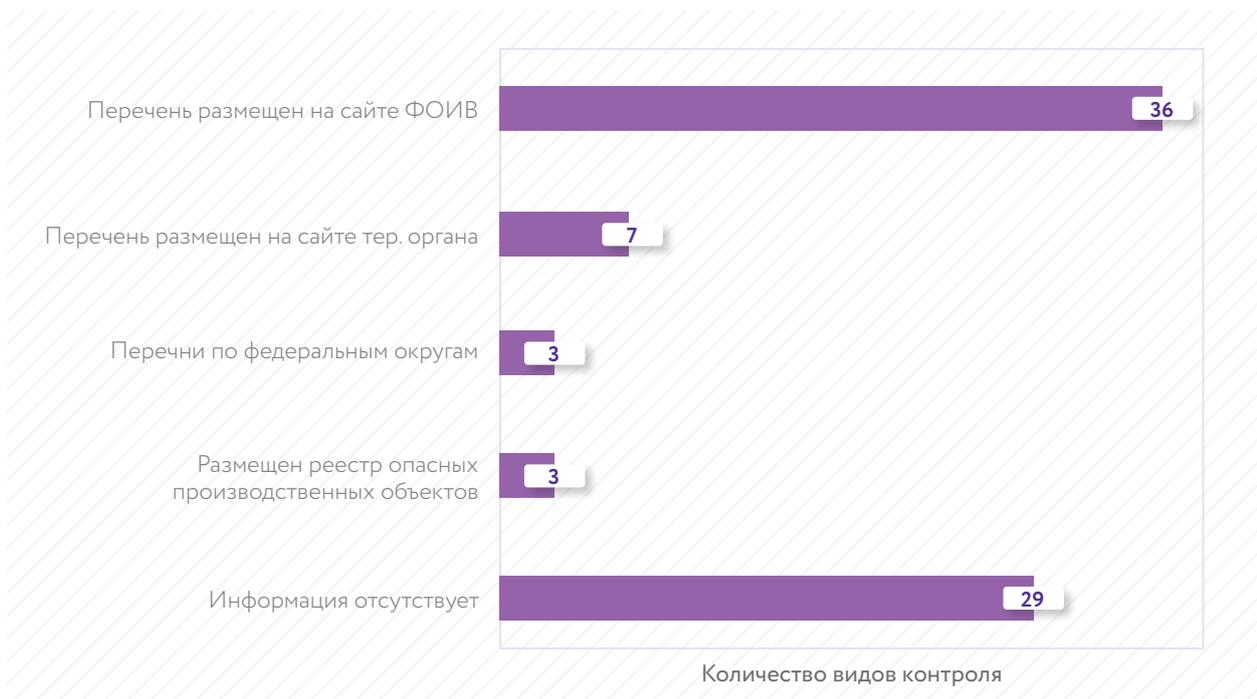
Отдельно следует отметить, что в 2022 г. на портале Единого реестра видов контроля (ЕРВК) стали размещаться перечни объектов контроля с указанием присвоенной категории риска в рамках каждого вида контроля¹. Кроме того, на портале ЕРВК стал доступен поиск, что позволяет контролируемому лицу в одном месте получить информацию о том, к каким категориям риска отнесены его объекты в рамках всех видов контроля, где применяется система управления риском. Это существенный сдвиг в части удобства информирования контролируемых лиц о категорировании принадлежащих им объектов.

Однако, как показало обследование, данные ЕРВК об объектах контроля в сравнении с официальными сайтами контрольных органов в настоящее время являются неполными, перечни объектов размещены не по всем видам контроля, где ранее было проведено категорирование объектов. По некоторым видам контроля размещены

1 <<https://ervk.gov.ru/objects>>.

Рис. 3.12.

Размещение информации о категорированных объектах



Источник: Составлено авторами на основе данных сайтов федеральных органов исполнительной власти.

Рис. 3.13.

Размещение информации о категорированных объектах



Источник: Составлено авторами на основе данных сайтов федеральных органов исполнительной власти.

перечни объектов не по всем категориям риска. Перечни категорированных объектов по федеральным видам контроля в настоящее время размещены в ЕРВК в виде единой таблицы Excel для всех видов контроля, осуществляемого контрольным органом. Сервис поиска объектов доступен только для региональных и муниципальных видов контроля.

При этом в ЕРВК по трем видам федерального контроля размещены перечни объектов, отсутствующие в настоящее время на официальных сайтах контрольных органов. Кроме того, по 10 видам контроля в ЕРВК размещен единый федеральный перечень вместо региональных перечней, опубликованных ранее на сайтах территориальных органов.

Очевидно, что в настоящее время ЕРВК в части размещения перечней категорированных объектов находится на стадии наполнения, чем и обусловлены указанные недостатки. Однако после полноценного запуска сервиса поиска объектов контроля можно будет говорить о серьезном прогрессе в части информирования бизнеса о присвоенных их объектам категориях риска.

Таким образом, можно говорить о том, что *практическое внедрение систем управления рисками в определенной мере отстает от формального их закрепления в положениях о видах контроля примерно по пятой части*

видов контроля. Еще в пятой части видов контроля применение риск-ориентированного подхода не предусмотрено.

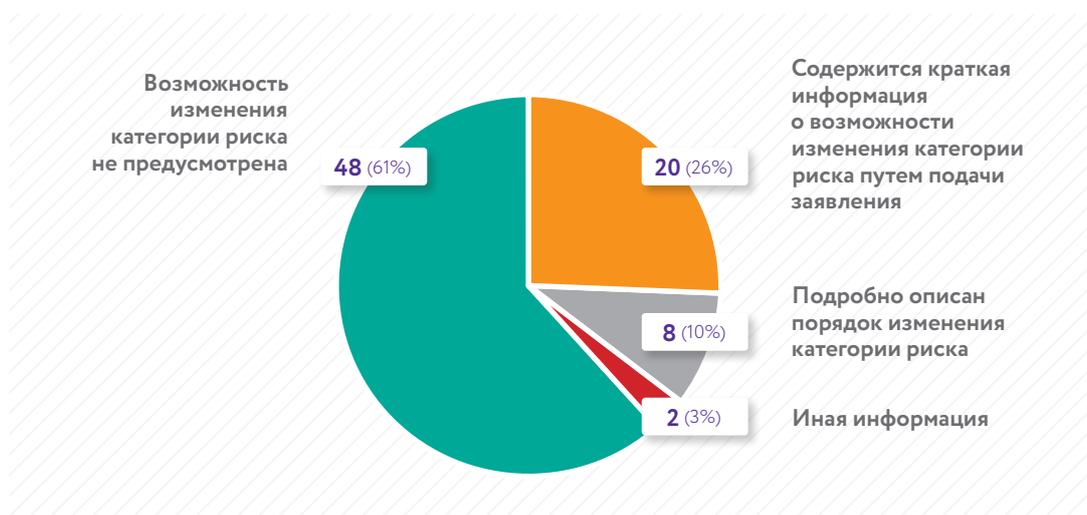
Качество информирования контролируемого лица о возможности изменения присвоенной категории риска остается низким.

Так, для более чем половины видов контроля положениями о виде контроля не предусматривается порядок изменения категории риска (62% видов контроля), в 25% положений содержится краткая информация о возможности подачи заявления об изменении категории риска. Лишь в 10% случаев порядок изменения категории риска подробно описан. В 2 случаях содержится информация о возможности изменения сведений в реестре опасных производственных объектов путем подачи заявления через портал госуслуг (рис. 3.14).

Следует отметить, что на портале Роструда, МЧС и Роспотребнадзора доступны памятки, а также формы заявлений об изменении категории риска. На сайтах остальных контрольных (надзорных) органов подробная информация о возможности и порядке изменения категории риска отсутствует.

Таким образом, полноценная инфраструктура изменения категории риска, включающая, например, возможность подачи заявления через ЕППУ, качественное информирование о порядке изменения категории риска, публикацию форм заявлений

Рис. 3.14.
Возможность изменения категории риска в положении о виде контроля



Источник: Составлено авторами на основе данных положений о виде контроля.

и иных документов, на данный момент отсутствует.

Если говорить о складывающейся *судебной практике применения риск-ориентированного подхода*, то в качестве наиболее важной тенденции следует указать на сохранение формально-юридического подхода при отнесении объектов контроля к категориям риска.

Так, в 2021–2022 гг. арбитражные суды продолжили применять подход, сформулированный в условиях действия Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», согласно которому категория риска присваивается «на все юридическое лицо, а не на каждый его филиал в разных регионах»¹. На практике это означает, что если хотя бы одно структурное подразделение компании соответствует критериям более высокой категории риска, то данная категория присваивается всей организации. Соответственно, любой филиал может проверяться с более частой периодичностью, даже если его деятельность либо его объекты соответствуют критериям менее высокого риска. Это приводит к искусственному и неоправданному увеличению административных издержек бизнеса и не всегда соответствует ч. 1 ст. 16 Закона о контроле, согласно которой к объектам контроля, подлежащим категорированию, относятся деятельность и ее результаты, а также производственные объекты. Иными словами, если в рамках филиала не эксплуатируются соответствующие производственные объекты либо не осуществляется деятельность, влекущая присвоение более высокой категории риска, то является оправданным применение к соответствующему филиалу правил контроля, характерных для объектов менее высокой категории риска.

Аналогичные подходы применяются судами в случае, если организация осуществляет несколько видов деятельности, один из которых соответствует критериям более высокой категории риска. В этом случае суды считают возможным проведение контрольным органом контрольных (надзорных) мероприятий в отношении всех видов деятельности организации с периодичностью, установленной для более высокой категории риска². Представляется, что если различные виды деятельности одной организации являются самостоятельными объектами контроля, то к ним необходимо применять дифференцированный подход. Это будет способствовать более последовательному внедрению системы управления рисками и снижению административных издержек бизнеса без ущерба для безопасности.

В 2021–2022 гг. арбитражными судами первой инстанции применялись нормы о системе управления рисками в государственном контроле в 99 решениях³. Среди прочих судами решались следующие вопросы:

- о возможности применения риск-ориентированного подхода в конкретном деле (2 решения);
- о правильности присвоения организации категории риска (6 решений);
- о правомерности проведения контрольного (надзорного) мероприятия с учетом установленной периодичности для определенной категории риска (10 решений);
- о признании незаконным проведения контрольного (надзорного) мероприятия без присвоения организации категории риска (1 решение).

Таким образом, можно говорить о том, что положения о риск-ориентированном подходе становятся действующим механизмом защиты бизнеса от избыточного контроля.

1 См. постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 08.12.2022 по делу № А03-10388/2022; Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2020 № 105-ПЭК20 по делу № А65-29996/2018.

2 См. постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 02.11.2022 по делу № А33-4439/2022.

3 Поиск осуществлен по базе данных решений Caselook.

В. Внедрение индикаторов риска

В 2021–2022 гг. наблюдался заметный прогресс в части внедрения индикаторов риска как основания для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Если на 1 сентября 2021 г. индикаторы риска были утверждены только по 13 видам федерального контроля (надзора), то на начало 2023 г. — уже для 76 видов контроля, т. е. в 97% случаев. Для государственного контроля за деятельностью национальных объединений саморегулируемых организаций, а также федерального государственного контроля за деятельностью аудиторских организаций индикаторы риска не установлены.

Несмотря на почти стопроцентное утверждение индикаторов риска, их практическое использование контрольными (надзорными) органами пока остается ограниченным. Как показал анализ данных ЕРКНМ, индикаторы риска практически не используются в качестве основания для проведения внепланового контрольно-надзорного мероприятия.

В 2021 г. они использовались в данном качестве лишь в 0,17% случаев (333 контрольных мероприятия)¹, в 2022 г. — в 0,36% случаев (877 контрольных мероприятий). Как видим, даже исключение в 2022 г. внеплановых мероприятий из моратория в случае выявления индикаторов риска не привело к существенному расширению практики использования контрольными органами данного инструмента².

Таким образом, несмотря на то что индикаторы риска утверждены для подавляющего большинства видов контроля, на практике они применяются слабо — этот инструмент управления рисками фактически не заработал.

И это плохо для бизнеса. Напомним, что смысл установления индикаторов риска заключается в том, чтобы формализовать и тем самым ограничить возможности контрольного органа по произвольному проведению внеплановых контрольных мероприятий.

Необходимо было прежде всего уйти от такого основания, как наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, в том числе из поступивших обращений (заявлений) граждан и организаций, из информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из СМИ. На практике обоснованность данных сведений не поддается оценке, что означает возможность практически неограниченного проведения внеплановых проверок.

Индикаторы риска в будущем должны заместить такое основание для проведения внеплановых мероприятий, как сведения о причинении вреда. Однако пока ст. 57 Закона о контроле не предъявляет соответствующих требований, этого не происходит на практике. Возможной причиной является недостаточное качество утвержденных индикаторов риска, а также отсутствие эффективных систем мониторинга состояния объектов контроля без взаимодействия с контролируемым лицом.

В 2023 г. предполагается проведение федеральными органами власти под руководством Минэкономразвития России работы по разработке и утверждению новых индикаторов риска нарушения обязательных требований. По каждому массовому виду контроля предполагается подготовка шести новых индикаторов, по остальным — четырех новых индикаторов³.

Представляется целесообразным в перспективе сохранение на постоянной основе принятого в рамках моратория подхода, согласно которому ограничивается возможность проведения внеплановых контрольных мероприятий на основе имеющихся у контрольного органа сведений о нарушениях при сохранении такой возможности при выявлении индикаторов риска. Индикаторы риска должны заменить мало проверяемую информацию о нарушениях при инициировании внепланового контроля.

1 Данные ЕРКНМ за 2021 г. являются неполными, поскольку их внесение в реестр осуществлялось с 1 июля 2021 г.

2 Пункт 3 постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

3 Пункт 5 поручения Правительства РФ от 21.12.2022 № ДГ-П36-94пр.

Г. Альтернативные контролю механизмы оценки соблюдения обязательных требований

Одной из главных идей реформы контрольной (надзорной) деятельности является перенос акцентов с проведения контрольных (надзорных) мероприятий на профилактику рисков причинения вреда. Если целью государственного контроля является предотвращение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, то оптимальным вариантом было бы полное освобождение предпринимателя от контроля, если иными способами можно достоверно установить факт соблюдения им обязательных требований.

Закон о контроле предусматривает три альтернативных механизма, использование которых может полностью исключить проведение плановых контрольных мероприятий. Это:

- 1) независимая оценка соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований (ст. 54);
- 2) признание контрольными (надзорными) органами результатов контроля, осуществляемого саморегулируемой организацией (СРО) в отношении своих членов (ст. 55);

- 3) заключение договора страхования рисков причинения вреда (ущерба) (ч. 9 ст. 25).

Во всех трех случаях возможность замены планового контроля данными механизмами должна быть предусмотрена законами о виде контроля. На середину 2021 г. данные механизмы не работали, поскольку в законах о виде контроля такая возможность не предусматривалась.

В 2021–2022 гг. произошли определенные подвижки во внедрении данных механизмов. Прежде всего, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в сфере рекламы стал применяться порядок освобождения от контроля в случае признания результатов проверок, проведенных СРО.

Страхование и независимая оценка на данный момент не используется в качестве альтернативного контролю механизма ни в одном из видов контроля. Однако страхование учитывается в двух случаях в качестве критерия добросовестности, позволяющего снижать категорию риска.

Д. Основания для проведения внеплановых контрольных мероприятий

Если говорить об основаниях для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в целом, то с учетом введенного в 2022 г. моратория безусловно доминируют такие основания, как истечение срока исполнения контролируемым лицом решения об устранении выявленного нарушения обязательного требования, поручение Президента РФ, Правительства РФ, наличие у контрольного органа сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба), наступление события, указанного в программе проверок, а также требование прокурора о проведении контрольного (надзорного) мероприятия (см. табл. 3.5, рис. 3.15).

Как уже отмечалось, индикаторы риска практически не применяются в качестве

основания для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Анализ оснований для проведения внеплановых контрольных мероприятий в 2022 г. в условиях моратория позволяет сделать некоторые выводы о манипулируемости данными основаниями со стороны контрольных (надзорных) органов¹.

Прежде всего, обращает внимание резкое увеличение доли контрольных мероприятий, проведенных по основанию непосредственной угрозы либо фактов возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, непосредственной угрозы либо фактам причинения вреда обороне страны и безопасности государства (соответственно в 16 и 66 раз), что вряд ли может соответствовать

¹ Данные ЕРКНМ 2021 и 2022 гг. нельзя сравнивать напрямую в силу неполноты данных за 2021 г. Однако некоторые выводы могут быть сделаны при сравнении долей отдельных оснований в совокупности внесенных в ЕРКНМ мероприятий за год.

Таблица 3.5

Основания для проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий в 2021–2022 гг.

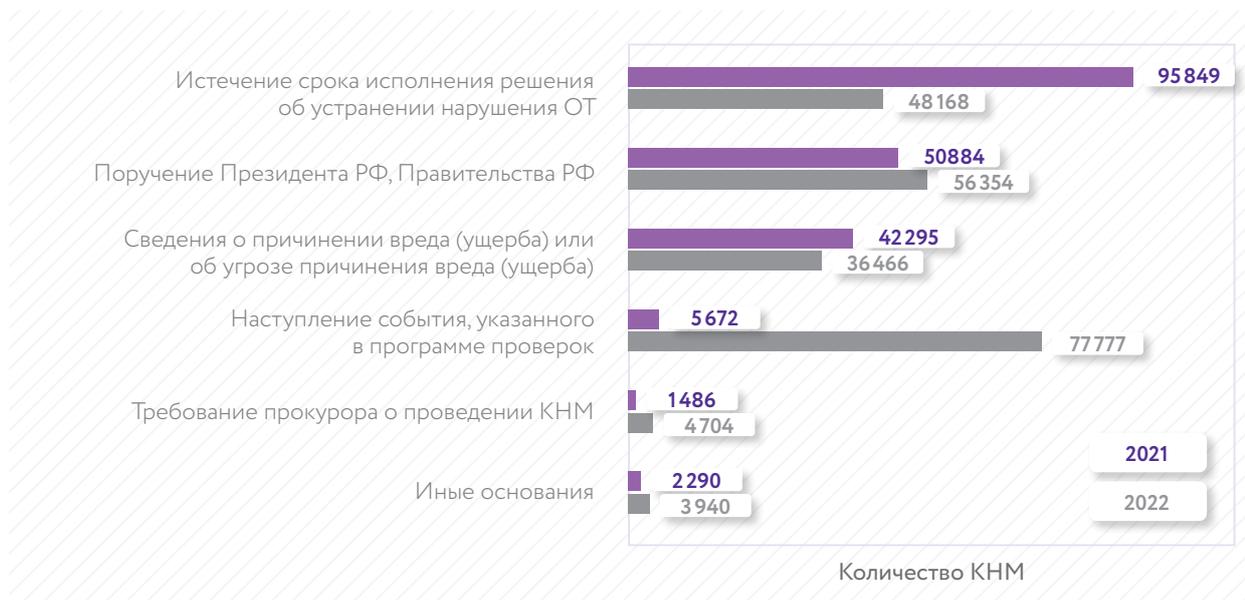
Основание для проведения внепланового КНМ	2021 г., шт. КНМ	2022 г., шт. КНМ	2021 г., доля, %	2022 г., доля, %
Истечение срока исполнения контролируемым лицом решения об устранении выявленного нарушения ОТ	95849	48168	48,29	21,18
Поручение Президента РФ, поручение Правительства РФ	50884	56354	25,64	24,78
Наличие у КНО сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба)	42295	36466	21,31	16,04
Наступление события, указанного в программе проверок	5672	77777	2,86	34,2
Требование прокурора о проведении КНМ	1486	4704	0,75	2,07
Истечение установленного законом о виде контроля, положением о виде контроля периода времени с даты окончания проведения последнего планового контрольного (надзорного) мероприятия	724	0	0,36	0
Выявление индикаторов риска нарушения обязательных требований	333	877	0,17	0,39
Непосредственная угроза причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан, факты причинения вреда жизни и тяжкого вреда здоровью граждан	187	69	0,09	0,03
Представление контролируемым лицом документов и (или) сведений об исполнении предписания или иного решения КНО в целях получения или возобновления ранее приостановленного действия разрешительного документа	27	1661	0,01	0,73
Непосредственная угроза возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера, факты возникновения чрезвычайных ситуаций природного и (или) техногенного характера	14	251	0,007	0,11
Решение руководителя, заместителя руководителя Федеральной налоговой службы в рамках федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации о применении ККТ	6	916	0,003	0,403
Непосредственная угроза обороне страны и безопасности государства, факты причинения вреда обороне страны и безопасности государства	2	150	0,001	0,066
Не указано основание	1	0	0,0005	0
Иные основания	996	16	0,502	0,007

Примечание. По 2021 г. данные ЕРКНМ являются неполными, поскольку их внесение в реестр осуществлялось с 1 июля 2021 г.

Источник: Данные ЕРКНМ.

Рис. 3.15.

Основания для проведения внеплановых КНМ в 2021–2022 гг.



Источник: Составлено авторами на основе данных ЕРКНМ.

реальному состоянию контролируемой сферы.

Также обращает внимание увеличение в 12 раз доли внеплановых контрольных мероприятий, основанием для которых стало наступление события, указанного в программе проверок¹. Кроме того, интересным является то, что в 2022 г. лишь незначительно снизилась доля мероприятий, проведенных по основанию наличия сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) (с 21,31 до 16,04%, всего 36 466

мероприятий в 2022 г.), хотя данное основание не должно применяться после введенного моратория.

Косвенно это может свидетельствовать в пользу того, что контрольные органы далеко не всегда соблюдают мораторий в части оснований для проведения внеплановых контрольных мероприятий. Это также подтверждается судебной практикой: в 2022 г. арбитражными судами были отменены ряд решений о проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий ввиду ненадлежащего основания².

Е. Использование проверочных листов

С 1 марта 2022 г. вступило в силу постановление Правительства РФ от 27.10.2021 № 1844 «Об утверждении требований к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, а также случаев обязательного применения проверочных листов».

В числе принципиальных новаций следует указать на установленную обязательность применения проверочных листов при проведении плановых рейдового осмотра и выездной проверки. При этом по общему правилу инспектор должен ограничиться оценкой соблюдения обязательных требований, в отношении которых в форме проверочного листа определен список вопросов.

1 Отчасти это объясняется тем, что с 1 января 2022 г. в ЕРКНМ вносятся сведения по региональным видам контроля, в числе которых региональный государственный строительный надзор — один из самых массовых видов контроля, который к тому же в 2022 г. был во многом выведен из-под действия моратория.

2 См., например: Решение Арбитражного суда Воронежской области от 06.12.2022 по делу № А14-1642/2022; Решение Арбитражного суда Кемеровской области от 24.10.2022 по делу № А27-5354/2022.

Постановление также предусматривает необходимость формирования форм проверочных листов на основе сведений об обязательных требованиях, включенных в РОТ. Правда, одновременно предполагается, что такие формы должны утверждаться нормативным правовым актом контрольного органа.

Контрольными органами проведена значительная работа по актуализации проверочных листов. Все действующие проверочные листы утверждены в период с конца 2021 г. по 2022 г. Всего на данный момент по 78 видам федерального контроля утверждено 413 проверочных листов.

При этом проверочные листы утверждены лишь для 55 видов контроля (70,5%), по остальным видам контроля проверочные листы отсутствуют. Отметим, что, даже если применение проверочных листов в данных видах не является обязательным, они выступают важным инструментом информирования и самодиагностики контролируемых лиц, а также делают контрольные мероприятия более формализованными и прозрачными.

В 63% проанализированных проверочных листов содержится до 50 вопросов, в 13% листов — от 50 до 100 вопросов, в 10% листов — от 100 до 200 вопросов (рис. 3.16).

Наибольшее количество вопросов содержится в проверочных листах, используемых при осуществлении следующих видов контроля:

- федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор);
- федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- федеральный государственный контроль (надзор) в сфере обращения биомедицинских клеточных продуктов.

Абсолютным лидером по количеству вопросов является проверочный лист, применяемый в федеральном государственном контроле (надзоре) в области связи. Данный проверочный лист содержит 1621 вопрос и при этом никак не структурирован.

Для проверочных листов, содержащих значительное количество вопросов, крайне важными являются *структурирование и группировка контрольных вопросов*, необходимые для обеспечения их воспринимаемости инспектором и контролируемым лицом. Структурирование и группировка контрольных вопросов осуществляются двумя способами — посредством

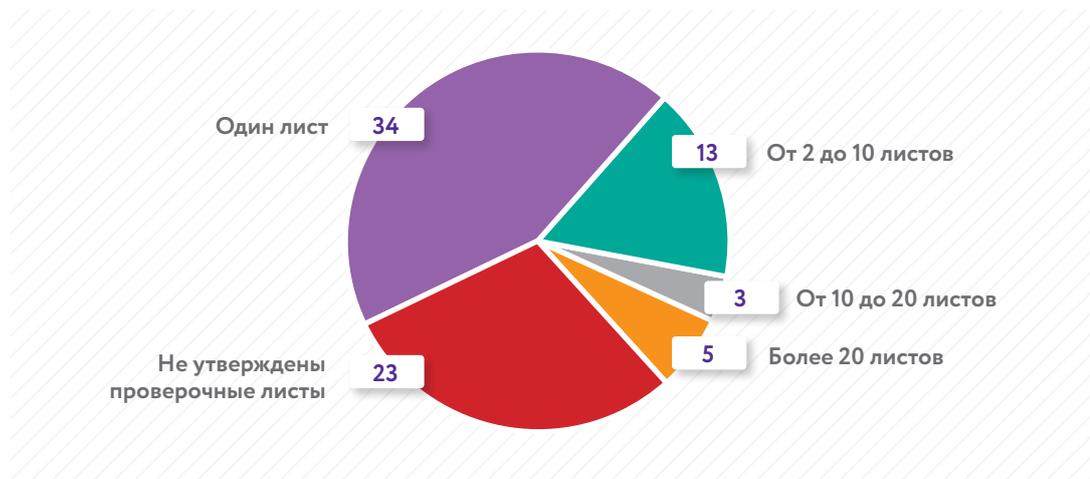
Рис. 3.16.
Количество вопросов в проверочных листах



Источник: Составлено авторами на основе данных проверочных листов, утвержденных контрольными (надзорными) органами.

Рис. 3.17.

Количество проверочных листов в рамках вида контроля



Источник: Составлено авторами на основе данных проверочных листов, утвержденных контрольными (надзорными) органами.

утверждения нескольких проверочных листов либо группировки вопросов внутри проверочного листа.

Для половины видов контроля утверждены лишь один проверочный лист. Для 13 видов контроля (17%) утверждены от 2 до 10 проверочных листов, для 3 видов контроля (4%) — от 10 до 20, для 5 видов контроля (6%) — более 20 проверочных листов (рис. 3.17).

Лидерами по количеству проверочных листов являются:

- Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический контроль (надзор) — 84 листа;
- Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права — 78 листов;
- Федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования — 43 листа;
- Федеральный государственный пожарный надзор — 27 листов;
- Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности — 25 листов.

Если говорить о группировке вопросов внутри проверочных листов, то в рамках 65 видов контроля (83%) проверочные листы

представляют собой простой неструктурированный перечень вопросов. В рамках 9 видов контроля (12%) проверочные листы имеют внутреннюю структуру, еще в 4 видах контроля (5%) лишь часть проверочных листов имеет внутреннюю структуру.

Среди проблем, препятствующих использованию проверочных листов в качестве эффективного инструмента оценки соблюдения обязательных требований и самодиагностики, основными являются:

- значительное количество вопросов при отсутствии внутренней структуры, что делает такой проверочный лист невоспринимаемым;
- механическое копирование текста из нормативного правового акта, в силу чего формулировки контрольных вопросов являются избыточно объемными и нечитаемыми;
- использование отсылочных формулировок типа «соблюдаются ли требования какого-либо правового акта». Пользователю, столкнувшемуся с таким вопросом, необходимо дополнительно ознакомиться с текстом указанного в вопросе НПА.

В числе других часто возникающих проблем следует указать на избыточную детализацию контрольных вопросов, включающих вопросы о содержании форм документов, излишнюю группировку

(укрупнение) вопросов («соблюдаются ли требования к такому-то виду деятельности»). В некоторых случаях контрольные вопросы уже устарели и отсылают к утратившему силу обязательному требованию.

В основе данных проблем, как представляется, лежит подход, предполагающий утверждение форм проверочных листов актом контрольного органа. Это заставляет включать в проверочный лист максимальное количество вопросов, отражающих все возможные обязательные требования в рамках данного вида контроля (либо в отношении категории объектов контроля). Такие проверочные листы становятся избыточно объемными и невоспринимаемыми. В стремлении сократить объем проверочного листа контрольный орган в ряде случаев избыточно группирует вопросы либо вовсе включает отсылочные формулировки. В итоге такой проверочный лист неудобен ни для инспектора, ни для пользователя, поскольку на практике большая часть вопросов могут вообще не иметь отношения к конкретному объекту контроля. Наконец, после утверждения по мере внесения изменений в нормативные правовые акты такие проверочные листы устаревают, а обновление проверочного листа требует проведения процедуры его переутверждения.

В рамках действующей парадигмы для решения означенных проблем можно рекомендовать структурирование (группировку) контрольных вопросов посредством утверждения нескольких проверочных листов (по видам объектов контроля и др.), а также группировки вопросов внутри проверочного листа. Кроме того, важным является обеспечение качества контрольных вопросов (отказ от избыточной детализации и отсылочных формулировок).

Однако представляется, что по мере цифровой трансформации государственного контроля и обеспечения функциональности РОТ целесообразно отказаться от действующего порядка утверждения форм проверочных листов. Проверочные листы

должны отражать актуальное состояние обязательных требований, включенных в РОТ, и, соответственно, формироваться автоматизированно на дату проведения контрольного мероприятия с учетом характеристик конкретного объекта контроля, в том числе учитывать его категорию риска, вид контрольного мероприятия и др.

При этом проверочные листы должны быть синхронизированы с сервисом поиска обязательных требований, применимых к объекту контроля, сервисом самодиагностики, а также быть доступными для скачивания контролируемым лицом.

Для контрольного органа также должна существовать возможность приоритизации обязательных требований, которые необходимо проверять в первую очередь. К ним должны быть отнесены требования, наиболее важные с точки зрения предотвращения причинения вреда охраняемым законом ценностям. Такая приоритизация должна отражаться в проверочных листах. Это позволит бизнесу расставить приоритеты в обеспечении соблюдения обязательных требований, будет способствовать наиболее рациональному распределению ресурсов бизнеса и контрольного органа и, в конечном итоге, наиболее эффективному обеспечению безопасности.

В 2021–2022 гг. нормы о проверочных листах использовались судами для защиты интересов бизнеса. Так, судами признаются незаконными предписания, принятые по итогам проверки, проведенной без использования проверочных листов, если использование таких листов является обязательным¹. Кроме того, суды признавали незаконными предписания об устранении выявленных нарушений в случае, если контрольным (надзорным) органом проверялось исполнение требований, не входящих в сферу данного вида контроля. При установлении такого факта судами анализировалось содержание проверочных листов².

1 См. решение Арбитражного суда Свердловской области от 18.01.2021 по делу № А60–23207/2020; Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 09.12.2021 по делу № А65–20038/2021.

2 См. решение Арбитражного суда г. Москвы от 11.11.2022 по делу № А40–175123/2022.

Ж. Досудебное обжалование

Одним из новшеств Федерального закона № 248-ФЗ стало закрепление специальной процедуры досудебного обжалования решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц. Более того, прохождение стадии досудебного обжалования стало обязательным условием для обращения контролируемого лица за судебной защитой его прав.

Обязательное досудебное обжалование было введено для 59 видов федерального государственного контроля с 1 июля 2021 г., а для остальных видов федерального, регионального и муниципального контроля — с 1 января 2023 г. Данное правило имеет только два исключения. Во-первых, досудебное обжалование не является обязательным для граждан, которые не осуществляют предпринимательскую деятельность (т. е. не имеют статуса индивидуального предпринимателя). Во-вторых, положением о виде муниципального контроля может быть установлено, что досудебный порядок подачи жалоб в рамках данного вида контроля не применяется, если иное не установлено федеральным законом либо общими требованиями к организации и осуществлению данного вида муниципального контроля, утвержденными Правительством Российской Федерации. Однако по состоянию на 25 января 2023 г. федеральные НПА не содержали специальных указаний, что в конкретных видах муниципального контроля досудебное обжалование имеет обязательный характер.

На основании ч. 4 ст. 40 Федерального закона № 248-ФЗ предметом досудебного обжалования могут являться: (1) решения о проведении контрольных мероприятий, (2) акты контрольных мероприятий, предписания об устранении выявленных нарушений, (3) действия или бездействие должностных лиц контрольного органа в рамках контрольных мероприятий. При этом сложным является вопрос о возможности оспаривания акта контрольного мероприятия отдельно от иных решений контрольных органов.

Согласно п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 акт контрольного мероприятия, составленный в соответствии со ст. 87 Федерального закона № 248-ФЗ, не может выступать предметом самостоятельного оспаривания, поскольку является средством фиксации выявленных нарушений. Вместе с тем

заинтересованное лицо вправе оспорить решение, основанное на соответствующем акте (например, предписание органа контроля (надзора) об устранении выявленных нарушений). Акт контрольного мероприятия может быть оспорен как решение, если в нарушение Федерального закона № 248-ФЗ в нем содержатся требования, предусмотренные ч. 2 ст. 90 данного закона (например, содержится указанное выше предписание об устранении выявленных нарушений).

Вместе с тем нужно отметить, что позиция Пленума Верховного Суда РФ касается исключительно судебного оспаривания: соответствующее постановление посвящено применению судами положений главы 22 КАС РФ и главы 24 АПК РФ. Формально данная позиция не распространяется на досудебное обжалование. По мнению авторов доклада, буквальное толкование Федерального закона № 248-ФЗ позволяет сделать вывод о возможности самостоятельного оспаривания акта контрольного мероприятия в досудебном порядке, если контролируемое лицо полагает, что таким актом нарушены его права. Более того, ни одно из оснований, перечисленных в ст. 42 Федерального закона № 248-ФЗ, не позволяет контрольному органу отказать в рассмотрении жалобы в связи с тем, что контролируемое лицо обжалует только акт контрольного мероприятия, не оспаривая при этом предписание или какие-либо действия инспекторов. Это позволяет сделать вывод о том, что досудебное обжалование предоставляет контролируемым лицам более широкие возможности для защиты их прав, чем судебное обжалование. Это заслуживает положительной оценки.

В соответствии со ст. 89 и 93 Федерального закона № 248-ФЗ порядок досудебного обжалования решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц также применяется для рассмотрения ходатайств об отсрочке исполнения предписаний. Однако из-за отсылочных норм закона возникают проблемы толкования и правоприменения относительно того, в какой срок должно быть подано ходатайство.

Согласно ч. 5 и 6 ст. 40 Федерального закона № 248-ФЗ жалоба на решение контрольного органа, действия (бездействие) его должностных лиц может быть подана

в течение 30 календарных дней со дня, когда контролируемое лицо узнало или должно было узнать о нарушении своих прав. Жалоба на предписание может быть подана в течение 10 рабочих дней с момента получения контролируемым лицом предписания.

Возникает закономерный вопрос: применяются ли данные ограничительные сроки для подачи ходатайства об отсрочке исполнения предписания, и если да, то какой срок (10 или 30 дней) должен быть применен? Показательным примером может служить постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 13.10.2022 № 14АП-8055/2022.

В период с 27 сентября по 28 октября 2021 г. Северо-Западное межрегиональное управление Росприроднадзора провело в отношении ООО плановую выездную проверку, по результатам которой выдало предписание со сроком его исполнения до 28 января 2022 г.

24 января 2022 г. Общество подало первое ходатайство о продлении срока исполнения предписания, на что управление Росприроднадзора письмом от 28 января разъяснило заявителю порядок подачи такого обращения (в электронном виде с использованием ЕПГУ посредством подсистемы досудебного обжалования). 9 февраля 2022 г. ООО подало посредством ЕПГУ второе ходатайство, но 11 февраля контрольный орган отказал в его рассмотрении из-за отсутствия ходатайства о восстановлении пропущенного срока обращения.

16 февраля ООО подало третье ходатайство (включая ходатайство о восстановлении пропущенного срока). Однако Росприроднадзор отказал в рассмотрении ходатайства. Основанием послужил вывод о пропуске срока для подачи такого ходатайства, который, по мнению управления Росприроднадзора, составляет 30 календарных дней с момента получения предписания, а также о том, что причины, указанные заявителем в обоснование ходатайства о восстановлении срока, не являются уважительными.

ООО обжаловало отказ в суде. Суды первой и апелляционной инстанций

признали решения Росприроднадзора незаконными по следующим основаниям. Во-первых, из буквального содержания ч. 2 ст. 93 Закона № 248-ФЗ не следует, что к подаче ходатайства о продлении срока исполнения предписания должны применяться сроки, установленные ст. 40 данного закона для подачи жалоб. Во-вторых, использование в ч. 2 ст. 93 Закона № 248-ФЗ понятия «порядок принятия решения» не свидетельствует о том, что должны применяться сроки, установленные нормами, к которым отсылает ч. 2 ст. 93 закона.

Таким образом, поскольку срок подачи ходатайства о продлении срока исполнения предписания действующим законодательством не установлен, а само по себе отсутствие нормативного регулирования сроков подачи таких ходатайств не является основанием для отказа в их рассмотрении, суды сделали вывод о формальном подходе управления к рассмотрению ходатайства общества.

На момент подготовки доклада судебное разбирательство не было окончено (управление Росприроднадзора подало кассационную жалобу), однако уже точно можно сделать вывод, что во избежание двоякого толкования необходимо урегулировать в Федеральном законе № 248-ФЗ сроки подачи ходатайства о продлении срока исполнения предписания. По мнению авторов доклада, оптимальным вариантом будет возможность подать такое ходатайство в любой момент до истечения сроков, указанных в предписании.

Одной из важных позитивных особенностей внедренной системы досудебного обжалования стала ее полная цифровизация, распространяющаяся на все 3 основные стадии (подача жалобы, ее рассмотрение, информирование о результатах).

1. Подача жалобы. По общему правилу, согласно ст. 40 Федерального закона № 248-ФЗ жалоба может быть подана контролируемым лицом в электронном виде с использованием ЕПГУ и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг¹. На практике сервис для подачи жалобы доступен по адресу: <https://knd.gosuslugi.ru>.

1 Исключение сделано для случаев, когда жалоба или приложенные документы содержат сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну.

Согласно требованиям закона жалоба гражданина должна быть подписана простой электронной подписью либо усиленной квалифицированной электронной подписью. Для жалобы организации допускается использование только усиленной квалифицированной электронной подписи. Однако такие подписи имеют далеко не все юридические лица, что серьезно ограничивало возможности контролируемых лиц по подаче жалоб. В связи с этим были введены довольно долговременные послабления. Согласно п. 11 (2) постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля» до 2030 г. досудебная жалоба на решение контрольного органа, действия (бездействие) его должностных лиц может быть подписана одним из трех способов:

- усиленной квалифицированной электронной подписью;
- усиленной неквалифицированной электронной подписью, сертификат ключа проверки которой создан и используется в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, применяемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме;
- простой электронной подписью физического лица, в том числе действующего от имени юридического лица (руководителя либо лица, которому делегированы соответствующие полномочия, в том числе с использованием ФГИС ЕПГУ) или являющегося индивидуальным предпринимателем.

Данные правила вступили в силу 1 октября 2022 г. и значительно расширили возможности контролируемых лиц по защите их прав при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора).

2. Рассмотрение жалобы. Весь процесс рассмотрения жалоб, поданных в электронной форме, осуществляется с использованием подсистемы досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности». Детальные правила ее ведения были утверждены Правительством Российской Федерации в июле 2021 г.

Данные правила нормативно предусматривают, что подсистема досудебного обжалования должна выполнять 23 функции, начиная от присвоения жалобе регистрационного номера в автоматизированном режиме (с ведением реестра жалоб) и обеспечения выбора должностного лица, уполномоченного на рассмотрение жалобы, и заканчивая формированием проекта решения по жалобе в автоматизированном режиме с использованием типовых форм, его внутриведомственным согласованием, подписанием электронной подписью и передачей информации о результатах рассмотрения жалобы на ЕПГУ, на региональные порталы государственных услуг, а также в ЕРКНМ.

Подсистема досудебного обжалования поддерживает ролевую модель управления доступом, включая роль координатора, руководителя (заместителя руководителя), помощника руководителя, должностного лица, уполномоченного на рассмотрение жалобы, администратора. Каждой роли соответствует свой набор полномочий:

- роль руководителя предусматривает полномочия по назначению и переназначению исполнителя, рассмотрению и подписанию решений по жалобе, а также по рассмотрению жалоб самостоятельно, по контролю за ходом и сроками их рассмотрения;
- роль помощника руководителя предусматривает полномочия по определению должностного лица, уполномоченного на рассмотрение жалобы, а также контроль за ходом и сроками рассмотрения;
- роль уполномоченного должностного лица включает полномочия по рассмотрению материалов жалобы, принятию решений по ходатайствам, продлению сроков рассмотрения и подготовке проектов решений.

3. Информирование о результатах рассмотрения жалобы. Согласно ст. 43 Федерального закона № 248-ФЗ решение по жалобе, содержащее обоснование принятого решения, срок и порядок его исполнения, должно размещаться в личном кабинете контролируемого лица на ЕПГУ и (или) региональном портале государственных услуг в срок не позднее 1 рабочего дня со дня принятия данного решения.

Количественные показатели, озвученные представителями Минэкономразвития

33%

удовлетворенных жалоб,
рассмотренных контрольными
органами в досудебном
порядке (2022 г.)

46%

удовлетворенных
заявлений об оспаривании
ненормативных актов
в судебном порядке (2022 г.)

России и Центра стратегических разработок, свидетельствуют о том, что **институт досудебного обжалования активно функционирует и в массовом порядке используется контролируруемыми лицами для защиты своих прав и законных интересов**. По состоянию на 21 декабря 2022 г. посредством механизма досудебного обжалования было получено 8613 обращений из 78 регионов. Лидером по количеству полученных жалоб и ходатайств в 2022 г. стало МЧС России (45,3% от всего массива обращений посредством системы досудебного обжалования¹). «В период введения моратория на проведение проверок системой воспользовалось более 4300 предпринимателей, подавших 3600 жалоб на решения контрольных органов и 4800 ходатайств о продлении сроков исполнения предписаний. При этом 33% жалоб и 82% ходатайств было удовлетворено»².

Следует отметить, что доля жалоб, удовлетворенных в досудебном порядке, несколько меньше аналогичного показателя работы судебных органов. Например, в 2021 г. арбитражные суды удовлетворили требования заявителя в 48,8% дел об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) органов и организаций, наделенных публичными полномочиями, их должностных лиц. В первом полугодии 2022 г. данный показатель составил 45,5%. Это позволяет сделать следующий вывод. С одной стороны, 1/3 удовлетворенных жалоб — довольно высокий показатель, свидетельствующий о том, что контрольные органы готовы исправлять свои собственные ошибки. С другой стороны, должностные лица контрольных органов все-таки реже, чем суды, встают на сторону контролируемых лиц.

Следовательно, существует резерв для повышения эффективности механизма досудебного обжалования, для полноценного его использования в целях защиты прав и законных интересов контролируемых лиц.

Подводя итоги, можно отметить, что за прошедший 2022 г. институт досудебного обжалования решений контрольных органов, действий (бездействия) их должностных лиц стал по-настоящему важным и удобным инструментом защиты прав предпринимателей. Вместе с тем необходимо отметить ряд проблем, которые снижают его эффективность.

1. Ограниченность предмета обжалования. Административные издержки бизнеса, возникающие в связи с осуществлением государственного или муниципального контроля, связаны не только с самим процессом проведения контрольного мероприятия или выданным по его результатам предписанием, но и с наложением административного наказания. В настоящее время, когда по многим статьям КоАП РФ минимальные штрафы для юридических лиц составляют 100–200 тыс. руб., а максимальные — приближаются к миллиону рублей, возможно, именно административное наказание формирует основное финансовое бремя, связанное с проведением контрольных мероприятий. В такой ситуации особенно остро встает вопрос о законности и обоснованности наложенных наказаний.

Статья 30.1 КоАП РФ предусматривает, что постановление по делу об административном правонарушении, вынесенное должностным лицом, может быть обжаловано как в судебном порядке (в районный

- 1 В 2022 г. профилактических визитов проведено почти в 2 раза больше, чем проверок // Интернет-сайт «Мастерская контроля». <<https://monitoring.ar.gov.ru/group11/news/122>> (дата обращения: 27.01.2023).
- 2 Концепцию по совершенствованию контроля до 2024 г. обсуждают и чиновники, и предприниматели // Интернет-сайт «Мастерская контроля». <<https://monitoring.ar.gov.ru/group11/news/118>> (дата обращения: 27.01.2023).

суд или арбитражный суд субъекта РФ), так и в досудебном порядке (вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган). Однако данный кодекс предусматривает возможность подачи жалобы в электронной форме на постановление только для случаев фиксации административного правонарушения работающими в автоматическом режиме специальными техническими средствами, имеющими функции фото- и киносъемки, видеозаписи. Для иных постановлений по делам об административных правонарушениях (включая постановления, вынесенные по результатам контрольных мероприятий) возможность подачи жалобы в электронном виде КоАП РФ не предусмотрено.

Традиционный способ подачи жалобы (непосредственно в ходе личного приема или по почте) имеет недостатки. Во-первых, он увеличивает издержки не только лиц, привлеченных к административной ответственности, но и административных органов, рассматривающих жалобы. Во-вторых, он не позволяет получать качественные статистические данные о ходе и результатах обжалования, что, в свою очередь, затрудняет эффективное управление этим процессом. В связи с этим на повестке дня встает вопрос об обеспечении возможности досудебного обжалования в электронной форме постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных административными органами по результатам контрольных мероприятий.

2. Закрытость информации о ходе и результатах досудебного обжалования. Несмотря на практически полную цифровизацию досудебного обжалования (исключение составляет рассмотрение жалоб, содержащих охраняемую законом тайну), данный институт имеет неоправданные элементы закрытости.

Во-первых, весь процесс рассмотрения жалоб и ходатайств имеет письменный характер. Нормативно установленные правила вообще не предусматривают возможности для заявителя принять личное участие (например, посредством видео-конференц-связи) в рассмотрении жалобы. В отношении рассмотрения ходатайств о продлении срока исполнения предписания такая возможность косвенно предусмотрена: согласно ч. 3 ст. 94 Федерального закона № 248-ФЗ контролируемое лицо информируется о месте и времени

рассмотрения вопросов, связанных с исполнением решения (включая вопрос об отсрочке). При этом неявка контролируемого лица без уважительной причины не является препятствием для рассмотрения соответствующих вопросов. Однако авторы настоящего доклада не обнаружили никаких указаний в других НПА или прочих свидетельствах, подтверждающих, что данная норма работает.

Такой подход ограничивает возможности контролируемых лиц по защите своих прав. Возможно, это является одной из причин того, что доля жалоб, удовлетворенных в досудебном порядке, ниже аналогичного показателя для судов. В связи с этим авторы настоящего доклада полагают, что необходимо предусмотреть возможность для заявителя при подаче жалобы (ходатайства о продлении срока исполнения предписания) указать на готовность принять личное участие посредством видео-конференц-связи в рассмотрении жалобы или ходатайства с возможностью изложить устно свои доводы.

Во-вторых, решения, принятые по результатам рассмотрения жалоб, доступны только заявителям. Они не размещаются в открытом доступе. Несомненно, досудебное обжалование не является полным аналогом судопроизводства. Однако часть принципов, действующих в отношении правосудия, вполне применимы к досудебному обжалованию. Одним из таких принципов можно считать открытость судебного разбирательства, которая заключается не только в доступе всех заинтересованных лиц на открытые судебные заседания, в публичном провозглашении судебных решений, но и в размещении данных решений в Интернете.

Открытость судебного разбирательства имеет несколько целей: 1) она повышает доверие общества к деятельности судов по отправлению правосудия; 2) она дисциплинирует судей, понимающих, что общедоступны будут не только результат рассмотрения дела, но и аргументы сторон, исследованные и оцененные судом, мотивировка судебного решения; 3) она позволяет профессиональным юристам анализировать складывающуюся судебную практику, выявлять тенденции, общие подходы, что, в свою очередь, способствует понятности и предсказуемости правосудия.

Все эти цели в полной мере актуальны и для досудебного обжалования. Однако если обеспечить открытость для публики самого процесса рассмотрения жалобы невозможно, то сделать доступным его результат — решение по жалобе — вполне реально. В связи с этим предлагается предусмотреть обязательное размещение всех решений, принятых контрольными органами по досудебным жалобам, в открытом доступе в Интернете. Решение должно размещаться в полном объеме (без изъятий и купюр) по аналогии с размещением судебных решений арбитражных судов. При этом в ходе подачи жалобы заявитель должен быть проинформирован о том, что, подавая жалобу, он соглашается с размещением в Интернете сведений, полученных в ходе контрольного мероприятия и использованных при рассмотрении жалобы.

В-третьих, в открытом доступе отсутствуют как первичные, так и обобщенные данные, позволяющие анализировать ход и результаты досудебного обжалования. Например, входящие в состав ЕРКНМ сведения, подлежащие размещению в открытом доступе, публикуются на сайте данного реестра не только на страницах соответствующих профилактических и контрольных мероприятий, но и в формате открытых данных. Это позволяет всем заинтересованным лицам проводить анализ указанной информации, создавать

коммерческие продукты, аналитические и научные работы.

В то же время сведения о ходе и результатах досудебного обжалования не публикуются ни в формате открытых данных на специальной странице, созданной для такого обжалования (<https://knd.gosuslugi.ru/>), ни посредством витрины данных на интернет-портале ГАС «Управление», ни на сайте Единого реестра видов контроля. Более того, согласно правилам формирования и ведения ЕРКНМ, сведения о поданных досудебных жалобах и результатах их рассмотрения доступны только самому контролируемому лицу. Соответственно, они не подлежат размещению на сайте ЕРКНМ в формате открытых данных. Таким образом, информация о ходе и результатах досудебного обжалования недоступна для анализа и изучения ни контролируемым лицам, ни бизнес-объединениями, ни сотрудникам научных и образовательных организаций.

В связи с этим авторы доклада полагают необходимым: 1) перевести подлежащие включению в ЕРКНМ сведения о поданных досудебных жалобах и результатах их рассмотрения в категорию «общедоступных» с последующей публикацией в формате открытых данных; 2) обеспечить размещение аналитических данных в различных разрезах на интернет-портале ГАС «Управление» и на сайте ЕРВК.

3. Арбитражная практика в сфере государственного контроля (надзора)

В 2021 г. Закон о контроле упоминался в 146 решениях арбитражных судов первой инстанции, в 2022 г. — в 2545 решениях¹. Одновременно судами продолжает применяться прежний Закон о контроле № 294-ФЗ (3917 решений в 2021 г. и 3110 решений в 2022 г.) (см. табл. 3.2).

При этом основными категориями дел в сфере государственного контроля являются дела об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности и о признании недействительными ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия)

контролирующих лиц (в основном выданных предписаний).

В 2022 г. общее количество дел, связанных с осуществлением государственного контроля, заметно выросло, что, вероятно, связано с мораторием на контроль в 2021 и 2022 гг. и ростом количества контрольных мероприятий в 2021 г. Кроме того, между окончанием контроля и принятием судебного решения обычно проходит от полугода до года, что связано со сроками на досудебное обжалование, подготовку иска и рассмотрение дела в суде.

1 В целях анализа арбитражной практики использовалась полная база данных текстов арбитражных решений за 2021 и 2022 гг.

Таблица 3.6

Количество случаев применения норм Закона о контроле в решениях арбитражных судов первой инстанции

Предмет иска	2021 г.	2022 г.
Оспаривание решения о привлечении к административной ответственности	104 (1701)	1583 (2880)
Оспаривание ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) контролирующих лиц	38 (2195)	920 (2672)
Иные споры	4 (164)	44 (105)
Споры о возмещении вреда	0 (3)	2 (2)

Источник: Составлено авторами на основе данных системы Caselook.

Споры о признании недействительными результатов контрольных мероприятий являются одной из наиболее массовых категорий дел, связанных с контрольной (надзорной) деятельностью. На данный момент утвердилась позиция, согласно которой:

- требования, изложенные в предписании об устранении нарушений обязательных требований, не могут быть взаимоисключающими;
- они должны быть реально исполнимыми;
- предписание должно содержать конкретные указания, четкие формулировки относительно конкретных действий, которые необходимо совершить исполнителю в целях прекращения и устранения выявленного нарушения;
- содержащиеся в предписании формулировки должны исключать возможность двоякого толкования, изложение должно быть кратким, четким, ясным, последовательным¹;
- срок исполнения предписания должен быть исполнимым и разумным, а также

учитывать наличие объективной возможности исправить допущенное нарушение обязательных требований²;

- предписание не должно содержать требования, направленные на защиту интересов и прав третьих лиц. Например, инспекция труда не может предъявлять организации требования, направленные на разрешение индивидуальных трудовых споров³.

Отдельно суды отмечали, что в акте должно быть указано, какие именно нарушения пунктов НПА были допущены и в чем выражено их нарушение. В ином случае предписание может быть признано несоответствующим закону⁴.

В 2020–2022 гг. имело место изменение позиции судов в части указания на конкретный способ исполнения предписания: отсутствие таких указаний было признано не свидетельствующим о неисполнимости и незаконности предписания⁵. Способ исполнения выданного предписания заявитель должен определить самостоятельно в соответствии с возложенными на него законодательством обязанностями. Суды также пояснили, что указание

1 Определение Верховного Суда Российской Федерации от 22.05.2017 № 309-КГ17-4669 по делу № А07-6666/2016.
 2 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 22.11.2022 по делу № А40-91633/22.
 3 Определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 27.10.2022 по делу № 88-22791/2022.
 4 Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 23.06.2022 № 02АП-2751/2022 по делу № А28-15863/2021.
 5 Определение Верховного Суда РФ от 30.11.2020 № 301-ЭС20-18983 по делу № А29-9140/2019; Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 03.06.2022 по делу № А12-37456/2021.

в предписании на конкретный способ его исполнения не препятствует его выполнению контролируемым лицом иными возможными способами¹.

Отдельно необходимо отметить, что суды в 2022 г. отказывали в удовлетворении требований контрольных органов о принудительном исполнении предписания в случае, если отсутствует специальное законодательство, предусматривающее такую возможность². Контрольные (надзорные) органы вправе применять иные механизмы, направленные на недопущение либо пресечение нарушения обязательных требований (например, принять меры по недопущению причинения вреда).

Другой распространенной причиной отмены решения, принятого по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, является нарушение требования об уведомлении контролируемого лица о проведении мероприятия. Арбитражными судами признается нарушением, влекущим отмену вынесенного решения, не только отсутствие уведомления, но также:

- несвоевременное уведомление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, если оно является обязательным³;
- уведомление по неофициальным каналам связи организации. Так, уведомление о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, направленное

на неофициальную электронную почту организации, не считается достаточным⁴;

- внесение сведений только в ЕРКНМ, которое само по себе также не признается судами уведомлением о проведении контрольного (надзорного) мероприятия⁵.

Внесение сведений о контрольных мероприятиях в ЕРКНМ рассматривается в качестве одной из гарантий интересов контролируемых лиц. Тем не менее в судебной практике сформировалась позиция, согласно которой отсутствие сведений о проверке в ЕРКНМ в силу законодательства о государственной тайне не является нарушением порядка осуществления государственного контроля⁶.

Также судами рассмотрен случай, когда у контролируемого лица возникли технические сложности со считыванием QR-кода, содержащего информацию о контрольном мероприятии, а также с доступом к сведениям ЕРКНМ. Наличие таких технических сложностей не опровергает факта наличия информации о проверке в реестре на момент ее начала в случае, если своевременно внесение сведений в реестр подтверждено письмом Генеральной прокуратуры РФ⁷. Таким образом, суды на данный момент делают акцент не на обеспечении гарантий для контролируемых лиц, а на формальном соблюдении требований законодательства.

1 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20.12.2022 по делу № А70-2033/2022.
2 Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 19.12.2022 по делу № А70-10716/2022
3 Постановление Двадцать первого арбитражного апелляционного суда от 28.06.2022 по делу № А83-18024/2021.
4 Решение Арбитражного суда Вологодской области от 05.10.2022 по делу № А13-2512/2022.
5 Решение Арбитражного суда Вологодской области от 24.05.2022 по делу № А13-2505/2022.
6 Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26.04.2022 № 09ап-15657/2022.
7 Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.03.2022 по делу № А66-12225/2021.

04

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

4.1 Системы прослеживаемости товаров как элемент цифрового контроля

Помимо инструментов цифрового контроля, предусмотренных Федеральным законом № 248-ФЗ и предназначенных для использования только в рамках контрольной (надзорной) деятельности, в современной практике государственного управления существуют многофункциональные цифровые институты, которые в числе прочих задач обеспечивают органам публичной власти возможность контролировать соблюдение обязательных требований частными лицами или иными публично-властными органами, организациями.

Одним из ярких примеров таких многофункциональных институтов являются государственные информационные системы прослеживаемости товаров (далее — ГИС прослеживаемости товаров; системы прослеживаемости товаров). Их количество стремительно растет в последние годы. С одной стороны, такие системы открывают качественно новые возможности для государственного управления конкретными отраслями экономики или сферами общественных отношений. Они позволяют сделать управление основанным на данных. С этим связана популярность

этих систем. С другой стороны, внедрение ГИС прослеживаемости товаров сильно влияет на текущую деятельность бизнеса, на практики производства, хранения, транспортировки и реализации продукции. Создание таких систем как формирует сложности для бизнеса, так и открывает ряд возможностей.

С учетом изложенного возникает необходимость описать и проанализировать активно развивающийся в настоящее время феномен ГИС прослеживаемости товаров, оценить недостатки и преимущества, определить условия для их внедрения.

А. Обзор существующих систем прослеживаемости товаров

Прежде чем перейти к описанию существующих ГИС прослеживаемости товаров, необходимо дать пояснения о соотношении понятий «система прослеживаемости» и «система маркировки товаров». Анализ существующих систем прослеживаемости позволяет условно разделить их на две группы: системы с использованием цифровой маркировки и системы без такового.

Наличие цифровой маркировки, с одной стороны, делает соответствующую информационную систему прослеживаемости более сложной с организационной и технической точки зрения, более затратной для государства и бизнеса, а с другой — открывает возможности учета и прослеживаемости не только партии, но и отдельной единицы продукции на протяжении всей цепочки оборота вплоть до розничной продажи. Иными словами, наличие цифровой маркировки свидетельствует о более высоком уровне развития конкретной ГИС прослеживаемости товаров. Часть существующих систем изначально предусматривали наличие маркировки товаров, часть — получили такую функцию в процессе своей эволюции, еще часть такого элемента не имеют и используются для прослеживания только партий товаров.

По оценкам авторов настоящего доклада, по состоянию на начало 2023 г. существовало 10 государственных информационных систем, которые имели в качестве цели (единственной или одной из основных) обеспечение прослеживаемости товаров. Их общая характеристика представлена в табл. 4.1. Рассмотрим их подробнее.

1. Единая государственная автоматизированная информационная система учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (ЕГАИС)

Данную систему можно считать первой крупной государственной информационной системой, которая предназначена для учета и прослеживания продукции, произведенной частным бизнесом. Ее внедрение началось в 2005 г., сопровождалось большими сложностями и потребовало более 4 лет.

Первоначально данные в систему должны были передавать только производители и импортеры спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции (кроме отдельных категорий такой продукции). Однако постепенно круг участников ЕГАИС расширялся: в нее включались перевозчики, организации оптовой торговли, производители отдельных видов продукции (пива, сидра, пуаре, медовухи). В 2016 г. вступили в силу требования, согласно которым к ЕГАИС должны быть подключены организации, осуществляющие розничную продажу алкогольной продукции, в том числе при оказании услуг общественного питания. Расширение масштаба ЕГАИС было дополнено развитием системы маркировки. С 2018 г. на федеральные специальные марки должен наноситься двухмерный штриховой код, содержащий идентификатор ЕГАИС. Сейчас такие марки должны наноситься на всю алкогольную продукцию, производимую на территории

Таблица 4.1

Общая характеристика существующих государственных информационных систем, обеспечивающих прослеживаемость товаров

№ п/п	Название ГИС	Текущий оператор	Год закрепления в НПА
1	Единая государственная автоматизированная информационная система учета объема производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Росалкогольрегулирование	2005 г.
2	Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней	Рослесхоз	2013 г.
3	Федеральная государственная информационная система в области ветеринарии (компонент «Меркурий»)	Россельхознадзор	2015 г.
4	Информационный ресурс маркировки товаров контрольными (идентификационными) знаками	ООО «Оператор-ЦРПТ»	2016 г.
5	Система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения	ООО «Оператор-ЦРПТ»	2017 г.
6	Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации	ООО «Оператор-ЦРПТ»	2018 г.
7	Национальная система прослеживаемости	ФНС России	2020 г.
8	Государственная интегрированная информационная система в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах этого оборота	АО «Гознак»	2020 г.
9	Федеральная государственная информационная система прослеживаемости зерна и продуктов переработки зерна	ФГБУ «Центр агроаналитики»	2020 г.
10	Федеральная государственная информационная система прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов	Россельхознадзор	2020 г.

Прослеживаемые товары	Наличие маркировки непосредственно на продукции	Плата для участников оборота
Спирт; спиртосодержащая продукция; алкогольная продукция	Штрихкод на федеральной специальной марке (на большинстве видов алкогольной продукции)	1,89 руб. за одну марку (без НДС)
Древесина	На бирке на торце древесины (только древесина ценных пород на экспорт из РФ)	Нет
Живые животные; пищевая и непищевая продукция животного происхождения; иные товары под ветеринарным контролем	Нет	Нет
Меховые изделия	Вшивные, клеевые или накладные контрольные знаки с использованием RFID-метки	Вшивные или клеевые знаки — до 15 руб.; накладные знаки — до 22 руб. (с НДС)
Лекарственные препараты для медицинского применения	Штрихкод на упаковке	0,5 руб. за один код маркировки (без НДС) *
19 категорий товаров (включая молочную продукцию, упакованную воду, табак и табачные изделия, отдельные предметы одежды и другие товары)	Штрихкод на упаковке	0,5 руб. за один код маркировки (без НДС)
9 категорий товаров (включая отдельные виды самоходных машин, бытовой техники, детских колясок и автокресел)	Нет	Нет
Ювелирные изделия; стандартные и мерные слитки аффинированных драгоценных металлов	Штрихкод: а) на ярлыке к ювелирному изделию; б) непосредственно на ювелирном изделии (обязательно — с 01.03.2024)	Нет**
Зерно; продукция, произведенная в результате первичной или последующей (промышленной) переработки зерна	Нет	Нет
Пестициды и агрохимикаты	Нет	Нет

* Плата не взимается за предоставление кодов маркировки для лекарственных препаратов для медицинского применения, включенных в перечень ЖНВЛП, предельная отпускная цена производителя которых не превышает 20 руб.

** Нанесение штрихкода непосредственно на изделие производится Федеральной пробирной палатой одновременно с клеймением изделия, за которое взимается государственная пошлина (например, для золотых изделий — до 200 руб. за единицу).

Источник: Составлено авторами на основе нормативных правовых актов, определяющих правовой статус ГИС прослеживаемости товаров.

Российской Федерации, за исключением пива, пивных напитков, сидра, пуаре, медовухи, а также алкогольной продукции, поставляемой на экспорт.

В настоящее время ЕГАИС представляет собой федеральную информационную систему, обеспечивающую учет объема 1) производства, оборота и использования этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции; 2) использования производственных мощностей; 3) объема собранного винограда, использованного для производства винодельческой продукции. В числе прочего ЕГАИС позволяет осуществлять поштучный учет маркируемой алкогольной продукции, что делает возможным прослеживание движения каждой единицы такой продукции от производителя до конечного потребителя (до факта розничной продажи алкогольной продукции). Вместе с тем такая возможность отсутствует в отношении пива, пивных напитков, сидра, пуаре и медовухи, поскольку на данную продукцию не наносятся федеральные специальные марки.

2. Единая государственная автоматизированная информационная система учета древесины и сделок с ней (ЛесЕГАИС)

Положения, предусматривающие создание Единой государственной автоматизированной информационной системы учета древесины и сделок с ней, были внесены в Лесной кодекс Российской Федерации в декабре 2013 г. Статья 50.6 ЛК РФ содержит перечень из 14 категорий сведений, которые подлежат внесению в ЛесЕГАИС, включая сведения о маркировке древесины.

Обязательной маркировке подлежит древесина не любых, а только ценных пород (дуб, бук, ясень). Маркировка требуется только в случае вывоза древесины ценных пород из Российской Федерации, а обязанность производить такую маркировку возлагается на юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих экспорт древесины. Маркировка осуществляется поштучно. На торец каждого бревна должна крепиться бирка, содержащая: 1) наименование юридического лица или ФИО ИП, осуществляющего экспорт древесины, ИНН такого лица;

2) номер бирки; 3) номер декларации о сделке с древесиной. Кроме того, действует нормативное требование о том, что при маркировке должна обеспечиваться возможность нанесения и считывания сведений о маркируемой древесине ценных пород, размещенных на бирке, с использованием технических средств.

Экспортеры древесины ценных пород должны сначала произвести маркировку древесины, а затем представить соответствующую информацию в ЛесЕГАИС в форме электронного документа, подписанного электронной подписью. Передача информации должна быть произведена не позднее одного дня до вывоза древесины ценных пород из Российской Федерации.

Таким образом, ЛесЕГАИС обеспечивает поштучную прослеживаемость древесины только частично. Во-первых, речь идет исключительно о древесине ценных пород. Во-вторых, требование распространяется только на стадию экспорта такой древесины. Если данная продукция заготовлена для дальнейшей переработки внутри страны или для экспорта, но пока хранится на территории страны (например, у заготовителя или посредника), то формально маркировка не требуется. Соответственно, в такой ситуации прослеживаемость каждой единицы продукции отсутствует. Она обеспечивается только в отношении партий на основании деклараций о сделках с древесиной, которые участники лесохозяйственной отрасли обязаны направлять в ЛесЕГАИС.

3. Федеральная государственная информационная система в области ветеринарии (компонент «Меркурий»)

Технически развитие программного комплекса «Меркурий» началось еще в 2009 г., а создание нормативной базы, необходимой для работы федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии, происходило в течение 2015–2017 гг. Так, базовые положения о создании ФГИС в области ветеринарии были внесены в Закон РФ «О ветеринарии» в июле 2015 г. Правила создания, развития и эксплуатации данной информационной системы были приняты Правительством Российской Федерации в ноябре 2016 г., а еще через полгода Минсельхоз России

утвердил детальные правила предоставления информации в указанную ФГИС и получения из нее сведений. Кроме того, в декабре 2016 г. Минсельхоз России утвердил «Ветеринарные правила», которые предусматривали возможность оформления ветеринарных сопроводительных документов (ВСД) в электронной форме.

Согласно Закону РФ «О ветеринарии» от 14.05.1993 № 4979-1 и приказу Минсельхоза России от 18.12.2015 № 648 существует довольно обширный перечень товаров, которые подлежат ветеринарному контролю и оборот которых должен сопровождаться ВСД — ветеринарными сертификатами, ветеринарными свидетельствами, ветеринарными справками. Данный перечень включает живых животных, разнообразную пищевую продукцию животного происхождения (начиная от мяса и мясных субпродуктов и заканчивая молоком, молочными продуктами, яйцом, медом, мороженым), разнообразную непищевую продукцию животного происхождения (вплоть до удобрений животного происхождения или чучел животных), продукцию растительного происхождения, используемую в корм животным (например, сено или кормовые корнеплоды).

По своему назначению ветеринарные сопроводительные документы должны: 1) характеризовать территориальное и видовое происхождение, ветеринарно-санитарное состояние сопровождаемого подконтрольного товара; 2) характеризовать эпизоотическое благополучие территорий его происхождения; 3) позволять идентифицировать подконтрольный товар. В связи с этим ВСД должны оформляться при производстве партии подконтрольного товара; при любом перемещении (перевозке) подконтрольного товара; при переходе права собственности на подконтрольный товар.

Оформлять ВСД вправе 3 группы субъектов: должностные лица органов и организаций Государственной ветеринарной службы; аттестованные специалисты в области ветеринарии; работники организаций и индивидуальных предпринимателей, являющихся производителями и (или) участниками оборота подконтрольных товаров. Первая группа вправе оформлять ВСД на любые подконтрольные товары, вторая и третья группы — по установленным Минсельхозом России перечням товаров, которые, несмотря на отдельные ограничения, имеют довольно широкий спектр.

«Ветеринарные правила» предусматривают возможность оформления ВСД в электронном виде с применением федеральной государственной информационной системы в области ветеринарии. Для этого используется ее компонент «Меркурий». В случае оформления электронного ВСД инспектор не вправе требовать от владельца (перевозчика) подконтрольного товара предъявления бумажного документа. При этом контролируемое лицо обязано по своему выбору: 1) представить номер электронного ВСД, либо 2) предъявить соответствующий этому ВСД двумерный матричный штрихкод, сформированный в федеральной государственной информационной системе в области ветеринарии, либо 3) представить распечатку формы ВСД, оформленного в электронном виде.

Описываемая информационная система является примером системы, обеспечивающей прослеживаемость товара без применения технологии цифровой маркировки. Оформление ВСД производится в отношении партии товара, а не отдельных единиц товара в потребительской упаковке (маркировка на такие единицы товара не наносится). Соответственно, федеральная государственная информационная система в области ветеринарии обеспечивает прослеживаемость только партий товаров, но не конкретных единиц продукции.

4. Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, и иные системы прослеживаемости под брендом «Честный знак»

ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, является одной из наиболее массовых, масштабных и быстроразвивающихся информационных систем среди систем прослеживаемости. Базовые положения, предусматривающие ее создание, были внесены в Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» в декабре 2018 г. Положение

о системе было утверждено Правительство РФ в апреле 2019 г.

Согласно закону данная система представляет собой государственную информационную систему, создаваемую в целях автоматизации процессов: 1) сбора и обработки информации об обороте товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации; 2) хранения такой информации; 3) обеспечения доступа к ней, 4) ее предоставления и распространения, повышения эффективности обмена информацией об обороте таких товаров и обеспечения их прослеживаемости, а также в иных целях, предусмотренных федеральными законами. На основании Распоряжения Правительства РФ от 03.04.2019 № 620-р оператором ГИС назначено ООО «Оператор-ЦРПТ», которое развивает данную систему под брендом «Честный знак».

Первой группой товаров, для которой были введены маркировка и прослеживание с использованием системы «Честный знак», стали отдельные изделия из табака (1 марта 2019 г.) и обувные товары (1 июля 2019 г.). Постепенно перечень таких товаров расширялся, детализировался и корректировался. По состоянию на начало 2023 г. данное требование действовало в отношении 19 товарных групп, включая такие, как:

- табак и различные табачные изделия, курительные смеси для кальянов, жидкости для электронных систем доставки никотина («электронные сигареты»);
- духи и туалетная вода;
- шины и покрышки;
- предметы одежды из кожи, пальто, полупальто, накидки, плащи, куртки (включая лыжные), ветровки, штормовки и аналогичные изделия, блузки, блузы и блузоны женские;
- постельное, столовое, туалетное и кухонное белье;
- фотокамеры;
- молочная продукция и мороженое;
- бутилированная вода (не содержащая сахара, подсластителей, ароматизаторов и других пищевых веществ).

Для четырех групп товаров (велосипеды, пиво, сидр и иные сброженные напитки с концентрацией спирта не более 7% объема) требование об обязательном

нанесении маркировки вступило в силу с 1 марта 2023 г. Еще для двух категорий товаров (безалкогольное пиво и кресла-коляски) запланированы введение маркировки и включение в систему «Честный знак», однако точные сроки пока не определены.

Следует отметить, что на практике есть еще две категории товаров, на которые распространяется требование об обязательной маркировке и прослеживаемость которых обеспечивается с использованием системы «Честный знак». Первую категорию составляют меховые изделия. Пилотный проект по их маркировке был запущен еще в 2016 г. Оператором информационного ресурса маркировки меховых изделий была ФНС России, однако в 2019 г. функции оператора были переданы ООО «Оператор-ЦРПТ». В настоящее время юридически данный информационный ресурс маркировки не является частью ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, а меховые изделия не внесены в «Перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации», утвержденный Распоряжением Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р. Для системы прослеживаемости меховых изделий действуют специальные правила, утвержденные постановлением Правительства РФ от 11.08.2016 № 787. Однако с методической, организационной и технической точек зрения прослеживаемость меховых изделий обеспечивает ООО «Оператор-ЦРПТ» в рамках системы «Честный знак».

Вторая категория — лекарственные средства. Федеральное законодательство предусматривает, что юридические лица и ИП, осуществляющие производство, хранение, ввоз в Российскую Федерацию, отпуск, реализацию, передачу, применение и уничтожение лекарственных препаратов для медицинского применения, должны вносить информацию в специальную систему мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения. Данная федеральная государственная информационная система позволяет прослеживать движение «медицинских» лекарственных средств от производителя до конечного потребителя.

На основании Распоряжения Правительства РФ от 18.12.2018 № 2828-р функции оператора данной системы мониторинга были возложены на ООО «Оператор-ЦРПТ».

Система заработала через полтора года, когда с 1 июля 2020 г. вступило в силу требование вносить в систему мониторинга сведения обо всех операциях, производимых с лекарственными препаратами. Таким образом, юридически система мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения представляет собой обособленную государственную информационную систему, которая не входит в состав ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации. Однако на практике информационная система мониторинга движения «медицинских» лекарственных средств также действует под брендом «Честный знак».

ГИС мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, и иные системы прослеживаемости под брендом «Честный знак» действуют по следующей схеме. Участники оборота таких товаров обязаны зарегистрироваться в системе «Честный знак». Данные о количестве зарегистрированных участников по разным товарным категориям приведены на рис. 4.1 и 4.2. На них наглядно демонстрируется масштаб системы «Честный знак»: уже через 4 года после запуска ее участниками

стали сотни тысяч хозяйствующих субъектов.

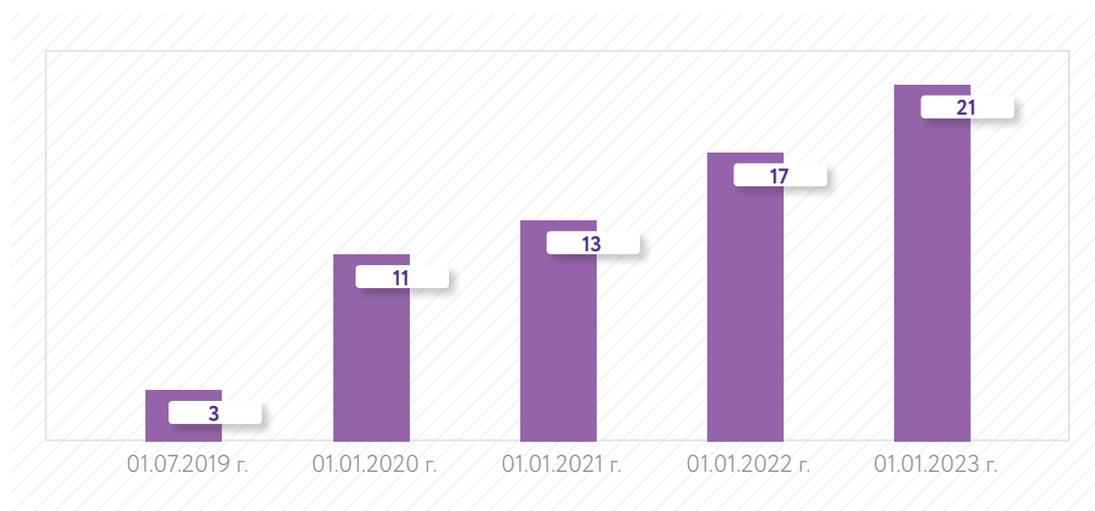
Производители и импортеры продукции запрашивают у оператора системы коды маркировки. Данные коды затем преобразуются в средства идентификации товаров — в большинстве случаев такими средствами являются двухмерные штрихкоды DataMatrix, которые наносятся на потребительскую упаковку. Однако бывают исключения: например, для маркировки меховых изделий используются RFID-метки.

Услуги оператора системы «Честный знак» по предоставлению кодов маркировки являются платными: согласно постановлению Правительства РФ от 08.05.2019 № 577 размер платы составляет 50 коп. (без НДС) за 1 код маркировки. Вместе с тем не взимается плата за предоставление кодов маркировки для лекарственных препаратов, включенных в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения, предельная отпускная цена производителя которых не превышает 20 руб.

Для маркировки меховых изделий действует специальный порядок изготовления и оплаты. Несмотря на то что оператором информационного ресурса маркировки

Рис. 4.1.

Количество групп товаров, в отношении которых обеспечивается прослеживаемость с использованием системы «Честный знак» (включая меховые изделия и лекарства)



Источник: Составлено авторами на основе нормативных правовых актов.

Рис. 4.2.

Количество участников оборота продукции, зарегистрированных в системе «Честный знак» (по данным официального сайта системы на 10.02.2023)

Молоко и молочная продукция 178 тыс.	Обувь 103 тыс.
Упакованная вода 143 тыс.	Шубы 15 тыс.
Лекарства 95 тыс.	Духи и туалетная вода 30 тыс.
Табак 160 тыс.	Шины и покрышки 28 тыс.
Товары легкой промышленности 166 тыс.	Фотоаппараты и лампы-вспышки 3 тыс.

Источник: Составлено авторами на основе данных, приведенных на официальном сайте государственной информационной системы мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, и системы мониторинга движения лекарственных препаратов для медицинского применения (честныйзнак.рф) по состоянию на 10.02.2023.

меховых изделий контрольными (идентификационными) знаками является ООО «Оператор-ЦРПТ», эмитентом таких знаков является АО «Гознак». Стоимость этих знаков составляет: вшивного или клееного — до 15 руб., накладного или навесного — до 22 руб. (цены указаны с учетом НДС).

После нанесения маркировки на товар производитель или импортер продукции передает сведения об этом в систему «Честный знак». Ввод товара в оборот, любая передача товара от одного участника оборота другому и вывод товара из оборота должны фиксироваться в системе «Честный знак». На практике это означает следующее: при каждой передаче товара (например, от производителя «оптовику», между организациями оптовой торговли, от «оптовика» предприятию розничной торговли) сканером должен быть считан код маркировки, нанесенный на товар, и сведения о передаче товара направлены в систему «Честный знак». Аналогичные действия должны быть совершены при розничной продаже товара.

Такая система позволяет установить происхождение и проследить всю цепочку передачи конкретной единицы товара. При этом система «Честный знак» предоставляет возможность работать с кодами групповой и транспортной упаковки товаров и не считывать коды на отдельных товарах в потребительской упаковке, что снижает затраты персонала хозяйствующих субъектов на передачу сведений в систему «Честный знак».

5. Национальная система прослеживаемости

Создание данной системы базируется на положениях ч. 2.3 ст. 23 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которым «налогоплательщики, осуществляющие операции с товарами, подлежащими прослеживаемости в соответствии с законодательством Российской Федерации, обязаны представлять в налоговый орган отчеты об операциях с товарами, подлежащими прослеживаемости, и документы, содержащие реквизиты прослеживаемости». Кодекс был дополнен вышеуказанными



Михаил Дубин

председатель совета директоров Центра развития перспективных технологий

Система «Честный знак» работает уже более 3 лет. Каких результатов удалось достичь? Какие планы?

Соглашение о создании единой системы маркировки было подписано в 2019 г. на ПМЭФ. С тех пор проделана огромная работа, и в настоящее время маркировке подлежат больше 10 групп товаров. Среди них — «молочка», бутилированная вода, табак и никотиносодержащая продукция, лекарства, обувь, товары легкой промышленности, шубы, духи, шины и фотоаппараты.

Что касается планов, то мы действуем строго в установленной Минпромторгом и Правительством РФ парадигме. Ближайшая группа, которая войдет в «Честный знак», — это пиво и слабоалкогольные напитки. Маркировка продукции в кегах начнется с 1 апреля, в стекле и ПЭТ-таре — с 1 октября, а напитки в прочих видах упаковки начнут маркироваться с 15 января 2024 г. И эти даты, что называется, не «спущены» сверху, а стали результатом диалога отрасли с Минпромторгом. Еще летом прошлого года, за несколько месяцев до публикации соответствующего постановления, Минпромторг, Ассоциация производителей пива и ЦРПТ утвердили их в соглашении.

Конечно, маркировка, как и все новое, сталкивается с непониманием. Бизнесу необходимо разобраться в новых процессах и внедрить их в свое производство. Для пивоваренных компаний мы разработали две программы поддержки, чтобы интеграция маркировки в бизнес-процессы прошла в максимально комфортном режиме. Первая — это предоставление оборудования в рассрочку на три года, причем без оплаты в первый год. Вторая — компенсация 50% расходов для малых и средних производств, которые выпускают до 300 тыс. декалитров продукции. На рассрочку мы получили больше 170 заявок, а за компенсацией обратились свыше 200 предприятий.

28 февраля завершились эксперименты по маркировке биологически активных добавок и кожных антисептиков. Ожидается их включение в «Честный знак» до конца года, сейчас необходимые документы проходят согласование. Также продолжается пилотный проект по маркировке медицинских изделий. Пожалуй, это наши ближайшие планы.

А в чем заключается эффективность маркировки? В бизнес-среде разные точки зрения по этому вопросу.

Да, действительно, мнений по этому поводу множество, но давайте посмотрим на сухие факты. Маркировка полезна одновременно и государству, и потребителям, и бизнесу. Для государства маркировка — источник пополнения бюджета, в первую очередь за счет обеления отраслей и повышения собираемости налогов. Только в табаке произошел прирост поступления акцизов с 563 млрд руб. в 2019 г. до 685 млрд по итогам 2021 г., даже на фоне уменьшения числа курительщиков. Маркировка помогла снизить недополученные акцизы со 103 млрд до 86,6 млрд руб. в год, государство получило дополнительно более 36 млрд руб. Это показывает эффективность системы. И аналогичные эффекты есть в других отраслях.

Заметно снижается доля нелегального оборота. Так, в табачной продукции — на четверть (с 15,6% в ноябре 2019 г. до 12,1% в 2022 г.), по шинам и покрышкам —

более чем вдвое (с 24,7% в 2019 г. до 11,4% во втором полугодии 2022 г.), по обуви — на треть (с 15% в 2019 г. до 10,3% во втором полугодии 2022 г.).

Также в табачной отрасли легализовались 18 производств, больше 30 нелегальных фабрик были закрыты, а в категории воды «из тени» вышло более 180 компаний.

Отдельно расскажу о достижениях маркировки лекарств. Система в этой категории была запущена в 2020 г. в самый разгар пандемии, и у государства появился инструмент оперативного мониторинга и контроля рынка не только лекарств, но и вакцин. Минздрав и Росздравнадзор не раз отмечали, что именно «Честный знак» помог преодолеть кризис и не допустить дефицита медикаментов в регионах. Сейчас система стала значительно «умнее», она не только подсвечивает факт сокращения запасов, но и прогнозирует спрос и остатки, тем самым предупреждая о будущих рисках. Еще на этапе эксперимента один из лидеров отечественного фармрынка — компания «Биокад» сообщала о сокращении контрафакта в сегменте онкопрепаратов в 10 раз, а еще выявлены случаи продаж в аптеках лекарств от COVID и ВИЧ, которые поставлялись в медучреждения и должны были выдаваться пациентам бесплатно. Цифровизация системы лекобеспечения и прозрачность рынка позволили идти дальше и снимать те барьеры, которые мешали рынку развиваться. Я говорю о дистанционной торговле рецептурными лекарствами. В Белгородской области проходит пилотный проект на базе системы маркировки по доставке медикаментов льготникам на дом. Он достаточно активно и успешно проходит, и по его окончании будет приниматься решение о масштабировании на всю страну.

Для потребителя маркировка — это простой способ отличить подлинную продукцию от подделки с помощью смартфона. Мобильное приложение «Честный ЗНАК» скачали более 9 млн человек, и они проверили свыше 115 млн товаров. Ожидается чаще всего сканируют товары повседневного спроса, например молочку. Также в лидерах по проверкам обувь, легпром и лекарства. По лекарствам у нас в приложении есть дополнительные функции: будильник приема препаратов, поиск медикаментов в ближайших аптеках и инструкции по применению. Если же человек при покупке или после нее столкнется с нарушением, будь то фальсификат или товар без маркировки, то прямо через приложение в несколько кликов он сможет отправить обращение в надзорные органы. В целом приложение «Честный ЗНАК» — это единое окно для доступа ко всей информации о товарах, которая содержится в различных базах и других госсистемах. Еще один очевидный эффект для потребителя — запущенный пилотный проект по блокировке продаж просроченной продукции. К нему уже присоединился «Магнит», планируют подключиться «Азбука вкуса» и «Детский мир». Другие магазины также рассматривают возможность участия. Мы получаем только положительную обратную связь от этого эксперимента, потому что потребитель защищен от покупки просрочки, которая не только бьет по кошельку, но и может навредить его здоровью.

Что получает бизнес от прослеживаемости?

Бизнес — ключевой бенефициар системы. Снижение доли незаконного оборота позволяет легальным игрокам нарастить свою долю на рынке. Например, крымская компания «Юг Молоко», которая выпускает продукцию под брендом «Долина легенд», нарастила продажи на 30% благодаря маркировке. Это информация самого предприятия. Предприятие «Фудлэнд» грамотно настроило процесс маркировки и смогло улучшить логистику на 25%.

Несомненный плюс маркировки — в ее данных. Это уникальный массив информации о движении каждой единицы товара, который доступен не только государству, но и самому бизнесу. Больше года назад мы открыли данные производителям и импортерам о судьбе их товаров — о текущем владельце, статусе, средних ценах на этот товар в разрезе региона. Эти данные позволяют компаниям как более грамотно планировать производство, так и эффективнее использовать складские мощности, снижая издержки. По подсчетам НИУ ВШЭ, бизнес получит до 200 млрд руб. в год в результате доступа к этой информации.

Эти данные доступны и контрольным органам, что позволяет снижать надзорную нагрузку на бизнес. По сути, благодаря маркировке стал возможен тот самый переход на риск-ориентированный подход к проверкам, о котором говорил президент на ПМЭФ в прошлом году. В систему внедрено две подсистемы. Первая — Система управления нарушениями (СУН). Она фиксирует отклонения от правил оборота товаров на каждом этапе и подсвечивает их госорганам. В 2022 г. — 985 млн таких нарушений. Но смысл снижения административной нагрузки не столько в наказании, сколько в предупреждении ошибок. Поэтому мы по согласованию с Минпромторгом открыли самим компаниям в личных кабинетах информацию о зафиксированных у них отклонениях. Это работает, как знак на дороге о камере впереди. Уже нет смысла пытаться нарушить, когда все прозрачно и факт точно будет зафиксирован. До того, как «раскатать» этот функционал на всех участников оборота молочной продукции, воды, табака, легпрома, обуви, духов, шин и фотоаппаратов, мы проводили пилотный проект с 63 компаниями, и результат впечатляющий: число отклонений от требований у этих предприятий сократилось на 50–99%.

Вторая подсистема — Система управления рисками (СУР). Она работает по аналогии с банковским скорингом: нейронной сети показывают образец нарушителя, и она анализирует всю базу на предмет схожести с ним. Среди индикаторов риска — жалобы потребителей, поданные через приложение «Честный ЗНАК», аффилированность предприятий по учредителям или адресам регистрации с компаниями, ранее замеченными в нелегальной деятельности, участие в цепочке оборота товаров, в которой имеются организации-нарушители, превышение средних сроков оборота товаров и др.

Кроме этого, «Честный знак» интегрирован с другими государственными системами 16 органов власти. Например, с «Меркурием» по молочной продукции, и это позволяет обеспечить прослеживаемость не просто от конвейера, а от «коровы до прилавка». И это уже дало свои результаты. Благодаря сверкам данных обеих систем снизилась доля нарушений у производителей. Если в начале 2022 г. выявлено, что 30% производителей масла и сыра производят фальсификат или допускают другие нарушения, то в декабре доля нарушителей сократилась до 10%.

Все эти решения в совокупности позволяют надзорным органам сконцентрироваться на нарушителях без прямого контакта с бизнесом и оградить честные предприятия от излишнего контроля.

положениями в ноябре 2020 г., а в июле 2021 г. Правительство РФ утвердило положение о данной системе. Оператором национальной системы прослеживаемости назначена ФНС России.

Прослеживаемости подлежат только импортные товары (при выполнении одного из условий, изложенных в п. 3 Положения о национальной системе прослеживаемости), указанные в перечне товаров, подлежащих прослеживаемости. По состоянию на начало 2023 г. данный перечень содержал 9 товарных групп, включая следующие:

- холодильное или морозильное оборудование, тепловые насосы;
- автопогрузчики с вилочным захватом; тележки, оснащенные подъемным или

погрузочно-разгрузочным оборудованием; бульдозеры, грейдеры, экскаваторы, одноковшовые погрузчики, трамбовочные машины, дорожные катки;

- стиральные машины;
- мониторы и проекторы, теле- и радиоприемники;
- самоходные транспортные средства промышленного назначения, используемые на заводах, складах, в портах или аэропортах для перевозки грузов на короткие расстояния;
- детские коляски и детские автокресла.

Следует отметить, что Правительство РФ утвердило не только перечень подлежащих прослеживаемости товаров, но и критерии,

которые должны применяться при отборе отдельных видов товаров для включения в данный перечень. Согласно постановлению Правительства РФ от 01.07.2021 № 1109, действуют два критерия:

- 1) в отношении отдельных видов товаров установлены меры нетарифного либо технического регулирования, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры в соответствии с правом ЕАЭС и (или) законодательством РФ;
- 2) отдельные виды товаров, не подлежащие учету в имеющихся государственных информационных системах, обеспечивающих прослеживаемость товаров.

Национальная система прослеживаемости не предусматривает нанесения маркировки или иных средств идентификации на каждую единицу товара. Базовым инструментом является отчет об операциях с товарами, подлежащими прослеживаемости, который все участники оборота товаров обязаны предоставлять в налоговые органы ежеквартально в электронном виде. Также в рамках системы используются иные документы, содержащие реквизиты прослеживаемости: 1) уведомление о ввозе товаров с территории другого государства — члена ЕАЭС на территорию России; 2) уведомление о перемещении товаров с территории России на территорию другого государства — члена ЕАЭС; 3) уведомление об имеющихся остатках товаров, подлежащих прослеживаемости.

Во всех указанных документах используются три реквизита прослеживаемости: регистрационный номер партии товара; количественная единица измерения товара; количество товара. Это означает, что национальная система прослеживаемости позволяет проследить общее движение товара (движение партий товара), но не позволяет отследить происхождение и цепочку передачи конкретной единицы товара. С учетом того что под данную систему не подпадают товары отечественного происхождения, это довольно сильно снижает ее возможности.

6. Государственная интегрированная информационная система в сфере контроля за оборотом драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них на всех этапах этого оборота (ГИИС ДМДК)

Данная система является одним из новейших примеров внедрения ГИС прослеживаемости товаров. Федеральный закон от 26.03.1998 № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях» был дополнен положениями, предусматривающими создание ГИИС ДМДК, в июне 2020 г. Постепенное внедрение информационной системы началось в 2021 г. после того, как Правительство РФ утвердило правила ее формирования, а расширение сферы ее применения происходило также в момент подготовки настоящего доклада в начале 2023 г.

Одной из новаций, связанных с внедрением ГИИС ДМДК, стало создание системы прослеживаемости и индивидуального учета ювелирных изделий. Для этого используются два инструмента: 1) идентификационный номер партии; 2) уникальный идентификационный номер (УИН), который присваивается ювелирным изделиям, а также стандартным и мерным слиткам аффинированных драгоценных металлов. УИН используется для формирования двухмерного штрихкода в формате DataMatrix. Внедрение маркировки осуществляется постепенно:

- на первом этапе (с 1 апреля 2021 г.) осуществляется добровольное нанесение двухмерного штрихкода непосредственно на ювелирные изделия с внесением информации о них в ГИИС ДМДК;
- на втором этапе (с 1 марта 2022 г.) действует требование о том, что ювелирные изделия должны иметь уникальный идентификационный номер, содержащийся в ГИИС ДМДК, а также прикрепленный к изделию ярлык, на который наносятся УИН и штрихкод;
- на третьем этапе (с 1 марта 2024 г.) двухмерные штрихкоды должны будут наноситься непосредственно на ювелирные изделия из драгоценных металлов и драгоценных камней уже в обязательном порядке;

→ на четвертом этапе (с 1 сентября 2024 г.) требование о нанесении штрихкода непосредственно на изделие будет введено также в отношении изделий, заявленных в качестве остатков или ввезенных из государств, входящих в ЕАЭС.

Участники оборота ювелирных изделий должны направлять в ГИИС ДМДК информацию по каждому факту оборота продукции. При розничной продаже ювелирных изделий участники оборота должны зарегистрировать информацию о реализации ювелирных изделий путем сканирования двухмерного штрихкода, нанесенного на ювелирное изделие, либо путем считывания средства идентификации с бирки или ярлыка. Данная информация должна передаваться в ГИИС ДМДК не позднее 3 дней со дня розничной реализации ювелирного изделия.

7. Федеральная государственная информационная система прослеживаемости зерна и продуктов переработки зерна (федеральная система прослеживаемости зерна)

Федеральная система прослеживаемости зерна также была создана совсем недавно: положения о ней были внесены в Закон РФ «О зерне» в декабре 2020 г., а правила создания утверждены Правительством РФ почти через год — в октябре 2021 г. Добровольное внесение сведений в систему было нормативно разрешено с 1 июля 2022 г., а требование об обязательной передаче информации вступает в силу поэтапно с 1 сентября 2022 г. по 1 марта 2023 г.

Федеральная система прослеживаемости зерна должна содержать большой объем разнообразной информации, в том числе сведения:

→ о партиях зерна, включая вид сельскохозяйственной культуры, год урожая, место выращивания с указанием географического наименования, цели использования (пищевые или кормовые), массу, потребительские свойства, назначение (хранение и обработка, переработка, ввоз на территорию России, вывоз с территории России);

→ о партиях продуктов переработки зерна, включая наименование товаропроизводителя, вид сельскохозяйственной культуры, массу, дату изготовления, потребительские свойства, цели использования (пищевые или кормовые), назначение (ввоз на территорию России, вывоз с территории России, последующая (промышленная) переработка)¹.

Товаропроизводители и предприятия, осуществляющие хранение зерна и связанные с таким хранением услуги, обязаны оформлять и впоследствии погашать товаросопроводительные документы на каждую партию зерна и продуктов его переработки. Оформление и погашение должны производиться с использованием Федеральной системы прослеживаемости зерна, в которой каждой партии автоматически присваивается уникальный идентификационный номер.

Исключение сделано 1) для продуктов переработки зерна, используемых для поставки в розничную торговлю и продажи физическим лицам для личного потребления либо юридическим лицам и ИП для использования в целях, не связанных с последующей реализацией, а также 2) для зерна и продуктов его переработки при закладке в государственный резерв, при хранении в составе государственного резерва и их выпуске. Сведения о таких партиях не подлежат внесению в Федеральную систему прослеживаемости зерна.

8. Федеральная государственная информационная система прослеживаемости пестицидов и агрохимикатов

Эта система является самой «молодой» из существующих в настоящее время ГИС прослеживаемости товаров: несмотря на то что законодательно она была закреплена еще в декабре 2020 г., правила ее создания, развития и эксплуатации утверждены постановлением Правительства РФ только в мае 2022 г. Общая организационная схема данной системы аналогична принципам устройства и работы Федеральной системы прослеживания зерна: в ней

1 Перечень продукции, произведенной в результате первичной и (или) последующей (промышленной) переработки зерна, утвержден Распоряжением Правительства РФ от 25.09.2021 № 2682-р. Он включает 20 категорий товаров — от пшеничной муки и обшелушенного риса до крахмала и глютена.

осуществляются учет и прослеживание только партий товара, а поштучная маркировка и прослеживание движения отдельной единицы товара не используются.

Говоря о существующих государственных информационных системах прослеживаемости товаров, нельзя не упомянуть попытки внедрения соответствующих инструментов и в отношении услуг. Показательным примером могут служить внесенные в июле 2022 г. в Федеральный закон «О рекламе» положения, согласно которым «распространение рекламы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» допускается при условии присвоения оператором рекламных данных соответствующей рекламе идентификатора рекламы, который представляет собой уникальное цифровое обозначение, предназначенное для обеспечения прослеживаемости распространенной в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» рекламы и учета информации о такой рекламе».

Подводя итоги, необходимо отметить, что ГИС прослеживаемости товаров становятся все более востребованным инструментом государственного регулирования, недаром из 10 описанных систем 6 были созданы в течение последних 5 лет. Можно с большой долей уверенности предположить, что в ближайшие несколько лет сфера применения систем прослеживаемости будет расширяться. Данный процесс имеет следующую логику.

Современные информационные технологии позволяют создавать системы, объединяющие сотни тысяч хозяйствующих субъектов, которые ежедневно вносят сведения, касающиеся ввода в оборот, передачи и вывода из оборота миллионов или даже десятков миллионов единиц продукции. Это открывает перед органами власти крайне широкие возможности по повышению качества управления конкретными

отраслями экономики или сферами общественных отношений — от сбора более точной статистики до введения технических ограничений на реализацию опасной продукции (например, продукции с истекшим сроком годности). Очевидно, что постепенно осознание таких возможностей и желание ими воспользоваться приведет к тому, что наличие системы прослеживаемости будет обычным явлением для разнообразных областей публичного управления.

Очевидно, что расширение практики использования ГИС прослеживаемости товаров будет происходить по двум направлениям. С одной стороны, будет увеличиваться перечень товарных категорий, прослеживаемость которых обеспечивается с использованием уже существующих систем. С другой стороны, видимо, будут возникать новые информационные системы, обеспечивающие прослеживаемость в тех сферах, где раньше она не осуществлялась. Однако здесь возникает два вида опасностей. Первая опасность состоит в возникновении систем прослеживаемости без достаточных оснований. Вторая опасность заключается в неполном использовании возможностей, которые предоставляют системы прослеживаемости. Фактически речь идет о неэффективном или малоэффективном использовании таких систем.

Таким образом, возникает необходимость разработки общих положений, на основе которых должно происходить дальнейшее расширение практики применения ГИС прослеживаемости товаров. Однако выработка условий внедрения систем прослеживаемости должна опираться на предварительное определение их концептуальных преимуществ и недостатков, поскольку условия внедрения должны в полной мере учитывать достоинства и минимизировать недостатки.

Б. Преимущества и недостатки систем прослеживаемости товаров

Обзор существующих в настоящее время в России ГИС прослеживаемости товаров, анализ организационно-технических и финансово-экономических параметров их устройства, изучение правового регулирования таких информационных систем

позволяют сделать выводы относительно преимуществ и недостатков данного цифрового инструмента. Необходимо отметить следующие **достоинства** систем прослеживаемости товаров.



1. Инструмент для борьбы с фальсифицированной, недоброкачественной и контрафактной продукцией

Фальсифицированной традиционно называют продукцию, сопровождаемую заведомо неполной или недостоверной (ложной) информацией о ее составе и (или) потребительских свойствах. Примером может служить ситуация, когда указанный на упаковке молока показатель его жирности фактически оказывается ниже. Недоброкачественной является опасная продукция или продукция, утратившая свои потребительские свойства. В качестве примера можно привести товар, у которого истек срок годности. Контрафактная продукция — это продукция поддельного происхождения, на которой (например, на этикетке или упаковке) незаконно размещены средства индивидуализации или содержатся сходные с ними до степени смешения обозначения. Например, контрафактной продукцией будет бутылка минеральной воды с надписью на этикетке «Нарзан», если внутри находится вода с другими параметрами минерализации (например, из источников в Московской или Самарской области), а продукция выпущена без согласия правообладателя товарного знака «Нарзан». Такая продукция будет не только

контрафактной, но и фальсифицированной.

Возможности систем прослеживания как инструмента для борьбы с фальсифицированной, недоброкачественной и контрафактной продукцией довольно широки. Например, во-первых, благодаря системам прослеживаемости их операторы и контрольные органы могут установить, что предприятие произвело в несколько раз больше продукции (например, продукции, упакованной в потребительскую упаковку), чем получило сырья. Это свидетельствует о нарушениях: либо о незаконных поставках части сырья, либо о нарушении технологии производства, в результате чего выпущенная продукция не будет соответствовать установленным требованиям или параметрам, заявленным самим производителем.

Во-вторых, системы прослеживаемости могут позволять отслеживать товары с истекшим сроком годности; товары, происходящие из опасных районов (например, из мест, где были зафиксированы очаги заболеваний растений, животных, людей); товары, произведенные на отдельных предприятиях, где по какой-либо причине была нарушена технология и выпущена опасная продукция. В одних случаях системы прослеживаемости могут быть использованы для блокировки дальнейшей

передачи товара (например, исключение возможности розничной продажи товаров с истекшим сроком годности). В других случаях полученная информация может служить основанием для информирования предприятий, где в данный момент находится опасная или потенциально опасная продукция, либо даже индикатором риска и, соответственно, основанием для проведения внеплановых контрольных мероприятий.

Наконец, в-третьих, системы прослеживаемости товаров позволяют выявлять ситуации, в которых для обозначения товара используется конкретный товарный знак или иное средство индивидуализации продукции, однако, согласно сведениям, содержащимся в информационной системе прослеживаемости товара, он произведен на предприятии, которое не является правообладателем данного средства индивидуализации.

2. Обеление экономики

Обязанность хозяйствующих субъектов вносить в системы прослеживаемости информацию обо всех партиях или даже отдельных единицах продукции, которая производится на территории страны, импортируется, передается между различными хозяйствующими субъектами, реализуется в розницу, уничтожается, экспортируется или иным образом выводится из оборота, неизбежно приводит к повышению прозрачности экономической деятельности предприятий для налоговых органов. В такой ситуации хозяйствующим субъектам становится сложнее скрывать от государства реальные объемы производимой, покупаемой и реализуемой продукции. Предприятия уже не могут совершать хозяйственные операции без отражения их в бухгалтерской документации, а затем и в налоговой отчетности. Следовательно, они вынуждены сообщать налоговым органам о той части деятельности, которая ранее оставалась «в тени». В результате происходит обеление выручки, занятости и других показателей экономической активности предприятий. Как следствие, внедрение систем прослеживаемости товаров затрудняет уклонение от уплаты налогов и сборов, увеличивает налоговые поступления в бюджет.

На первый взгляд единственными выгодоприобретателями в такой ситуации будет государство, доходы которого возрастают,

и различные получатели бюджетных средств, начиная от физических лиц, получающих социальные выплаты, и заканчивая разнообразными государственными и муниципальными учреждениями в сфере образования, здравоохранения, науки, культуры, спорта и т.д. Однако это не так. Обеление экономики также выгодно тем предприятиям, которые ведут свою деятельность в соответствии с требованиями налогового законодательства, не скрывая хозяйственные операции от контролирующих органов. Дело в том, что работающих «в серую» недобросовестный бизнес несет более низкие издержки, что создает недобросовестную конкуренцию с бизнесом, работающим полностью легально. Соответственно, создание равных налоговых условий через применение систем прослеживаемости товаров устраняет нечестную конкуренцию и облегчает существование предприятиям, которые привыкли работать «в белую».

3. Повышение достоверности статистических данных

Существующая в настоящее время система федерального статистического наблюдения имеет два недостатка, которые снижают достоверность получаемых Росстатом данных. Первый заключается в отсутствии возможности осуществлять полноценный контроль за достоверностью поступающих первичных данных. С одной стороны, КоАП РФ (ст. 13.19) предусматривает административную ответственность за непредоставление респондентами или несвоевременное предоставление первичных статистических данных либо за предоставление недостоверных первичных статистических данных. С другой стороны, Росстат имеет возможность только установить непредоставление или несвоевременное предоставление данных. Органы государственной статистики не имеют ни ресурсов, ни возможности проверить, все ли первичные данные были указаны верно респондентом, все ли они соответствуют действительности.

Второй недостаток связан с упрощенным порядком сбора первичных статистических данных с субъектов малого предпринимательства. Согласно законодательству сплошное статистическое обследование малого и среднего бизнеса должно проводиться 1 раз в 5 лет, а в текущем режиме осуществляется выборочное наблюдение

Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации

Подходы к измерению нелегального оборота

Дерегулирование и сокращение числа обязательных требований позволяют упростить условия для ведения и развития бизнеса. Вместе с тем создаются возможности для недобросовестных участников рынка, которые занимаются производством некачественной продукции, контрафакта, уходят от налогов и т. д. По оценкам ОЭСР¹, в 2019 г. международная торговля контрафактными и незаконно ввезенными товарами составила 478 млрд долл., с учетом внутренней торговли глобальный оборот нелегальной продукции оценивается более чем в 1 трлн долл. в год, а потери экономических агентов, государств и потребителей превышают 2,6 трлн долл.

Нелегальный оборот сложно измерить напрямую, поэтому вопросы оценки того, сколько продукции реализуется нелегально, к каким экономическим потерям это приводит, остаются ключевыми и для регулятора, и для участников рынка, и для экспертного сообщества. К используемым в настоящее время подходам к оценке нелегального оборота относятся:

- *проведение опросов потребителей и участников рынка*; наиболее хорошо подходит для монотоварных групп с четкими признаками нелегальной продукции (например, отсутствие акцизной марки на упаковке). Применяется Nielsen, НИЦК для оценки нелегального оборота на рынке сигарет;
- *экстраполяция данных о задержаниях, конфискации товара и юридических действий против нарушителей*; требуется подробная статистика по изъятию нелегальной продукции и учету смещенности выборки относительно генеральной совокупности. Используется ОЭСР для оценки объемов нелегального импорта;
- *эконометрическое моделирование* на региональном и отраслевом уровнях с выбором «эталонных» региона/отрасли, где доля нелегальной продукции низкая. Используется в основном при межстрановых сравнениях;
- *проведение ценового мониторинга*, позволяющего выявить торговые точки, предлагающие продукцию по существенно более низким ценам. Этот подход, в частности, использовал НИУ ВШЭ при оценке объемов нелегальной продукции на рынках фототехники, одежды и др.;
- *анализ спроса и предложения*, включая балансовый подход, основанный на сравнении продаж продукции конечным потребителям и доступных легальных ресурсов. Такой способ оценки нелегального оборота используют Росстат, научные организации и многие участники рынка.

В России ответственным за мониторинг и выработку мер государственной политики по борьбе с нелегальным оборотом является Минпромторг. В 2021 г. ведомство разработало и приняло *Методические рекомендации*², включающие подходы к оценке объема нелегального оборота и экономических эффектов, возникающих при обелении

1 Global Trade in Fakes: a Worrying Threat, OECD/EUIPO 2021. <https://www.oecd-ilibrary.org/governance/global-trade-in-fakes_74c81154-en> (дата обращения: 01.02.2023).

2 Приказ Минпромторга России от 25.02.2021 № 626 «Об утверждении Методических рекомендаций по определению новых товарных групп в целях подготовки предложений Правительству Российской Федерации для принятия решения о включении в перечень отдельных товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации». <<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400556874/>> (дата обращения: 01.02.2023).

рынка (замещении нелегальных продаж легальным оборотом), на уровне отдельных товарных рынков.

Оценка нелегального оборота базируется на сравнении конечных продаж и объема легальных ресурсов, доступных для реализации конечным потребителям.

Схема 1

Использование балансового метода для оценки нелегального оборота



Конечные продажи рассчитываются на основе данных Росстата по розничной торговле и производственному потреблению, а легальное предложение определяется как сумма производства и импорта за вычетом экспорта и изменения запасов. Источником данных по производству и запасам продукции выступает Росстат, по экспорту и импорту — Федеральная таможенная служба.

Таким образом, подход Минпромторга позволяет максимально использовать данные официальной статистики и получать оценки нелегального оборота для совершенно разных товарных групп — от молочной продукции до фототоваров. В 2021–2022 гг. на основе сформулированного в Методических рекомендациях подхода были произведены оценки нелегального оборота для более чем 15 товарных групп, включая расчеты для рынка готовой молочной продукции, рынков изделий легкой промышленности, обуви и других потребительских товаров.

на основе репрезентативной выборки¹. Кроме того, формы статистического наблюдения, предназначенные для заполнения малыми предприятиями, микропредприятиями, ИП, являются более простыми (по сравнению с формами для заполнения крупным бизнесом) и содержат меньший объем сведений. Этот подход вынужденный — он направлен на снижение затрат субъектов малого бизнеса. Вместе с тем такая методология не способствует повышению точности данных.

ГИС прослеживаемости товаров позволяют во многом решить указанную проблему. Требование о передаче информации распространяется на всех хозяйствующих субъектов, включая микропредприятия и иные субъекты малого бизнеса. Кроме того, в системах прослеживаемости, основанных на применении маркировки товаров, контроль осуществляют не только государственные органы, но и другие участники оборота, а также потребители товара. Например, организация оптовой торговли, получившая от производителя товары с нарушением требования о внесении соответствующих сведений в ГИС, не сможет легально передать их предприятию розничной торговли. Это означает, что найти розничного «продавца», готового купить такой товар для последующей реализации физическим лицам, будет довольно трудно. Кроме того, физические лица при покупке товара для личных нужд также могут проверить наличие маркировки, а в случае нарушения отказаться от приобретения товара или даже сообщить об этом в контрольный орган.

Все это позволяет сократить количество товаров, которые выпускаются в оборот, находятся в обороте или выводятся из него с нарушением требований о прослеживаемости. Соответственно, это способствует повышению точности статистических данных, которые государство может получить с применением ГИС прослеживаемости товаров.

4. Повышение качества экономического прогнозирования

Данное преимущество систем прослеживаемости напрямую вытекает из предыдущего. Повышение достоверности

статистических данных об объеме производства, оборота и потребления конкретного товара позволяет значительно улучшить качество экономического прогнозирования ситуации, которая будет складываться на соответствующих товарных рынках. Результаты такого прогнозирования могут быть полезны для трех групп субъектов.

В первую группу входят государственные органы и организации, которые уполномочены осуществлять общее экономическое прогнозирование, финансовое прогнозирование (Минэкономразвития России, Минфин России, Банк России) или осуществлять управление промышленностью и торговлей (Минпромторг России). Следует отметить, что системы прослеживаемости товаров позволяют собирать статистику на уровне не только страны в целом, но и отдельных регионов. Соответственно, полученные данные могут быть использованы органами власти субъектов РФ для прогнозирования на региональном уровне.

Вторую группу заинтересованных лиц могут составить коммерческие консалтинговые компании, а также разнообразные научные организации и вузы, осуществляющие исследования в области экономики. Наконец, в третью группу входят предприятия, осуществляющие производство, импорт, оптовую и розничную торговлю продукцией, в отношении которой проводится прослеживание. Такие организации могут быть заинтересованы в том, чтобы самостоятельно оценить не только свою текущую долю на рынке, но и возможное изменение объема структуры рынка в будущем.

Единственным значимым **недостатком** систем прослеживания являются **дополнительные финансовые издержки**, связанные с созданием и функционированием таких систем. В состав подобных издержек входят:

- а) издержки оператора государственной информационной системы, обеспечивающей прослеживаемость товаров, включая затраты на закупку и обновление ИТ-оборудования, разработку программного обеспечения, оказание информационно-методической поддержки пользователей системы из числа хозяйствующих субъектов (участников оборота товара)

¹ Соответствующие положения установлены ст. 5 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

и физических лиц (потребителей товара);

- б)** издержки предприятий на приобретение и обслуживание оборудования для нанесения маркировки на продукцию (если система прослеживаемости предусматривает использование маркировки), оборудования и программного обеспечения для передачи информации в ГИС, на дополнительный персонал, в обязанности которого будет входить передача информации об операциях с продукцией, на обучение персонала, на простой в случае поломки оборудования, отсутствия связи или иных форс-мажорных обстоятельств;
- в)** издержки предприятий на оплату услуг оператора (если нормативно предусмотрено взимание данной платы).

Очевидно, что издержки предприятий будут компенсированы одним из двух способов: либо путем повышения цены товара, либо за счет сокращения прибыли. Первое означает, что за систему прослеживаемости товара заплатит конечный потребитель товара. В целом это содействует росту инфляции и снижению реальных доходов населения. Второе может привести к снижению предпринимательской активности в конкретной отрасли экономики, снизить ее инвестиционную привлекательность.

Что же касается издержек оператора ГИС, то они могут быть компенсированы также двумя способами. Если использование данной системы является бесплатным для всех участников оборота товаров, то это означает, что за ее создание, развитие

и эксплуатацию заплатит бюджет, а следовательно, налогоплательщики безотчетно того, потребляют они этот товар или нет. Если же система прослеживаемости финансируется за счет платы участников, которые вводят товары в оборот, то это означает переложение таких затрат в издержки предприятий, что может быть компенсировано путем повышения цены на товар или сокращения прибыли.

Говоря об негативных аспектах систем прослеживаемости, также необходимо отметить, что любая — даже самая удобная для хозяйствующих субъектов — государственная информационная система прослеживаемости товаров, которая будет дополнена жестким государственным контролем и поистине «драконовскими» штрафами за невключение сведений в систему, все равно неспособна обеспечить 100%-е покрытие соответствующего товарного рынка. В любом случае найдутся нарушители, которые будут производить и реализовывать товары в обход системы прослеживаемости. Это означает, что такая система не позволит полностью победить фальсифицированные, недоброкачественные и контрафактные товары, обелить экономику, собрать достоверную статистику. Вместе с тем, во-первых, это нельзя назвать недостатком системы прослеживаемости, а во-вторых, данные негативные аспекты могут быть минимизированы путем продуманного внедрения рассматриваемых систем. В связи с этим необходимо рассмотреть условия, которые должны сопровождать внедрение новых систем прослеживаемости.

В. Условия внедрения систем прослеживаемости

Говоря об условиях внедрения систем прослеживаемости, прежде всего в качестве позитивной практики необходимо отметить методологический подход, реализованный в рамках национальной системы прослеживаемости. Постановлением Правительства РФ от 01.07.2021 № 1109 были утверждены критерии, применяемые при отборе отдельных видов товаров для включения в перечень товаров, подлежащих прослеживаемости. Фактически это единственная система прослеживаемости, в рамках которой не просто закреплен перечень прослеживаемых товаров, а принята попытка описать условия, при

соблюдении которых должен быть включен «режим прослеживаемости».

Если обратиться к содержанию, отметим, что данное постановление включает два критерия: 1) в отношении товара установлены меры нетарифного либо технического регулирования, санитарные, ветеринарно-санитарные и карантинные фитосанитарные меры; 2) товар не подлежит учету в имеющихся ГИС, обеспечивающих прослеживаемость товаров. Безусловно, эти критерии абсолютно правильные. Однако, во-первых, их явно недостаточно, поскольку буквальное применение таких критериев позволяет ввести

режим прослеживаемости в отношении сотен или тысяч групп товаров даже в тех случаях, когда в этом нет явной потребности. Во-вторых, данные критерии касаются только товаров, подлежащих прослеживаемости, и не затрагивают условий, на которых должна быть организована система прослеживаемости.

В связи с этим, по мнению авторов настоящего доклада, есть еще 4 условия, которые должны соблюдаться при внедрении новых систем прослеживаемости или расширении предмета существующих систем.

Условие 1. Оценка предотвращаемого вреда

Перед принятием решения о создании новой системы прослеживаемости или о распространении существующей системы на новые группы товаров прежде всего должно быть оценено количество фальсифицированных, недоброкачественных и контрафактных товаров, находящихся в обороте на территории страны. Такая оценка должна быть произведена за несколько лет, предшествующих дате принятия решения, чтобы можно было получить информацию не только о текущей ситуации, но и о тенденциях, складывающихся в соответствующей отрасли экономики или сфере общественных отношений.

Последнее очень существенно, поскольку для правильного понимания полученных цифровых данных чрезвычайно важен общий контекст. Например, несмотря на значительное количество фальсифицированных, недоброкачественных и контрафактных товаров в текущем году, статистика за последние годы может демонстрировать устойчивый тренд на снижение данного показателя, что позволяет сделать вывод об отсутствии необходимости создания новой системы прослеживаемости. Возможна и обратная ситуация: несмотря на небольшое количество товаров с нарушениями, находящихся в обороте, статистические данные могут свидетельствовать о негативной тенденции. Соответственно, внедрение системы прослеживаемости может служить одним из инструментов для того, чтобы переломить данный тренд.

Следующий шаг — оценка количества случаев причинения вреда, произошедших из-за наличия в обороте фальсифицированных или недоброкачественных товаров.

Должны оцениваться случаи причинения вреда жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц, растениям, животным, окружающей природной среде в целом, объектам культурного наследия. Здесь необходимо сделать оговорку о том, что только часть товаров, находящихся в обороте с нарушениями, может непосредственно вызвать вред. Например, недоброкачественные продукты питания и алкогольная продукция могут причинить вред здоровью или даже привести к смерти человека, а ветеринарные лекарственные средства — вред животным и, соответственно, ущерб имуществу физического или юридического лица. Однако отдельные виды товаров не могут напрямую причинить вред указанным ценностям (например, одежда). В таких случаях фактически вред сводится к наличию в обороте контрафактных товаров и, соответственно, нарушению имущественных интересов правообладателя средства индивидуализации, незаконно использованного в отношении данных товаров.

На основе полученных данных о количестве фальсифицированных, недоброкачественных и контрафактных товаров, находящихся в обороте, а также сведений о количестве случаев причинения вреда из-за использования данных товаров должно быть произведено моделирование того, какой вред может быть предотвращен за счет внедрения системы прослеживаемости, а именно на сколько сократится количество товаров, находящихся в обороте с нарушениями, и число случаев причинения вреда.

Для обеспечения объективности оценка должна производиться сторонней организацией, которая не является планируемым оператором создаваемой ГИС прослеживаемости товаров, либо оценка органа (организации), заявляющего о необходимости создания данной ГИС, должна быть дополнена независимой оценкой сторонней организации, имеющей необходимые компетенции.

Условие 2. Экономическая оценка

После оценки предотвращаемого вреда должна быть проведена экономическая оценка, включающая измерение выгод и издержек от внедрения новой системы прослеживаемости товаров или от расширения предмета существующей системы.

Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации

Оценка нелегального оборота балансовым методом: пример рынка животных масел

Высокая доля нелегального оборота чаще характерна для рынков с высоким уровнем налоговой нагрузки, в первую очередь подакцизных товаров — крепкого алкоголя, пива и табачной продукции. Однако потребитель может встретиться с нелегально произведенной/ввезенной продукцией и на других отраслевых рынках. Среди таких примеров — рынок готовой молочной продукции: недобросовестные участники рынка используют в производстве заменители молочного жира, продавая затем продукт под лейблом БЗМЖ. В наибольшей степени от таких действий страдают производители продукции с высоким удельным расходом сырого молока и высокой стоимостью — компании, занимающиеся выпуском сливочного масла и сыров.

Схема 2

Конечные продажи и легальное предложение на рынке животных масел, 2022 г.



Источники: Росстат; оценки НИУ ВШЭ.

Для борьбы с нелегальным оборотом и обеспечения прослеживаемости движения товарных потоков в 2020 г. Правительство РФ приняло решение о введении обязательной маркировки готовой молочной продукции. С июня 2021 г. маркировка стала обязательной для производителей сыров и мороженого, с сентября — для молочной продукции со сроком хранения свыше 40 дней, с декабря — для прочих видов продукции. Как менялись параметры рынка и доля нелегальной продукции до и после введения маркировки, например, на рынке животных масел?

В 2020 г., за год до начала обязательной маркировки, легальное предложение животных масел составляло 425 тыс. т, 75% из них формировалось за счет производства внутри страны, 25% поставлялось из-за рубежа, в основном из Белоруссии (78 тыс. т из 127 тыс. т). По оценке НИУ ВШЭ, основанной на данных Росстата, конечные продажи животных масел в 2020 г. составили 540 тыс. т. Таким образом, нелегальный оборот животных масел составлял 115 тыс. т (более 21% всех продаж) и был одним из самых высоких на рынке готовой молочной продукции.

Введение обязательной маркировки и ужесточение контроля над качеством продукции, поступающей на потребительские рынки, привели к заметному улучшению ситуации. По предварительным оценкам, за 2021–2022 гг. нелегальный оборот животного масла сократился на 24%, упав до 88 тыс. т. Заметное сокращение нелегальных продаж отмечается и по другим видам готовой молочной продукции — сырам, питьевому молоку, кисломолочной продукции и др.

Экономическая оценка выгод должна включать измерение трех типов доходов: 1) дополнительных доходов бюджетов всех уровней от налогов, таможенных пошлин и иных сборов в результате обеления той части товарного рынка, на которой оборот товаров до внедрения системы прослеживаемости товаров осуществлялся с нарушением требований законодательства; 2) дополнительных доходов правообладателей товарных знаков и иных средств индивидуализации в результате сокращения оборота контрафактных товаров; 3) дополнительных доходов предприятий, которые до внедрения системы прослеживаемости ведут свою деятельность полностью официально, не скрывая хозяйственных операций от контролирующих органов, за счет сокращения «серого» оборота товаров и потери рынка для части недобросовестных компаний.

В свою очередь, экономическая оценка издержек должна включать измерение трех типов затрат, которые были приведены выше при описании недостатков систем прослеживаемости, — это 1) издержки будущего оператора на создание и эксплуатацию ГИС; 2) издержки предприятий на оборудование и персонал в связи с необходимостью передачи информации в систему прослеживаемости; 3) издержки предприятий на оплату услуг оператора, если таковая оплата предусмотрена. При этом во избежание двойного счета часть затрат издержек оператора ГИС, которая

будет компенсирована за счет платы, вносимой участниками оборота товаров, не должна учитываться в качестве издержек.

Далее экономические выгоды и издержки должны быть сопоставлены между собой. Если выгоды превышают издержки, это является основанием для внедрения системы прослеживаемости товаров. Если, наоборот, издержки превышают выгоды или, как минимум, им равны, то система может быть внедрена только в случае, если она позволит сократить количество наиболее тяжелых случаев причинения вреда (жизни и здоровью людей, растениям, животным, окружающей природной среде в целом, объектам культурного наследия).

При этом экономическая оценка должна производиться с определенной периодичностью (например, 1 раз в 2 или 3 года) после внедрения системы прослеживаемости, поскольку выгоды и издержки, прогнозируемые на стадии принятия решения, могут значительно отличаться от реальных параметров после фактического запуска системы прослеживаемости и адаптации к ней участников рынка. По результатам периодической экономической оценки должны меняться параметры работы системы. Например, если обнаружится, что объемы платы, собираемые оператором, многократно превышают его фактические издержки, это должно являться основанием для корректировки нормативно установленных тарифов.

Государственная информационная система мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации

Легпром: оценка результатов введения обязательной маркировки на микроуровне

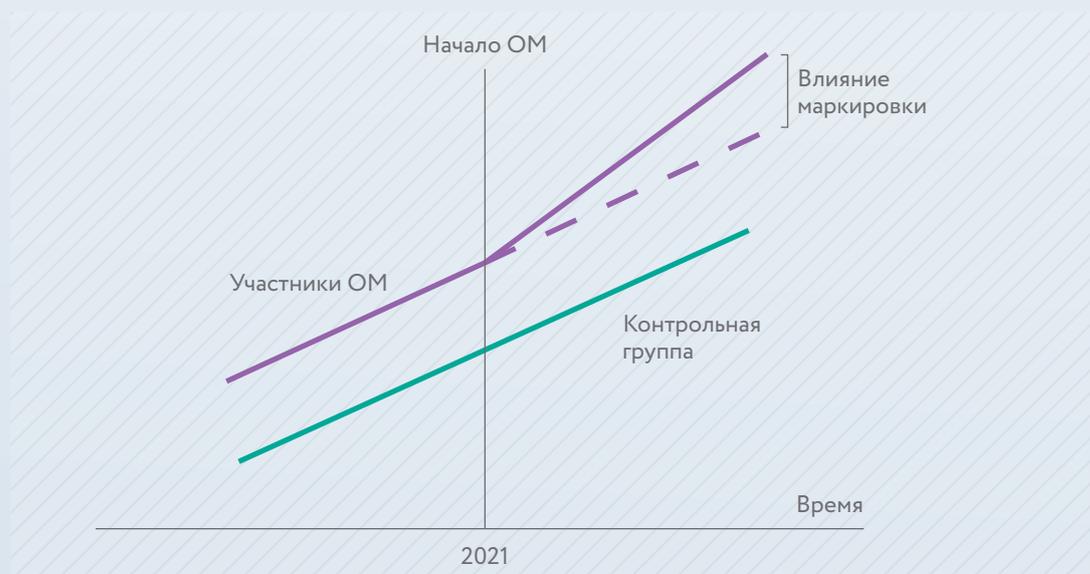
С 1 января 2021 г. в России была введена обязательная маркировка (ОМ) отдельных видов продукции легкой промышленности¹, включая мужские и женские пальто и куртки, женские блузки и др. При этом часть продукции легкой промышленности осталась вне периметра ОМ. Это позволяет оценить влияние ОМ на показатели отрасли, сравнив результаты предприятий, которые производят продукцию, подлежащую маркировке, с другими предприятиями легкой промышленности.

Для этого были использованы информация об участниках системы маркировки и данные бухгалтерской отчетности предприятий. Объектом исследования выступили 15 449 компаний², основными видами деятельности которых являются «Производство текстильных изделий» и «Производство одежды» (коды 13 и 14 ОКВЭД-2). Из них 2305 компаний подключены к Государственной информационной системе маркировки товаров (ГИС МТ), а остальные 13 144 составляют контрольную группу — совокупность предприятий, с которыми будут сопоставляться участники системы ГИС МТ.

Для оценки эффектов был применен эконометрический метод разности разностей (difference in differences), позволяющий сопоставить динамику анализируемого показателя в группе, на которую воздействует то или иное событие (в данном случае — начало ОМ в 2021 г.), и в контрольной группе. В ходе исследования также контролируется выполнение одной из ключевых предпосылок используемого метода — случайность распределения предприятий между двумя группами, т. е. независимость факта участия предприятия в ОМ от финансовых показателей.

Схема 3

Иллюстрация концепции метода разности разностей



Источник: Оценка на основе данных Росстата.

- 1 Распоряжения Правительства РФ от 28.04.2018 № 792-р. <http://government.ru/docs/32521/> (дата обращения: 01.02.2023).
- 2 Без учета индивидуальных предпринимателей.

Таблица В1.
Влияние ОЦМ на показатели
предприятий-участников системы

Показатель	Влияние ОЦМ, по сравнению с контрольной группой
Занятость	0.16
Выручка на 1 работника	+6,32%
Рентабельность продаж	+0.08 п.п.
Налоговые поступления	+3,96%

Источник: Оценка на основе данных Росстата

В качестве анализируемых показателей были выбраны:

- *занятость* (среднесписочная численность работников);
- *выручка на 1 работника* (частное от деления совокупной выручки на среднесписочную численность работников);
- *рентабельность продаж*;
- *налоговые поступления* (частное от деления налоговых платежей на совокупную выручку).

Результаты проведенного анализа свидетельствуют о том, что предприятия, участвующие в ОМ, продемонстрировали в 2021 г. более высокие результаты по всем рассматриваемым показателям. Наиболее сильный прирост наблюдается по занятости (+16%) и выручке (+6,3%). Эти результаты подтверждают гипотезу о том, что легальные производители, участвующие в ОМ, получают выгоды от обеления рынка: занимают большую долю на рынке и нанимают дополнительных работников для удовлетворения возросшего спроса на свою продукцию. При этом затраты на внедрение ОМ не оказывают негативного влияния на рентабельность производства (+0,08 п.п.) и компенсируются полученными выгодами. Рост производства среди предприятий — участников ОМ сопровождается также увеличением удельных налоговых поступлений (+3,96%).

Кроме того, полученные результаты позволили сделать вывод о том, что в ОМ в легкой промышленности с большей вероятностью участвуют средние предприятия (выручка до 2 млрд руб.), обладающие более низкой рентабельностью затрат, чем в контрольной группе. Таким образом, было получено подтверждение гипотезы о том, что улучшение показателей деятельности участников ОМ связано именно с внедрением системы маркировки, а не с индивидуальными особенностями предприятий — участников системы.

Условие 3. Полноценная интеграция системы прослеживаемости с государственным контролем

Любая вновь создаваемая или уже существующая система прослеживаемости должна быть интегрирована с государственным контролем (надзором) по двум направлениям: с одной стороны, контрольная деятельность органов публичной власти должна быть инструментом, обеспечивающим

эффективное функционирование системы прослеживаемости, а с другой — полученные из системы прослеживаемости данные должны позволять проводить «тонкую настройку» государственного контроля (надзора). Рассмотрим оба направления подробнее.

Во-первых, эффективное функционирование любой системы прослеживаемости невозможно, если обязательность ее использования участниками рынка не поддерживается принудительной силой

государства. Соответственно, соблюдение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований о предоставлении в ГИС информации об обороте товаров должно быть включено в предмет того или иного вида государственного контроля (надзора). За несоблюдение данных требований должен быть предусмотрен административный штраф. Его размер должен превышать те выгоды, которые может получить недобросовестный хозяйствующий субъект, осуществляя оборот товара без предоставления сведений в систему прослеживаемости.

Во-вторых, накапливаемые в ГИС данные о параметрах хозяйственной деятельности предприятий, о потоках движения прослеживаемых товаров от производителя (импортера) до конечного потребителя должны использоваться для организации «умного» государственного контроля. Качественный анализ таких данных может помочь государственным органам выявить признаки, которые сами по себе не являются информацией о нарушении, но с высокой долей вероятности свидетельствуют о возможном нарушении. Примером может служить ситуация, когда при значительном увеличении выпуска или реализации продукции общее количество работников предприятия не возросло. Потенциально это может свидетельствовать о том, что часть работников приняты на работу без надлежащего оформления и без соответствующей уплаты налогов и взносов. Такая информация может быть закреплена нормативно как индикатор риска и, соответственно, служить основанием для проведения внеплановых контрольных мероприятий.

Вместе с тем использование данных из систем прослеживаемости в качестве индикаторов риска во многих случаях невозможно без организации межведомственного взаимодействия. Такое взаимодействие необходимо как для выявления индикаторов риска (поскольку в большинстве случаев следует сопоставлять информацию из систем прослеживаемости со сведениями из других ГИС), так и для качественного применения выявленных индикаторов (поскольку возможны ситуации, когда выявить индикатор может оператор, а провести внеплановое контрольное мероприятие на его основе уполномочен иной государственный орган).

Условие 4. Открытость данных, содержащихся в системе прослеживаемости

Обобщенные сведения об объеме производства (импорта) и потребления товаров, полученные путем агрегации данных, содержащихся в системах прослеживаемости, должны применяться в рамках федерального статистического наблюдения. Более того, поскольку собранная с использованием таких систем информация является более точной, чем информация, полученная путем сбора первичных данных от хозяйствующих субъектов, внедрение систем прослеживаемости должно сопровождаться отменой обязанности бизнеса сдавать соответствующие формы федерального статистического наблюдения или сокращением объема сведений, подлежащих внесению в существующие формы. Это позволит снизить административные издержки бизнеса и тем самым частично компенсировать издержки, возникающие при внедрении системы прослеживаемости.

Кроме того, нормативно должен быть закреплён порядок доступа к информации, содержащейся в системе прослеживаемости. Данный порядок должен включать следующие элементы. Во-первых, хозяйствующие субъекты должны иметь бесплатный доступ к информации, которую они предоставили в систему прослеживаемости. Во-вторых, правообладатели товарных знаков и иных средств индивидуализации должны иметь возможность бесплатного доступа к информации о товарах, введенных в оборот (находящихся в обороте), с использованием соответствующего средства индивидуализации любыми лицами. В-третьих, обобщенные (обезличенные) данные об обороте прослеживаемых товаров в целом должны размещаться в формате открытых данных на официальном сайте оператора соответствующей ГИС. Такие сведения должны быть доступны на безвозмездной основе любым заинтересованным лицам. В-четвертых, детализированные, но также обезличенные данные должны быть доступны любому заинтересованному лицу по запросу. Предоставление таких сведений может осуществляться как на бесплатной, так и на возмездной основе.

Доступ правообладателей к сведениям о товарах, введенных в оборот с использованием соответствующего средства индивидуализации, поможет таким

хозяйствующим субъектам бороться с контрафактной продукцией. Размещение сведений в формате открытых данных и предоставление информации по запросу позволит всем заинтересованным лицам (в частности, консалтинговым компаниям, образовательным и научным организациям, самим участникам оборота товаров) использовать информацию из систем прослеживаемости для проведения анализа

товарных рынков и прогнозирования дальнейшей ситуации на них. Разумеется, из этих правил возможны исключения, связанные с запретом на раскрытие информации по различным весоым причинам (например, обеспечение обороны страны и безопасности государства или осуществление параллельного импорта отдельных категорий товаров).

4.2 Цифровая трансформация строительной экспертизы: приоритеты и перспективы



Игорь Манылов

начальник
ФАУ «Главгосэкспертиза России»

В «Стратегии развития строительной отрасли до 2030 г.» с прогнозом до 2035 г., принятой осенью 2022 г., переход от нормоконтроля к экспертному сопровождению, или инжинирингу, обозначен как одна из главных целей развития строительной экспертизы. Как осуществляется этот переход и какие эффекты такой трансформации можно оценить уже сегодня?

Продолжение реформы контрольно-надзорной деятельности в текущих условиях обострения геополитических проблем не только не потеряло своей актуальности, но стало еще более необходимым инструментом в борьбе за эффективность нашей экономики.

Институт экспертного сопровождения в отношении проектной документации, получившей положительное заключение экспертизы, был введен в 2020 г. Данный вид экспертизы, установленный в Градостроительном кодексе Российской Федерации, позволил параллельно осуществлять многие процессы при рассмотрении объектов, находящихся на стадии строительства. Благодаря дальнейшему развитию этого института, в том числе путем его распространения на другие (более ранние) стадии инвестиционно-строительного цикла, станет возможным переход к строительному инжинирингу, за которым будущее развитие экспертизы.

В мае 2021 г. в Главгосэкспертизе был создан Инжиниринговый центр, который позволил реализовать идеи перехода от традиционной экспертизы проектов к управлению проектами, в том числе оптимизации решений и затрат на всех этапах жизненного цикла, строительному инжинирингу. Центр начал свою деятельность с отработки процедур экспертного сопровождения пилотных проектов по развитию производственных мощностей отдельных предприятий. Сегодня он проводит комплексный анализ технических и стоимостных решений в рамках процедур комплексного экспертного консалтинга, технологического и ценового аудита инвестиционных проектов, предлагая заказчику оптимальные, более обоснованные и выгодные альтернативные решения.

Инжиниринговым центром организуется и проводится комплексный анализ технических и стоимостных решений инвестиционных проектов, в том числе оценка удельных стоимостных показателей строительства, экономической эффективности, обоснованности проектных решений, начиная с ранних сроков его реализации — на этапах инвестиционной концепции, обоснования инвестиций и формирования заданий на проектирование.

Механизм по внедрению параллельного проектирования, экспертизы и строительства объектов позволит исключить риски перепроектирования, существенно сократить инвестиционно-строительный цикл благодаря тому, что оцен-

ку проектных решений эксперты осуществляют на предпроектной стадии и на этапе подготовки проектной документации.

В 2022 г. эксперты Инжинирингового центра рассмотрели 39 объектов, создаваемых в рамках федеральной программы «Кампусы и университеты», и это лишь один из примеров комплексного подхода в оценке проектов.

В современных реалиях контроль в части соблюдения норм технического регулирования так же важен, как и роль экспертизы в поиске оптимальных, эффективных решений. Новые вызовы извне диктуют и новые запросы на роль экспертизы — они стали значительно шире. Сегодня экспертиза должна подключаться уже на этапе замысла объекта и в перспективе вести его до момента ввода в эксплуатацию, а далее — сопровождать и на более поздних этапах жизненного цикла.

Насколько сегодня востребованы консультационные услуги до начала основного этапа экспертизы? С учетом большого количества поправок в нормативные правовые акты можно предположить, что спрос на экспертные услуги будет расти.

Спрос действительно растет, что объясняется повышением уровня ответственности застройщиков, особенно по объектам с бюджетным участием. По сравнению с 2021 г. спрос на консультационные услуги Главгосэкспертизы вырос почти в 4 раза. К такой помощи заявители, как правило, обращаются до захода на экспертизу, с тем чтобы минимизировать риски продления экспертизы или выдачи отрицательного заключения.

Кроме того, для комплексного взаимодействия с заявителем в Главгосэкспертизе создана единая служба кураторов по работе с клиентами по всей стране. Это позволяет проводить предварительную работу с проектами, которые планируется направлять на экспертизу. За каждым заказчиком закрепляется куратор, с которым он находится в непосредственном контакте на всех стадиях прохождения экспертизы проектной документации. Таким образом, куратор по работе с клиентами в организационной плоскости и ведущий эксперт в содержательной становятся своего рода «единым окном» для общения заявителя с экспертизой. Такая система уже продемонстрировала свою эффективность, и движение именно в сторону клиентоориентированных подходов в экспертизе будет продолжено. На протяжении последних двух лет мы готовились к тому, чтобы начать работу с объектом на более ранних стадиях. Исправление ошибок на этапе основной экспертизы, а то и после начала строительства обходится слишком дорого.

Одним из ключевых событий 2022 г. стало введение «одного окна» при проведении экологической экспертизы. Какие преимущества получают заказчики в этом случае и какие другие ведомства, помимо Росприроднадзора, готовы к подобному режиму взаимодействия с Главгосэкспертизой?

Режим «одного окна» введен с 1 сентября 2022 г. постановлением Правительства Российской Федерации от 20.12.2021 № 2366. В основе процедуры также заложен принцип параллелизации процессов, в данном случае — синхронное проведение государственной экспертизы и государственной экологической экспертизы. Таким образом, заказчик может подавать один комплект документации в автоматизированную систему Главгосэкспертизы России. За счет синхронизации процессов двух экспертиз режим «одного окна» позволяет сокращать время от замысла проекта до выхода на стройку минимум на два месяца. Параллельное проведение экспертиз с обменом статусом документов в системах обоих ведомств — АИС «Главгосэкспертиза» и ПТК «Госконтроль» — безусловно, стало большим достижением с точки зрения оптимизации сроков реализации строительных проектов. Причем одновременная работа экспертов Главгосэкспертизы и Росприроднадзора не только существенно повышает скорость прохождения экспертизы, но и снижает риски выдачи отрицательных заключений. Отработка пилотного проекта с Росприроднадзором позволит в дальнейшем тиражировать этот опыт во взаимодействии с другими федеральными ведомствами — например, с Росрыболовством, Роснедрами.

За последний год в строительной отрасли продолжился переход к обязательному использованию технологий информационного моделирования (ТИМ) и единых машиночитаемых форматов документов. Как проходит эта цифровая трансформация?

Процессы цифровизации в строительстве проходят достаточно давно. Но в изменившихся экономических условиях переход к информационным моделям и XML-документам стал насущной необходимостью. Достичь поставленных целей перед стройкомплексом возможно только с помощью оптимизации всех процессов, и для этого необходима работа в единой цифровой среде, по единым правилам и стандартам, которые как раз и обеспечивают технологии информационного моделирования и машиночитаемые документы. Одновременно и повсеместно наладить работу «в цифре» и обеспечить нужный уровень качества и скорость обмена данными будет достаточно сложно из-за разнородной материально-технической базы в регионах. Но это не отменяет нашу задачу по созданию «бесшовных» процессов в единой цифровой среде. При этом работа с данными становится основным ключом для взаимодействия и коммуникации профессионалов на всех этапах жизненного цикла объектов.

Необходимо также понимать, что переобучение специалистов и разработка современного отечественного программного обеспечения не будут полноценным решением для цифровизации без переосмысления всей процессной системы. В мае 2022 г. было принято постановление Правительства Российской Федерации № 962, которое внесло ряд поправок в законодательство и обеспечило возможность поэтапного перехода к формированию и ведению информационной модели объектов капитального строительства. При этом мы считаем, что развитие информационного моделирования и программного обеспечения необходимо синхронизировать с дальнейшим развитием XML-схем и в тесном взаимодействии с российскими разработчиками.

К 2024 г. должны завершиться процессы формирования единого цифрового пространства всей строительной отрасли. Это, в свою очередь, позволит параллельно осуществлять многие процессы, влияющие на сроки и эффективность строительства.

Какие новые сервисы внедряются сегодня на Единой цифровой платформе экспертизы и каким будет следующий этап ее развития?

Главгосэкспертиза занимается анализом, тестированием и сравнением программного обеспечения для проведения оценки информационных моделей в ходе проведения экспертизы объектов капитального строительства. Соответственно, при проведении пилотных проектов использовались различные программные комплексы, в том числе отечественного производства. В результате на базе ЕЦПЭ был создан сервис для визуализации и оценки трехмерных моделей объектов капитального строительства «Платформа-3D».





В конце 2022 г. «Платформа-3D» была введена в эксплуатацию. В 2023 г. продолжатся работы по развитию функциональных возможностей сервиса в части расширения перечня поддерживаемых форматов файлов, расширения возможностей работы с атрибутивным составом модели, классификатором строительной информации, работы с замечаниями к информационной модели в рамках «бесшовной» интеграции и иные доработки.

Центром цифровой трансформации также разработаны и выведены в публичный доступ различные вспомогательные внешние сервисы для работы с машиночитаемыми форматами данных. Внешние сервисы необходимы для того, чтобы наши контрагенты и партнеры, включая проектировщиков и региональные экспертные организации, могли работать с машиночитаемыми форматами, даже если их собственные информационные системы к этому не готовы.

Сегодня практически все новые объекты поступают на государственную экспертизу через единую цифровую платформу экспертизы. Министром строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Иреком Энваровичем Файзуллиным поставлена задача по переводу на ЕЦПЭ и негосударственных экспертных организаций. Это даст возможность стандартизировать работу: для застройщика не будет разницы, в каком субъекте Федерации он ведет строительство, схема везде одинаковая. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий» устанавливает единые правила экспертизы, предоставления экспертизы, технологии. И такая единая практика на общей платформе удобна для заказчиков, проектировщиков, особенно для тех, кто строит не один объект.

Сегодня повышенное внимание отраслевого сообщества также приковано к федеральной информационной системе ценообразования в строительстве — еще одной цифровой платформе, оператором которой является Главгосэкспертиза. Как обеспечена техническая готовность ФГИС ЦС к переходу на ресурсно-индексный метод в 2023 г.?

Начиная с I квартала 2023 г., но не позднее III квартала 2023 г. в ФГИС ЦС должны быть размещены сметные цены строительных ресурсов и информация об индексах изменения сметной стоимости строительства по группам однородных строительных ресурсов для всех субъектов Российской Федерации. Это, в свою очередь, будет являться фактом их перехода на ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства.

При этом переход субъектов Российской Федерации осуществляется поэтапно. По мере готовности к такому переходу органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации направляют в Главгосэкспертизу России обращения с предложением о расчете индексов по группам однородных ресурсов на очередной квартал с приложением отчетных данных о текущей стоимости строительных ресурсов с обосновывающими документами.

В пилотном проекте по переходу на ресурсно-индексный метод участвуют семь субъектов Российской Федерации: Приморский край, Ивановская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Курская и Ростовская области. Именно они первыми обратились в Главгосэкспертизу с предложением о расчете индексов изменения сметной стоимости строительства по группам однородных строительных ресурсов уже на I квартал 2023 г.

Таким образом, начиная с III квартала 2023 г. в рамках реализации всех новых проектов строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства на территории Российской Федерации необходимо применять ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства, при котором источниками формирования сметной стоимости строительства одновременно будут являться данные о сметных ценах из ФГИС ЦС и сметные цены в базисном уровне цен по состоянию на 1 января 2022 г. из Федеральной сметно-нормативной базы (ФСНБ-2022), утвержденной Приказом Минстроя России от 30.12.2021 № 1046/пр (вступает в силу с 25.02.2023), с индексами по группам однородных ресурсов, информация о прямых сметных ценах которых будет отсутствовать в ФГИС ЦС.

Вместе с тем практическое применение Федеральной сметно-нормативной базы в уровне цен по состоянию на 01.01.2000 (ФСНБ-2020) и публикуемых в настоящее время Минстроем России укрупненных индексов определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства, задание на выполнение проектно-изыскательских работ по которым было выдано до момента перехода на ресурсно-индексный метод, а также для корректировки сметной документации в составе проектной документации, которая была разработана базисно-индексным методом. Соответствующие изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 05.03.2007 № 145 «О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий», предусматривающие такую возможность, подготовлены и в настоящее время проходят установленную процедуру согласования перед внесением в Правительство Российской Федерации.

Минстроем России совместно с Главгосэкспертизой России в рамках реализации утвержденного Правительством Российской Федерации «Плана мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительной отрасли» проведена масштабная работа по подготовке к переходу на ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства, в частности:

- утверждена новая сметно-нормативная база (ФСНБ-2022) в уровне цен по состоянию на 01.01.2022, включающая более 53 000 норм и более 40 000 строительных ресурсов (с учетом 5 дополнений);
- актуализирован Классификатор строительных ресурсов (КСР) в части учета в кодах КСР девяти знаков в соответствии с Общероссийским классификатором продукции по видам экономической деятельности (ОКПД 2);
- актуализированы и синхронизированы сборники сметных цен строительных ресурсов ФСНБ-2022 (ФССЦ, ФСЭМ) и КСР в части номенклатуры и стоимостных показателей строительных ресурсов (в уровне цен на 01.01.2022);
- обеспечено создание и функционирование механизма расчета и установления нормируемой заработной платы рабочих-строителей с непосредственным участием субъектов Российской Федерации.

Одновременно в рамках развития ФГИС ЦС в целях увеличения ее наполняемости информацией о текущей стоимости строительных ресурсов, необходимой для формирования сметных цен строительных ресурсов, проделана значительная работа по максимально возможному расширению количества источников такой информации, в том числе: созданы личные кабинеты оптовых поставщиков строительных ресурсов для сбора сведений о ценах предложений на строительные ресурсы, доработаны личные кабинеты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения возможности предоставления информации об оптовой цене строительных ресурсов, по которой осуществляется их реализация на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, модернизированы личные кабинеты производителей строительных ресурсов для возможности подачи данных о стоимости ресурсов их дилерами.

Вместе с тем уровень наполняемости ФГИС ЦС прямыми ценами строительных ресурсов не является критичным показателем для обеспечения возможности перехода на ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства вследствие того, что при отсутствии прямых сметных цен строительных ресурсов в ФГИС ЦС, для формирования сметной стоимости строительства будут использоваться сметные цены в базисном уровне цен по состоянию на 01.01.2022 с индексами по группам однородных ресурсов.

Таким образом, можно констатировать, что в настоящее время обеспечена техническая возможность перехода субъектов Российской Федерации на ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства.

Необходимо отметить, что переход на ресурсно-индексный метод определения сметной стоимости строительства позволит:

- значительно повысить достоверность определения сметной стоимости строительства по сравнению с базисно-индексным методом, приблизив ее к рыночным показателям;
- обеспечить безболезненный переход на полноценный ресурсный метод определения сметной стоимости строительства с учетом различного уровня развития промышленного производства и рынка строительных материалов;
- сократить количество срывов конкурсных процедур и банкротств подрядных организаций за счет возможности более объективного и справедливого определения начальной максимальной цены контракта (НМЦК) по объекту в целом и стоимости возведения его отдельных конструктивных элементов;
- упростить формирование сметы контракта на основании проектной сметы, в том числе в случае ее корректировки;
- обеспечить справедливое распределение сметной прибыли между подрядными организациями.

Расскажите, как возникла идея создать Центр взаимодействия и коммуникаций в строительстве (ЦВК) и насколько полезным показал себя этот формат работы.

Центр взаимодействия и коммуникаций в строительстве был реализован совместно с Минстроем. ЦВК — это формат интеллектуального ситуационного центра со множеством технических и методических возможностей на одной площадке. С их помощью все участники инвестиционно-строительного процесса могут отрабатывать конкретные решения тех или иных задач, которые требуют поиска новых подходов или новых технологий.

Со временем ЦВК должен стать местом консолидации компетенций или неким сервисом, объединяющим все точки пересечения деятельности участников строительного процесса. При этом он не является отдельным учреждением или подразделением в системе государственной экспертизы.

В самой идее ЦВК заложена инициатива движения снизу, предполагающая интеграцию профессионального сообщества в рамках их действующих полномо-

чий, текущих бюджетов и объемов ресурсных возможностей, а также с учетом обозначенных задач и целей «Стратегии развития строительной отрасли».

Главгосэкспертиза также предлагает партнерам и заказчикам задействовать в своей работе арсенал сервисов, информационных и технических возможностей, созданных за последние годы, чтобы объединить весь накопленный опыт экспертизы с компетенциями и лучшими практиками участников отрасли. В итоге отрасль получит максимальный синергетический эффект для всей стройки.

Еще одна из ключевых целей создания площадки для профессиональных коммуникаций состоит в том, чтобы от рутинной и спонтанной практики работы над ошибками при проектировании и строительстве перейти к взаимодействию на постоянной основе в формате непрерывной проектной работы. За основу предлагается взять два подхода.

Первый — это всесторонний практический разбор проектных ошибок или конкретных инцидентов, связанных с регуляторными рисками и создавших те или иные препятствия для реализации инвестиционного проекта.

Второй подход предполагает выработку системных решений, востребованных отраслью, вплоть до инициативы разработки новых нормативных правовых актов.

Сегодня в информационной базе АИС «Главгосэкспертиза» насчитывается уже свыше 250 тыс. проектных кейсов. Также хорошо отлажена система взаимодействия и коммуникации с заявителями.

Следующий вызов для Главгосэкспертизы — как можно глубже прорабатывать вопросы интеграции с органами власти. И для этого нужно систематизировать все наши сервисы, методические и технические наработки и интегрировать их в общую среду, в которой присутствуют органы контроля и надзора, а также ресурсоснабжающие и другие организации, обеспечивающие деятельность строительной отрасли.

Выстраивая открытую систему коммуникации, нельзя не принимать во внимание стройкомплексы субъектов Российской Федерации. Все они очень разные по степени зрелости, но все же многие из федеральных проектов, в первую очередь дороги, электросети и другие протяженные линейные коммуникации, являются трансрегиональными. Соответственно, состав участников рабочих групп по этим объектам должен быть федерального уровня. Таким образом, площадка ЦВК позволит выровнять баланс компетенций при взаимодействии с заказчиками и специалистами и, как следствие, добиться единых стандартов и подходов в управлении жизненным циклом объектов.

Будет ли ЦВК развивать собственные образовательные проекты аналогично Учебному центру Главгосэкспертизы или другим программам квалификационной переподготовки в системе Минстроя России?

И вице-премьер Марат Шакирзянович Хуснуллин и министр Ирек Энварович Файзуллин ставят перед нами задачу, чтобы квалификация и компетенции участников отрасли максимально повышались, причем всеми доступными способами. Соответственно, такие форматы, как организация проектных команд, методологическая поддержка, являются одними из базовых принципов и целей создания ЦВК.

В ситуации, когда ежедневно происходят какие-то изменения, линия непрерывного образования особенно важна, и в Главгосэкспертизе она создана. Ведь от того, насколько мы консолидированы, насколько отлажены наши действия и процессы, будет зависеть и наш технологический суверенитет. Чтобы конкурировать с оппонентами на мировом рынке, необходимо оттачивать высокие технологии проектного управления.

Задача экспертизы — помочь отрасли наладить эффективную систему управления на всех этапах жизненного цикла объекта. Для этого Учебный центр

организует комплексные программы повышения квалификации и устраивает учебные семинары с углубленным погружением в те или иные проблемные аспекты ценообразования и подготовки проектной документации. Ежемесячно запускаются бесплатные вебинары, информирующие о последних изменениях в градостроительном законодательстве.

В 2022 г. количество участников мероприятий Учебного центра превысило 16 тыс. человек. Но мы не конкурируем с системой высшего профессионального образования, наоборот, очень плотно сотрудничаем с Высшей школой экономики, РАНХиГС, МГСУ и другими ведущими вузами. Опираемся на их преподавательскую и методическую базы, а они используют нашу эмпирическую базу, наш практический опыт. Во время пандемии расширился объем образовательных программ, стали проводиться дистанционные курсы. Все это дает основание говорить, что в Главгосэкспертизе сформирована своя обучающая цифровая платформа. И это не просто система профессионального обучения, это инструмент, с помощью которого мы участвуем в трансформации строительной отрасли.

С точки зрения развития профессиональной среды также существует большой потенциал в образовательном проекте «Экспертиза будущего». В сезоне 2022–2023 гг. он проходил уже в пятый раз. За все время проекта в нем приняли участие порядка 600 работников более чем из 50 организаций, включая Главгосэкспертизу. В проекте «Экспертиза будущего 5.0» количество внешних участников впервые превзошло количество наших работников. Это также говорит о том, что работа ведомства по развитию кадрового потенциала и консолидации профессионального сообщества приносит ощутимые результаты.

Наша миссия — держать в тонусе не только себя, но и ключевых игроков — заказчиков и проектировщиков. Для этого и был создан проект, где специалисты повышают компетенцию и одновременно решают задачи, которые соответствуют стратегическим целям их организации. Мы заинтересованы, чтобы квалификации проектировщиков хватало для реализации качественных объектов, а заказчик был максимально вовлечен на всех этапах.

4.3 Цифровая трансформация контрольной деятельности: достижения и недостатки

Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности вполне закономерно является одним из ключевых направлений развития государственного и муниципального контроля в настоящее время.

С одной стороны, современные информационные технологии позволяют достичь высокого уровня автоматизации рутинных операций в деятельности контрольных органов, обеспечить хранение и обработку больших объемов данных, накапливаемых в результате профилактических и контрольных мероприятий, осуществлять межведомственный обмен информацией в кратчайшие сроки и, наконец, предоставлять вышестоящим органам оперативную и качественную информацию о деятельности нижестоящих органов (подразделений)¹. Все это в совокупности снижает затраты государства на контрольную деятельность, повышая ее результативность и управляемость.

С другой стороны, цифровизация помогает обеспечить качественно новый уровень открытости контрольной деятельности, делая ее более понятной и предсказуемой для физических и юридических лиц. Внедрение дистанционных технических

средств и каналов удаленного взаимодействия между контрольными органами и контролируемыми лицами позволяет снизить для бизнеса издержки, возникающие при очном проведении контроля. Что особенно важно, данный эффект может быть достигнут без ущерба для плотности и глубины контроля, а следовательно, без ущерба для безопасности. Таким образом, цифровизация контрольной деятельности имеет потенциал для снижения затрат бизнеса.

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает широкий набор инструментов цифровизации контрольной деятельности, которые затрагивают все ее аспекты: общую организацию, подготовку и проведение профилактических мероприятий, контрольных мероприятий, досудебное обжалование решений контрольных органов и их должностных лиц. С момента вступления в силу данного закона (01.07.2021) прошло более полутора лет. Это достаточный срок для того, чтобы оценить внедрение цифровых инструментов контроля на практике, понять достижения и недостатки, а равно проанализировать изменения, которые происходили на стадии создания соответствующих институтов.

А. Единый реестр видов контроля

Создание Единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля предусмотрено ст. 17 и 18 Федерального закона № 248-ФЗ. Детальные правила формирования и ведения данного реестра были утверждены Правительством

Российской Федерации в октябре 2021 г. и вступили в силу в декабре того же года². Согласно первоначальной редакции этих правил ЕРВК должен был включать 25 категорий сведений, которые объединены в 5 групп:

→ перечень видов контроля (4 категории информации);

1 Последнее касается всех уровней организации контрольной деятельности — начиная от макроуровня (взаимодействие Правительства РФ и отдельных ФОИВ, осуществляющих контроль) и заканчивая микроуровнем (например, взаимодействие между территориальными органами ФОИВ по субъектам РФ и их территориальными подразделениями по районам, городам).

2 Данные правила были утверждены постановлением Правительства РФ от 25.10.2021 № 1822. Они были инкорпорированы в постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

- ➔ сведения о контрольных органах, их территориальных органах и подразделениях (4 категории);
- ➔ сведения по вопросам осуществления видов контроля и соблюдения обязательных требований (12 категорий);
- ➔ сведения о профилактических мероприятиях, контрольных мероприятиях и контрольных действиях, возможных в рамках каждого вида контроля (1 категория);
- ➔ сведения о нормативных правовых актах в отношении видов контроля (4 категории).

В апреле 2022 г. нормативный перечень информации, подлежащей внесению в ЕРВК, был расширен: в него был включен «перечень объектов контроля отдельно по каждому виду контроля и категории риска».

Технически реестр является подсистемой ФГИС «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», а его общедоступная часть размещена на отдельном сайте по адресу: <https://ervk.gov.ru/>. Оператором реестра назначено Министерство экономического развития Российской Федерации. Однако оператор обеспечивает внесение в ЕРВК только наименования вида контроля и отнесение его к одному из 4 типов: федеральный, региональный по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, региональный по предметам ведения субъектов РФ, муниципальный контроль.

Иные сведения о видах контроля, их предмете и порядке осуществления вносят в ЕРВК непосредственно контрольные органы. Оператор обязан проверять часть сведений, которые вносят федеральные контрольные органы, а также вправе проверять часть сведений, вносимых региональными и муниципальными органами. Необходимо отметить, что перечень сведений, исключенных из проверки оператором ЕРВК, довольно широк: он включает 16 позиций, т. е. более половины от всего количества. Скорее всего, это связано с кадровыми ограничениями оператора, которые не позволяют осуществлять сплошную проверку всех сведений.

Для решения этой проблемы в апреле 2022 г. правила формирования и ведения Единого реестра видов контроля были дополнены положениями, которые предусматривают создание на уровне субъектов

РФ института ответственных секретарей. По своему статусу они являются должностными лицами, уполномоченными главами субъектов Российской Федерации.

Ответственный секретарь имеет право осуществлять выборочную проверку информации, включенной в ЕРВК в части федерального государственного контроля, полномочия по осуществлению которого переданы органам власти субъекта РФ, регионального государственного контроля, муниципального контроля, осуществляемых на территории данного региона. Проверка производится после публикации информации. В случае выявления неполноты или недостоверности информации, ее несоответствия правилам ответственный секретарь вправе не только уведомить контрольные органы о необходимости внесения изменений в ЕРВК, но и исключить данные сведения из публичного доступа на сайте ЕРВК до момента внесения изменений.

Оценивая создание Единого реестра видов контроля, можно без преувеличения охарактеризовать его как **одно из наиболее важных достижений реформы контрольной (надзорной) деятельности** не только на текущем этапе, т. е. этапе действия Федерального закона № 248-ФЗ, но и за последние 20 лет. Фактически впервые создан единый официальный информационный ресурс, который аккумулирует сведения о количестве видов государственного и муниципального контроля, об их предмете, порядке организации и осуществлении профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий. Наличие ЕРВК открывает широкие возможности для качественного централизованного управления всей контрольной деятельностью на всех уровнях власти, значительно повышает открытость контрольных органов для контролируемых лиц и населения в целом, а автоматизация ЕРВК позволяет повысить качество управления данными в рамках иных государственных информационных систем.

Ярким примером может служить тот факт, что содержащиеся в ЕРВК сведения и формируемые на их основе справочники объявлены первичными для информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Справочники должны передаваться в ФГИС «Единая система нормативной справочной информации», а также использоваться для внесения информации

в ЕРКНМ при планировании и осуществлении контрольными органами профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий и специальных режимов государственного контроля.

В связи с этим большая работа по наполнению ЕРВК, проделанная в 2021–2022 гг. Минэкономразвития России, федеральными и региональными контрольными органами, заслуживает **положительной оценки**. Однако при анализе нормативных правовых актов и общедоступной части ЕРВК на соответствующем сайте были выявлены ряд ограничений и проблем.

1. Ограничение предмета Единого реестра вида контроля. В данный реестр не включаются сведения о тех видах контроля, которые исключены из сферы действия Федерального закона № 248-ФЗ. Таких видов контроля довольно много (более 50), и в их число входят довольно массовые или значимые для бизнеса виды контрольной деятельности — например, федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в области частной охранной деятельности, федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, федеральный государственный надзор за деятельностью некоммерческих организаций, государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства.

2. Частичное отсутствие необходимой информации. Для анализа полноты данных, содержащихся в общедоступной части Единого реестра видов контроля, были выбраны три вида федерального государственного контроля, которые относятся к наиболее массовым видам: пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический контроль (надзор), контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства. Для каждого указанного вида контроля проверялось наличие на сайте ЕРВК каждой группы сведений, предусмотренных правилами формирования и ведения данного реестра. Исключение было сделано для двух категорий информации, имеющих технический характер (архивные записи и условные номера субъектов РФ, муниципальных образований в ЕРВК), которые очевидно не предназначены для публикации на сайте ЕРВК. Проверка

производилась 16 января 2023 г.¹ Детальные результаты приведены в табл. 4.2.

Обобщая данные результаты (рис. 4.3), следует отметить недостаточное качество заполнения реестра. Полно и качественно были внесены только 7 категорий сведений, по 4 категориям данные внесены частично. По 11 параметрам сведения не внесены. Еще для 2 параметров сведения не внесены, но это имеет уважительную причину: соответствующие профилактические инструменты (самообследование и меры стимулирования добросовестности) нормативно не предусмотрены для всех 3 обследованных видов контроля.

В основном проблемы связаны с качеством заполнения следующих групп данных.

А. Сведения о контрольных (надзорных) органах, их территориальных органах и подразделениях. Для проанализированных видов контроля на сайте ЕРВК были опубликованы только наименование контрольного органа, адрес его центрального аппарата, один контактный телефон, сайт, а также перечень территориальных органов по субъектам РФ без каких-либо их контактных данных и сведений о территориальных подразделениях. При этом независимо от города, выбранного пользователем на сайте, отображается полный перечень всех территориальных органов. Ценность такой информации практически нулевая. Более того, пользователь сможет получить больше информации о структуре КНО на его основном официальном сайте, чем на профильном сайте ЕРВК, хотя по логике должно быть наоборот.

Строго говоря, контролируемое лицо заинтересовано не в абстрактной информации о внутреннем устройстве органа власти, наделенного контрольными полномочиями, а в конкретных сведениях о том, какой отдел территориального управления по субъекту РФ отвечает за консультации, какое территориальное подразделение (например, отдел по городу или району) уполномочено проводить профилактические и контрольные мероприятия в отношении данного контролируемого лица, какая прокуратура осуществляет надзор за их деятельностью, а также каковы контактные данные всех перечисленных выше органов и подразделений. Пока

1 Каждый вид контроля проверялся для трех городов: Москвы, Санкт-Петербурга, Казани. Последнее выполнялось для выявления возможных различий в качестве заполнения информации по одному виду контроля в разных субъектах Российской Федерации. Отметим, что такие различия не обнаружены.

Таблица 4.2
Наличие информации на сайте ЕРВК

№	Категория сведения	Пожарный надзор	Санитарно-эпидемиологический надзор	Контроль в сфере труда	Общая оценка
1	Перечень видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля				
1.1	Наименование вида контроля	Да	Да	Да	●
1.2	Ключевые слова	Нет	Нет	Нет	●
1.3	Отнесение вида контроля к уровню власти (федеральный, региональный, муниципальный)	Да	Да	Да	●
2	Сведения о контрольных (надзорных) органах, их территориальных органах и подразделениях				
2.1	Наименование КНО, их территориальных органов и подразделений	Частично	Частично	Частично	●
2.2	Адреса, официальные сайты, контактные телефоны	Нет	Нет	Нет	●
2.3	Сведения о руководителях, иных должностных лицах, уполномоченных на осуществление контрольной (надзорной) деятельности	Частично	Частично	Частично	●
3	Сведения по вопросам осуществления видов контроля и соблюдения обязательных требований				
3.1	Информация о контролируемых лицах	Да	Да	Да	●
3.2	Перечень критериев и индикаторов риска, порядок отнесения объектов контроля к категориям риска	Частично	Частично	Частично	●
3.3	Исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашивать КНО	Нет	Нет	Нет	●
3.4	Классификация объектов контроля с указанием категории риска и ссылка на перечень объектов, размещенный на официальном сайте КНО	Частично	Да	Да	●
3.5	Программа профилактики и план проведения плановых КНМ	Нет	Нет	Нет	●
3.6	Информация о способах и процедуре самообследования	Нормативно не предусмотрено	Нормативно не предусмотрено	Нормативно не предусмотрено	●
3.7	Руководства по соблюдению обязательных требований	Нет	Нет	Нет	●

№	Категория сведения	Пожарный надзор	Санитарно-эпидемиологический надзор	Контроль в сфере труда	Общая оценка
3.8	Сведения о способах получения консультаций	Нет	Нет	Нет	●
3.9	Сведения о порядке досудебного обжалования	Да	Да	Да	●
3.10	Сведения о применении КНО мер стимулирования добросовестности	Нормативно не предусмотрено	Нормативно не предусмотрено	Нормативно не предусмотрено	●
3.11	Доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики КНО	Нет	Нет	Нет	●
3.12	Доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле	Нет	Нет	Нет	●
4	Сведения о профилактических и контрольных (надзорных) мероприятиях				
	Сведения о профилактических мероприятиях, контрольных (надзорных) мероприятиях и действиях, проведение которых возможно при осуществлении контроля, о специальных режимах государственного контроля	Да	Да	Да	●
5	Сведения о нормативных правовых актах				
5.1	Тексты НПА, регулирующих осуществление контроля, сроки и порядок их вступления в силу	Частично	Частично	Частично	●
5.2	Сведения об изменениях, внесенных в НПА, регулирующие осуществление контроля, о сроках и порядке их вступления в силу	Нет	Нет	Нет	●
5.3	Перечень НПА, оценка соблюдения которых является предметом контроля, а также информация о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований, с текстами в действующей редакции	Нет	Нет	Нет	●
5.4	Утвержденные формы проверочных листов с указанием адреса интернет-сайта, позволяющего пройти самообследование	Нет	Нет	Нет	●
6	Перечень объектов контроля				
6.1	Перечень объектов контроля отдельно по каждому виду контроля и категории риска	Да	Да	Частично	●

Источник: Составлено авторами на основе данных, приведенных на официальном сайте ЕРВК (<https://ervk.gov.ru/>) по состоянию на 16.01.2023.

Рис. 4.3.

Качество внесения отдельных категорий сведений на ЕРВК



Источник: Составлено авторами по данным, приведенным на официальном сайте ЕРВК (<https://ervk.gov.ru/>) по состоянию на 16.01.2023

ЕРВК не предоставляет такую возможность контролируемым лицам, однако авторы доклада надеются, что по мере развития Единого реестра видов контроля соответствующие информационные сервисы будут реализованы.

Б. Сведения о применении системы управления рисками. Несмотря на то что основной объем необходимой информации о применении СУР на сайте ЕРВК опубликован, следует отметить отдельные проблемы. Для всех трех изученных видов контроля сведения о критериях риска (т. е. информация о критериях отнесения объектов контроля к категориям риска) опубликованы не в полном объеме (отсутствуют необходимые приложения, а на странице пожарного надзора еще и не отображаются формулы, используемые для расчета уровня риска).

Особого комментария заслуживает перечень объектов контроля с указанием присвоенной категории риска в рамках каждого вида контроля. Наличие на одной странице пусть и отдельных ведомственных, но оформленных по единому шаблону перечней объектов контроля — **огромный шаг вперед** в деле создания системы управления рисками для нужд контрольной (надзорной)

деятельности, в деле обеспечения ее транспарентности. Фактически теперь станет возможным создание сервиса, позволяющего контролируемому лицу ввести свой ОГРН или ИНН и получить информацию о том, какие категории риска присвоены данному лицу (его производственным объектам) в рамках всех видов контроля, где применяется СУР.

Однако практика опубликования данных перечней имеет отдельные недостатки. Например, если в отношении МЧС России и Роспотребнадзора на сайте ЕРВК опубликованы перечни объектов всех категорий риска, то Роструд сделал это только в отношении объектов высокого риска, хотя на сайте ведомства размещены сведения об объектах, отнесенных и к другим категориям риска (значительного, среднего, умеренного).

В. Сведения по вопросам осуществления профилактических мероприятий. Несмотря на то что для всех трех исследованных видов контроля на сайте ЕРВК отображалось наличие загруженной программы профилактики на 2022 г., на практике скачать данный файл было невозможно. Аналогичная ситуация имела место на страницах других видов федерального

государственного контроля (надзора): экологического надзора, надзора в сфере промышленной безопасности, ветеринарного надзора, земельного надзора и ряда других.

На сайте полностью отсутствовала некоторая важная информация профилактического характера: руководства по соблюдению обязательных требований; сведения о способах получения консультаций; доклады, содержащие результаты обобщения правоприменительной практики контрольного органа. Также не были обнаружены на сайте ЕРВК доклады о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле (ни сводный доклад, ни доклады, подготовленные в отношении обследованных видов федерального контроля). Такие доклады формально не относятся к инструментам профилактики, однако по своей природе они отчасти могут выполнять профилактические функции, поскольку позволяют лучше понять реальный механизм осуществления конкретных видов контроля.

Г. Сведения о нормативных правовых актах. Несмотря на предписания правил формирования и ведения ЕРВК, на сайте данного реестра в отношении трех обследованных видов контроля отсутствовали сведения о двух важнейших инструментах систематизации предмета контроля: 1) перечень НПА с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом государственного контроля (надзора), а также информация о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований, с текстами в действующей редакции; 2) утвержденные формы проверочных листов. Это вдвойне удивительно с учетом того факта, что и перечни проверяемых НПА, и проверочные листы разработаны и применяются для всех трех видов контроля и надзора: пожарного, санитарно-эпидемиологического, трудового.

Некоторые проблемы есть и в отношении нормативных правовых актов, регулирующих осуществление конкретного вида государственного контроля (надзора). Сведения о таких НПА размещены на страницах видов контроля на ЕРВК, однако такое размещение сделано путем проставления гиперссылки на официальный интернет-портал правовых актов. Пройдя по такой ссылке, в ряде случаев можно обнаружить только первую редакцию соответствующего НПА. Если в данный акт впоследствии

вносились изменения, то такая отсылка может ввести в заблуждение читателя и создать у него ложное представление о процессах осуществления контроля.

3. Технические недостатки сайта ЕРВК. Работая с сайтом реестра, авторы доклада заметили ряд проблем технического характера. Так, по состоянию на январь 2023 г. на сайте отсутствовала возможность поиска вида контроля по названию, что создает определенные неудобства. Примечательно, что в течение 2022 г. такая возможность существовала.

Значительные неудобства доставляет фактическая неработоспособность территориальных фильтров. Сервис позволяет выбрать населенный пункт, но это не влияет на набор предоставляемых сведений. Например, при выборе местоположения «Москва» на сайте отображается 91 вид регионального контроля, осуществляемого по предметам совместного ведения. Судя по названиям, в данный перечень включены виды контроля, осуществляемые на территориях Республики Калмыкия, Псковской, Московской областей. Однако в случае попытки перейти в карточку соответствующего вида контроля появляется сообщение «Нужный вид контроля не найден».

Подводя промежуточные итоги, следует еще раз отметить, что создание Единого реестра видов контроля — очень важный шаг в рамках реформирования государственного и муниципального контроля, повышения его управляемости, эффективности и транспарентности. Вместе с тем предстоит огромная работа по наполнению ЕРВК необходимой информацией, по отладке организационного механизма, обеспечивающего контроль информации на предмет достоверности и актуальности, по устранению технических проблем и повышению удобства сайта для пользователей, наконец, по расширению перечня видов контроля, которые сейчас не включаются в ЕРВК, поскольку не подпадают под действие Федерального закона № 248-ФЗ, но информация о которых была бы полезна в Едином реестре видов контроля для контролируемых лиц.

Кроме того, как показали результаты фокус-групп, проведенных в 2022 г. НИУ «Высшая школа экономики», одной из проблем для бизнеса является навигация в видах контроля, притом что все сервисы информирования структурированы по видам контроля. Рядовой предприниматель,

относящийся к малому и среднему бизнесу, достаточно плохо представляет, кто может прийти к нему с проверкой. Соответственно, он просто не понимает, на сайт какого органа ему нужно ориентироваться. В связи с этим можно говорить о том, что дальнейшее продвижение в части развития

сервисов информирования должно идти по пути создания навигации для пользователя по видам контроля, а в идеале — создания «бесшовных» сервисов информирования, которые не будут требовать от пользователя специальных познаний в видах контроля.

Б. Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий

Создание Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий было предусмотрено ст. 19 Федерального закона № 248-ФЗ. Подробные правила формирования и ведения ЕРКНМ были утверждены Правительством Российской Федерации в апреле 2021 г., они вступили в силу с 1 июля того же года. С этого момента в ЕРКНМ должна была включаться информация, связанная с осуществлением федерального государственного контроля. Сведения, касающиеся регионального и муниципального контроля, подлежали включению в реестр со дня вступления в силу нового положения о соответствующем виде контроля, принятого во исполнение положений Федерального закона № 248-ФЗ, но не позднее 1 января 2022 г.

Назвать ЕРКНМ принципиально новым инструментом цифровизации государственного и муниципального контроля нельзя. Схожие функции сквозного учета контрольных мероприятий с 2015 г. выполнял Единый реестр проверок. Однако переход к Единому реестру контрольных (надзорных) мероприятий позволил устранить ряд недостатков, свойственных его предшественнику. Отметим следующие новации.

1. Цифровизация взаимодействия контрольных органов и органов прокуратуры. До начала применения ЕРКНМ использовались различные механизмы взаимодействия. Например, органы контроля должны были представлять в прокуратуру проекты ежегодных планов проверок и утвержденные планы на бумажном носителе (с приложением копии в электронном виде) или в виде электронного документа, подписанного электронной подписью. Согласование внеплановых выездных проверок могло осуществляться путем непосредственного представления документов (нарочно), направлением документов заказным почтовым отправлением с уведомлением о вручении или

электронных документов, подписанных электронной подписью.

Такая практика значительно увеличивала временные и финансовые издержки на осуществление взаимодействия. Для их сокращения ЕРКНМ обеспечивает: 1) возможность формирования, утверждения контрольными органами в машиночитаемом формате плана контрольных мероприятий на очередной год и его согласования с органами прокуратуры, а также внесения в него изменений в машиночитаемом формате; 2) согласование внеплановых контрольных мероприятий и получение решения прокурора о результатах его рассмотрения.

2. Расширение перечня мероприятий, сведения о которых подлежат внесению в ЕРКНМ. Как следует из названия ЕРП, первоначально в данный реестр вносились сведения только о проверках, а с 2018 г. — также информация о контрольных закупках.

Однако в связи с появлением в Федеральном законе № 248-ФЗ новых видов контрольных мероприятий содержание ЕРКНМ было расширено. В реестр включается информация обо всех 7 видах контрольных мероприятий, предусматривающих взаимодействие между контрольными органами и контролируемыми лицами. В их число входят: 1) контрольные закупки; 2) мониторинговые закупки; 3) выборочный контроль; 4) инспекционные визиты; 5) рейдовые осмотры; 6) документарные проверки; 7) выездные проверки.

В отличие от ранее действовавших правил, в ЕРКНМ также включаются сведения о двух видах профилактических мероприятий: о выдаче предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований и о профилактическом визите. Нужно отметить, что институт предостережения существовал и в период действия Федерального закона № 294-ФЗ,

однако сведения о его выдаче не включались в Единый реестр проверок.

3. Узязка ЕРКНМ и действительности контрольного мероприятия. Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривал необходимость внесения сведений о проверках и контрольных закупках в ЕРП, а также присвоение данным контрольным мероприятиям учетного номера. Однако нарушение данных предписаний не являлось грубым нарушением процедуры, установленной законом, и, соответственно, не влекло недействительности результатов контрольного мероприятия. Иными словами, контрольный орган мог провести проверку или осуществить контрольную закупку без внесения сведений в ЕРП, но это никак не влияло на действительность результатов мероприятия.

Чтобы устранить негативное влияние данного пробела на дисциплину контрольных органов, Федеральный закон № 248-ФЗ предусмотрел, что проведение контрольного мероприятия, не включенного в ЕРКНМ (за исключением проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований и выездного обследования), является грубым нарушением, которое влечет отмену решения, принятого по результатам такого контрольного мероприятия.

Уже при создании Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий был задуман как информационный ресурс, содержащий огромный объем информации, которая детально характеризует профилактические и контрольные мероприятия. Первоначальная редакция правил формирования и ведения ЕРКНМ предусматривала включение в него до 214 категорий сведений. Для повышения качества данных, содержащихся в ЕРКНМ, было предусмотрено, что большой объем сведений должен включаться в реестр на основании справочников или сведений из иных информационных систем (ЕГРЮЛ, ЕГРИП, Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства).

С первой редакции правила формирования и ведения ЕРКНМ предусматривали дифференцированный доступ к сведениям, содержащимся в реестре: первая группа сведений размещается в публичном доступе на официальном сайте реестра (<https://proverka.gov.ru/portal>) не позднее суток с момента ее внесения в ЕРКНМ, вторая доступна только контролируемому лицу через личный портал на ЕПГУ, третья

недоступна ни контролируемому лицу, ни иным заинтересованным лицам до момента окончания конкретного события (например, до проведения контрольной закупки, мониторинговой закупки, выборочного контроля, инспекционного визита, рейдового осмотра), но после наступления данного события становится доступной всем.

В течение 2021 и 2022 гг. происходила корректировка нормативно-правового регулирования ЕРКНМ. Большинство изменений было связано с расширением объема сведений, подлежащих включению в реестр, с повышением связанности его данных и данных иных государственных информационных систем. Однако были корректировки и ограничительного характера. Можно отметить следующие направления таких изменений:

- отмена общих положений, провозглашающих включение в ЕРКНМ сведений о применении специальных режимов государственного контроля;
- детализация правил внесения в ЕРКНМ сведений о контролируемых лицах всех видов (российских юридических лиц, российских ИП, физических лиц — граждан РФ без статуса ИП, иностранных юридических лиц, филиалов и представительств иностранных юридических лиц, иностранных физических лиц и лиц без гражданства);
- интеграция ЕРКНМ с государственным реестром аккредитованных филиалов, представительств иностранных юридических лиц, с реестром социально ориентированных некоммерческих организаций;
- уточнение порядка доступа к сведениям ЕРКНМ с использованием QR-кода на документах, оформляемых контрольными органами (по такой ссылке пользователь может получить только те сведения о мероприятии, которые размещены в открытом доступе);
- детализация порядка информирования контролируемого лица о профилактическом или контрольном мероприятии через личный кабинет на ЕПГУ или на региональном портале государственных и муниципальных услуг;
- обеспечение возможности центрального аппарата контрольного органа вносить изменения в информацию, ранее внесенную его территориальным органом;

- внесение в ЕРКНМ сведений о составлении акта о невозможности проведения контрольного мероприятия, сведений о приостановлении срока проведения контрольного мероприятия, сведений о выявлении нарушенных требований (в том числе формируемых с использованием Реестра обязательных требований);
- дополнение ЕРКНМ довольно большим набором сведений о судебных решениях, принятых по результатам контрольных мероприятий.

В результате указанных изменений по состоянию на конец 2022 г. правила формирования и ведения ЕРКНМ предусматривали возможность внесения в данный реестр 263 категорий сведений, из которых 194 категории (74%) должны включаться в обязательном порядке, а 69 категорий (26%) — факультативно, т. е. при наличии определенных условий. Объем сведений, которые подлежат включению в ЕРКНМ, довольно сильно различается для разных видов профилактических и контрольных мероприятий. Например, в случае выдачи предостережения в реестр могут быть внесены 16 категорий сведений, из которых 11 обязательных, а в случае проведения выездной проверки — 29 категорий информации, включая 22 обязательные.

Анализируя нормативные предписания относительно способов внесения информации в ЕРКНМ (рис. 4.4), следует отметить, что утвержденные Правительством РФ правила формирования и ведения указанного реестра предусматривают высокий уровень формализации данных и их связанности со сведениями, содержащимися в иных государственных информационных системах. Так, внесение сведений автоматически, либо из справочников, либо путем импорта из иных государственных информационных систем предусмотрено для 56% категорий данных. При этом минимальный уровень формализации (текстовое поле или прикрепленный документ) предусмотрен в отношении только 12% категорий информации. В оставшихся 32% случаев применяется смешанный способ

внесения данных: часть данных включается на основе формализованного выбора (да/нет), календаря или иного справочника, а другая часть данных — путем внесения текста или прикрепления процессуального документа.

По этому параметру ЕРКНМ значительно отличается от Единого реестра проверок, серьезной проблемой которого был низкий уровень формализации данных. Например, даже название вида контроля в нем могло быть написано десятками различных способов (в том числе в результате орфографических ошибок или опечаток), что крайне затрудняло дальнейшую работу с полученными данными, их агрегацию и анализ.

Что касается доступа к данным (рис. 4.5), необходимо отметить довольно высокую открытость ЕРКНМ. В открытом доступе должны находиться 29% категорий сведений, а еще 55% должны размещаться в открытом доступе с задержкой (в большинстве случаев — на следующий рабочий день после наступления конкретного события). Например, подавляющая часть сведений о контрольной закупке подлежат размещению в открытом доступе в ЕРКНМ на следующий рабочий день после проведения данного контрольного мероприятия. Это связано с предписанием ч. 5 ст. 67 Федерального закона № 248-ФЗ о том, что контрольная закупка проводится без предварительного уведомления контролируемого лица. В оставшихся 16% категорий сведений доступ имеет только контролируемое лицо.

Оценивая Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий в целом, необходимо отметить, что он по-настоящему стал цифровой основой большей части государственного контроля (надзора), муниципального контроля в России. Его нормативно-правовое регулирование и текущие технологические возможности заслуживают положительной оценки. Это подтверждает статистика: например, ЕРКНМ содержит сведения о более чем 2,166 млн профилактических и контрольных мероприятий, датированных 2022 г. Это означает, что каждый рабочий день в среднем



Рис. 4.4.
Способы внесения сведений в ЕРКНМ
(количество категорий)

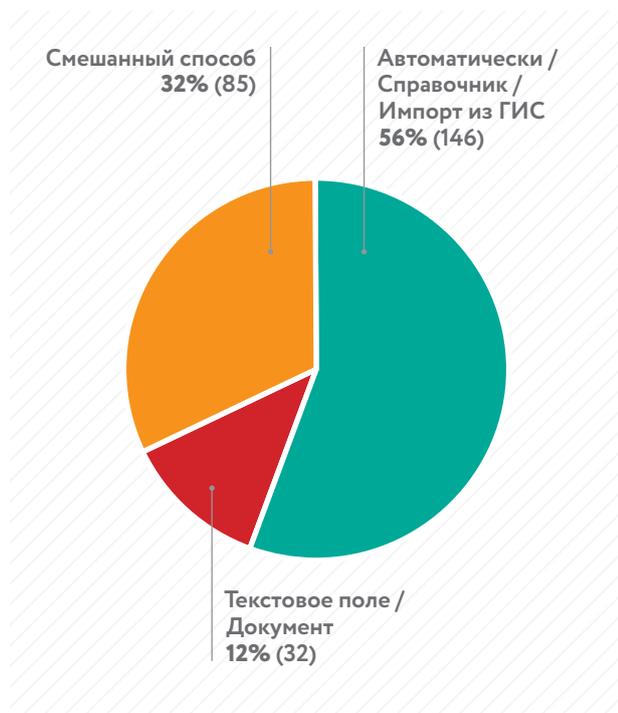
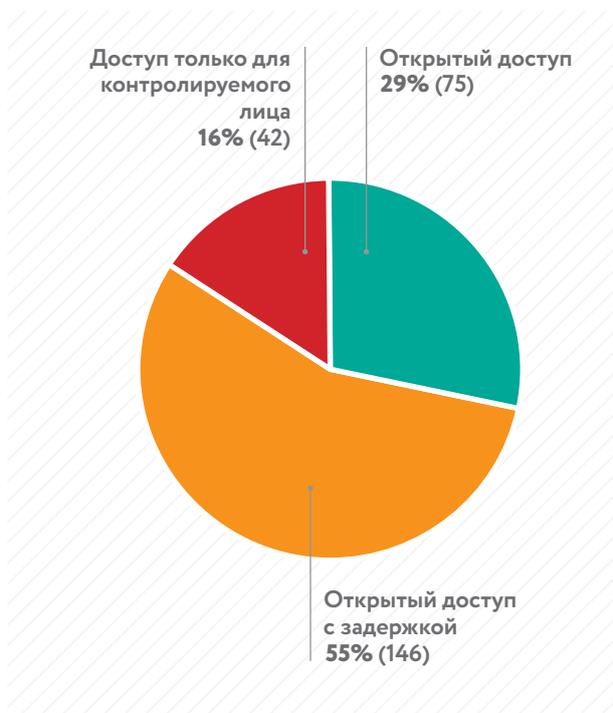


Рис. 4.5.
Уровень открытости сведений в ЕРКНМ
(количество категорий)



Источник: Составлено авторами на основе данных постановления Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и о внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 28.04.2015 № 415».

вносились сведения о 8770 мероприятиях. Внесение сведений в реестр осуществляют тысячи контрольных (надзорных) органов всех уровней и их территориальных подразделений. В системе работают десятки тысяч инспекторов и иных сотрудников контрольных органов. Также реестром активно пользуются контролируемые лица. Согласно данным SimilarWeb, количество посещений интернет-портала ЕРКНМ (<https://proverki.gov.ru>) в октябре — декабре 2022 г. варьировалось от 228 тыс. до 275 тыс. каждый месяц.

Однако, несмотря на значительные достижения, Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий имеет ряд следующих проблем.

1. Наличие ошибок или некорректных данных. Авторы настоящего доклада, анализируя открытые данные, размещенные на интернет-портале ЕРКНМ, а также работая с информацией, опубликованной в папках профилей профилактических и контрольных

мероприятий, несколько раз сталкивались с ошибками, одни из которых имеют содержательный, а другие — технический характер.

Ярким примером может служить ситуация, обнаруженная в ходе анализа количества проведенных профилактических визитов. Согласно данным ЕРКНМ, в отношении ГУЗ «Саратовская городская клиническая больница № 10» в течение 2022 г. было проведено 2071 мероприятие, включая 1 выездную проверку, 2 инспекционных визита, 7 предостережений и 2061 профилактический визит. Из общего количества профилактических визитов 2055 мероприятий провела Государственная инспекция труда в Саратовской области. При этом все профилактические визиты были проведены в течение 3 месяцев (сентября, октября и ноября), что составляет примерно 31 мероприятие каждый рабочий день.

Вышеописанный пример абсолютно нереалистичных данных не является уникальным. Например, уже упомянутая Государственная инспекция труда в Саратовской области провела 422 профилактических визита в отношении ГУЗ «Саратовская межрайонная детская поликлиника» в течение августа, сентября и ноября 2022 г. (6 визитов каждый рабочий день), а в отношении ГУЗ «Красноармейская областная психиатрическая больница имени Калямина Юрия Алексеевича, заслуженного врача РСФСР» — 344 профилактических визита в течение июля и августа 2022 г. (8 визитов каждый рабочий день). Возможны различные объяснения такой статистики — от технического сбоя, приведшего к дублированию записей, до стремления иметь хорошие статистические показатели или неправильного понимания природы профилактического визита. Однако в любом случае эти данные с большой долей вероятности являются некорректными.

Другим примером уже сугубо технической ошибки может служить некорректная информация в датах проведения мероприятий. Например, согласно ЕРКНМ, Восточное межрегиональное управление Росстандарта выдало предостережение Лазареву В. М. 25 октября 2025 г. (учетный номер 27250423171403925015), а Управление Россельхознадзора по Свердловской области — 23 января 2032 г. предостережение Шимориной Н. Н. (учетный номер 66320861000004795913). Эти ошибки вполне очевидны, но их наличие означает возможность того, что инспектор при заполнении записи может ошибиться, например, на месяц. Такие ошибки с ходу заметить сложно, но они снижают качество информации в ЕРКНМ.

2. Противоречивые данные. Помимо ситуаций, в которых сведения являются очевидно ошибочными или с большой долей вероятности некорректными, имеют место случаи, когда часть сведений в ЕРКНМ носят противоречивый характер.

Первым примером данной проблемы могут служить довольно многочисленные ситуации, в которых статус мероприятия не соответствует датам его осуществления.

Например, ЕРКНМ содержит сведения о внеплановом контрольном меропри-

ятии № 50220061000202581958, которое проводило подразделение ГУ МЧС России по Московской области в отношении СНТ «Луч» с 25 июля по 5 августа 2022 г. в форме выездной проверки. Однако, несмотря на наличие в реестре сведений о дате завершения контрольного мероприятия, оно по состоянию на 13 января 2023 г. имело статус «ожидает завершения». Видимо, описанная ситуация имеет следующее объяснение: при первоначальном оформлении паспорта контрольного мероприятия были внесены сведения о датах начала и планируемого окончания выездной проверки, но после завершения проверки статус записи не был изменен на «завершено».

Общее количество контрольных мероприятий с противоречием между статусом и датами осуществления относительно невелико. Например, ЕРКНМ содержит сведения о 914 контрольных мероприятиях, которые имеют дату начала с января по ноябрь 2022 г., но на момент обследования (13.01.2023) обладали статусом «ожидает проведения» или «ожидает завершения». Это составляло 0,3% общего количества контрольных мероприятий, датированных в ЕРКНМ январем — ноябрем 2022 г. Таким образом, можно сделать вывод, что, с одной стороны, эта проблема не является критической, но, с другой — она вносит вклад в снижение качества данных.

Вторым примером указанной проблемы могут служить сведения об использовании средств дистанционного взаимодействия в рамках контрольного мероприятия. В описании некоторых контрольных мероприятий имеет место противоречие между отметкой об использовании таких средств и соответствующим описанием.

Например, управление Росаккредитации по СЗФО провело с 29 ноября по 12 декабря 2022 г. выездную проверку АО «Адмиралтейские верфи» (78220603258004291234), в отношении которой в графе об использовании средств дистанционного взаимодействия стоит отметка «нет», но в следующей графе указано: «без фактического выезда на место (места) осуществления деятельности с использованием программных (программно-аппаратных) решений, обеспечивающих видео-конференц-связь (TrueConf)».

Необходимо отметить, что, с одной стороны, ошибочные, некорректные и противоречивые данные в совокупности составляют небольшую долю от общего объема сведений, внесенных в ЕРКНМ (скорее всего, не больше нескольких процентов). С другой стороны, они явно свидетельствуют о недостаточном использовании форматно-логического контроля, об отсутствии технологических и организационных механизмов, позволяющих выявлять дефекты в данных. В конечном счете, это снижает качество информации в ЕРКНМ, приводит к «зашумлению» данных, что снижает их ценность как для контролируемых лиц, которым необходимо получить точные сведения о конкретном контрольном мероприятии, так и для органов власти, проводящих анализ для принятия взвешенных и эффективных управленческих решений.

Для решения данных проблем необходимо не только дальнейшее техническое совершенствование информационной системы ЕРКНМ, но и осуществление постоянного и глубокого контроля за качеством вносимых данных со стороны как центральных аппаратов контрольных органов, так и прокуратуры, а также Минэкономразвития России.

3. Закрытость части информации. Несмотря на то что ЕРКНМ в целом имеет высокий уровень открытости, часть содержащихся в нем сведений не подлежат размещению в открытом доступе без достаточных для этого оснований. Так, все сведения об акте контрольного мероприятия (9 категорий данных), все сведения о решениях контрольного органа, принятых по результатам контрольных мероприятий (17 категорий информации), а также все сведения о судебных решениях, принятых по результатам контрольных мероприятий (9 категорий), доступны только контролируемому лицу.

Можно предположить, что основной причиной такого подхода является стремление защитить от разглашения информацию, составляющую коммерческую тайну контролируемого лица и ставшую известной контрольному органу в результате проведения контрольного мероприятия. Однако значительная часть информации из указанных выше разделов ЕРКНМ не может составлять коммерческую тайну. Согласно ст. 5 Федерального закона от 29.07.2004 № 98-ФЗ «О коммерческой тайне» лица, осуществляющие

предпринимательскую деятельность, не вправе устанавливать режим коммерческой тайны в отношении сведений:

- о нарушениях законодательства Российской Федерации и фактах привлечения к ответственности за совершение этих нарушений;
- о состоянии противопожарной безопасности, санитарно-эпидемиологической и радиационной обстановке, безопасности пищевых продуктов и о других факторах, оказывающих негативное воздействие на обеспечение безопасного функционирования производственных объектов, безопасности каждого гражданина и безопасности населения в целом;
- об условиях труда, в том числе об охране труда, о показателях производственного травматизма и профессиональной заболеваемости, о задолженности работодателей по выплате заработной платы и социальным выплатам.

Отсутствие в открытом доступе сведений ЕРКНМ о судебных решениях, принятых по результатам контрольных мероприятий, вообще парадоксально, поскольку по общему правилу, установленному Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», тексты судебных актов подлежат опубликованию в Интернете. При этом если из судебных актов судов общей юрисдикции должны быть исключены некоторые персональные данные, то судебные акты арбитражных судов публикуются в полном объеме без деперсонализации.

Вместе с тем опубликование информации о результатах контрольных мероприятий позволит хозяйствующим субъектам использовать данные ЕРКНМ для проверки своих потенциальных контрагентов, оценивая их законопослушность, а также расширит возможности для анализа данных о контрольной деятельности со стороны бизнес-объединений, научных и исследовательских организаций. Таким образом, существует необходимость расширить перечень сведений ЕРКНМ, подлежащих размещению в открытом доступе на портале реестра.

При этом у контролируемого лица должна быть возможность при проведении контрольного мероприятия подать мотивированное ходатайство о неразмещении

информации ЕРКНМ в открытом доступе. Основанием может служить то, что в ходе контрольного мероприятия контрольный орган получил доступ к информации,

составляющей коммерческую тайну, и такая информация может быть потенциально разглашена через публикацию сведений на портале ЕРКНМ.

В. Дистанционные контрольные мероприятия

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает две категории контрольных мероприятий, в рамках которых возможны дистанционное взаимодействие с контролируемым лицом или дистанционная оценка соблюдения обязательных требований. Первую группу образуют контрольные мероприятия, которые осуществляются во взаимодействии с контролируемым лицом. Однако такое взаимодействие

может осуществляться как в очном режиме, так и удаленно с использованием современных информационных технологий. Такие мероприятия можно условно назвать «очно-дистанционными». Вторую группу образуют контрольные мероприятия (специальный режим государственного контроля), которые по своей правовой природе могут осуществляться исключительно в дистанционном режиме.

А. Очно-дистанционные мероприятия

Данная группа включает четыре вида контрольных мероприятий: контрольные закупки, мониторинговые закупки, инспекционные визиты и выездные проверки. Рассмотрим нормативно-правовое регулирование и практику осуществления данных мероприятий в дистанционном режиме (рис. 4.6).

Наиболее подробная регламентация установлена в отношении дистанционных контрольных закупок. Согласно ч. 2 ст. 67 Федерального закона № 248-ФЗ такая закупка может проводиться с использованием почтовой связи, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе Интернета, а также сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов. Положения ч. 10 данной статьи определяют порядок проведения контрольной закупки в дистанционном режиме:

- объявление о проведении дистанционной контрольной закупки осуществляется путем размещения копии решения о ее проведении и экземпляра акта в ЕРКНМ не позднее чем на следующий рабочий день после дня проведения дистанционной контрольной закупки;
- возврат продукции, результатов выполненных работ или оказанных услуг (если возврат возможен) осуществляется в порядке, аналогичном порядку, применяемому контролируемым лицом при совершении соответствующей сделки¹;

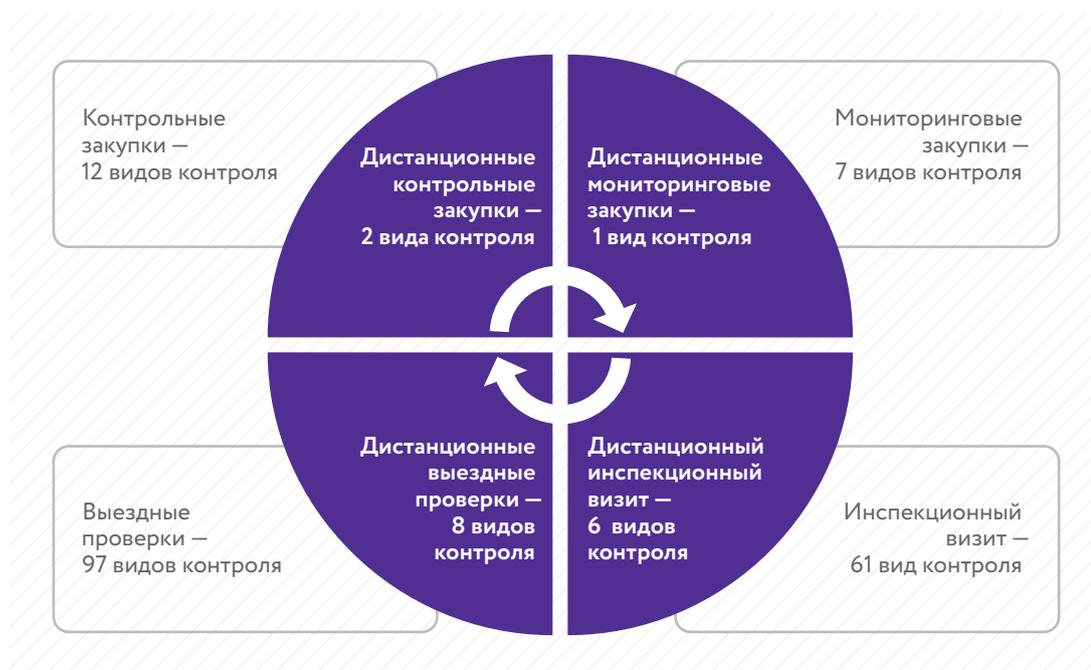
→ возврат денежных средств контрольному органу осуществляется путем незамедлительного возврата наличных денежных средств инспектору или незамедлительного принятия представителями контролируемого лица необходимых действий по возврату денежных средств, перечисленных в ходе дистанционной контрольной закупки путем безналичных расчетов, на счет, с которого производилась оплата продукции, работы или услуги, (после возврата продукции, результатов работы или услуги, если возврат возможен).

В отношении иных очно-дистанционных мероприятий законодательно закреплена возможность проведения данных мероприятий удаленно, но процедура не установлена. Согласно ч. 2 ст. 68 Федерального закона № 248-ФЗ дистанционная мониторинговая закупка может проводиться с использованием таких же каналов взаимодействия, которые предусмотрены для дистанционной контрольной закупки: посредством почтовой связи, информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе Интернета, а также сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов. В соответствии с положениями ч. 5 ст. 56 Федерального закона № 248-ФЗ инспекционный визит и выездная проверка могут проводиться с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи.

1 Общие правила возврата товара при дистанционном способе продажи установлены п. 4 ст. 26.1 Закона РФ от 07.02.1992 № 2300-1 «О защите прав потребителей».

Рис. 4.6.

Количество видов федерального государственного контроля (надзора) и лицензионного контроля, положения о которых содержат указание на очно-дистанционные контрольные мероприятия



Источник: Составлено авторами на основе НПА.

Однако Федеральный закон № 248-ФЗ не устанавливает порядок осуществления данных контрольных мероприятий в дистанционной форме. Если в отношении дистанционной мониторинговой закупки теоретически можно применить по аналогии правила, закрепленные для дистанционной контрольной закупки, то в отношении инспекционного визита и выездной проверки отсутствие процедуры их удаленного проведения представляет серьезную проблему. Контрольные органы не имеют четких законодательных ориентиров относительно того, как нужно проводить такие мероприятия. Это является одной из причин того, что положения о дистанционных инспекционных визитах и выездных проверках представляют собой скорее декларацию, чем активно применяемую норму.

Этот тезис подтверждает анализ положений о видах контроля. В частности, **контрольные закупки** в целом предусмотрены в 12 положениях о видах федерального государственного контроля, но соответствующие дистанционные мероприятия упомянуты только в отношении 2 видов: федерального государственного контроля

(надзора) качества и безопасности медицинской деятельности и федерального государственного контроля (надзора) за обращением медицинских изделий. При этом в первом случае в положении просто повторена норма ч. 2 ст. 67 Федерального закона о возможности проведения дистанционных контрольных закупок. Дополнительное регулирование относительно порядка дистанционных контрольных закупок содержится только в положении о контроле за обращением медицинских изделий.

Еще дистанционные контрольные закупки мельком упомянуты в положении о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением законодательства о применении ККТ. Согласно п. 23 этого Положения «контрольная закупка (за исключением дистанционной контрольной закупки) проводится в присутствии 2 свидетелей или 2 должностных лиц контрольного (надзорного) органа либо с применением видеозаписи». Одновременно с этим Положение не содержит никакого позитивного указания на возможность проведения дистанционных

контрольных закупок в рамках данного вида контроля, их особенности или процедуру проведения.

Среди 7 положений о видах федерального государственного контроля, которые предусматривают осуществление **мониторинговых закупок**, возможность проведения соответствующих дистанционных мероприятий закреплена только в одном положении, которое определяет порядок федерального государственного санитарно-эпидемиологического контроля (надзора). Пункт 74 данного Положения предусматривает, что «мониторинговая закупка может проводиться способами, которые исключают непосредственный контакт работников (представителей) контролируемого лица и его работников (представителей)¹ с потребителем при совершении сделки, в том числе с использованием сетей почтовой связи, сетей электросвязи, включая Интернет, а также сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов».

Инспекционный визит предусмотрен в 61 положении о видах федерального государственного контроля (включая виды лицензионного контроля, порядок осуществления которых установлен в положениях о лицензировании отдельных видов деятельности). Однако указание на проведение инспекционных визитов с применением средств дистанционного взаимодействия прямо предусмотрено только в 6 положениях, которые определяют порядок осуществления таких видов контроля, как:

- федеральный государственный контроль (надзор) в области защиты прав потребителей;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов;
- федеральный государственный контроль (надзор) за проведением работ по

активным воздействиям на гидрометеорологические процессы;

- лицензионный контроль деятельности в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Вместе с тем следует отметить, что во всех вышеперечисленных случаях положения просто воспроизводят норму общего характера, изложенную в ч. 5 ст. 56 Федерального закона № 248-ФЗ и предусматривающую возможность использования средств дистанционного взаимодействия в рамках инспекционного визита. Порядок подготовки, проведения или оформления таких контрольных мероприятий не регламентированы.

Наконец, возможность проведения **выездных проверок** установлена в 97 положениях о видах федерального контроля (включая виды лицензионного контроля), среди которых прямое указание на выездные проверки с использованием дистанционных средств взаимодействия содержится в отношении 8 видов контроля. Однако только для 3 видов положения содержат дополнительное регулирование, уточняющее порядок таких контрольных мероприятий:

а) минимальное дополнительное регулирование установлено в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) за деятельностью аккредитованных лиц. Пункт 71 данного Положения предусматривает, что в случае проведения выездной проверки с использованием средств дистанционного взаимодействия не применяются стандартные правила оформления акта: 1) оформление по месту нахождения аккредитованного лица; 2) оформление в день окончания выездной проверки; 3) предоставление акта на подписание контролируемому лицу или его уполномоченному представителю с указанием при их отсутствии причины такой ситуации;

б) несколько более детальные требования установлены в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным

1 Очевидно, что п. 74 Положения о федеральном государственном санитарно-эпидемиологическом контроле (надзоре), утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1100, содержит описание: двойное указание на работников (представителей) контролируемого лица.

гражданам сертификата. Пункт 37 Положения предусматривает, что должностные лица, проводящие выездную проверку с использованием дистанционных средств взаимодействия, обладают правом запрашивать у контролируемого лица документы и материалы. Пункт 41 Положения устанавливает, что в случае проведения такого контрольного мероприятия акт проверки оформляется по месту нахождения контрольного органа в день ее окончания;

в) наиболее детальное регулирование установлено в Положении о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере образования. Оно предусматривает следующие правила относительно проведения выездных проверок, проводимых с использованием средств дистанционного взаимодействия:

- максимальный срок проведения такой проверки составляет 10 рабочих дней, в то время как для полностью очной выездной проверки он равен 5 рабочим дням¹;
- инспектор, проводящий выездную проверку с использованием средств дистанционного взаимодействия, вправе запрашивать у контролируемого лица документы и материалы;
- в случае осуществления такой проверки экспертиза осуществляется по месту осуществления деятельности эксперта или экспертной организации;
- акт проверки оформляется по месту нахождения контрольного органа в день окончания выездной проверки.

Еще 5 положений о видах контроля содержат повтор общей нормы Федерального закона № 248-ФЗ о возможности проведения выездных проверок с применением средств дистанционного взаимодействия, но не устанавливают никаких правил проведения таких контрольных мероприятий. Речь идет о следующих видах федерального контроля: 1) в области защиты прав потребителей; 2) в области железнодорожного транспорта; 3) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта; 4) за проведением работ по активным воздействиям на гидрометеорологические процессы, а также 5) о лицензионном контроле за деятельностью

в области гидрометеорологии и смежных с ней областях.

Таким образом, вопросы проведения контрольных и мониторинговых закупок, инспекционных визитов и выездных проверок в дистанционном режиме регламентированы очень слабо на уровне не только Федерального закона № 248-ФЗ, но и подзаконного регулирования. Хотя бы минимальное указание на возможность проведения таких мероприятий содержится только для 10–15% видов федерального контроля, в рамках которых, в принципе, допускается осуществление соответствующих видов очных контрольных мероприятий (контрольных закупок, мониторинговых закупок и т. д.). При этом дополнительное регулирование, определяющее особенности проведения таких мероприятий в дистанционном режиме, установлено только для 2–3 видов федерального государственного контроля.

С одной стороны, формально описанная выше ситуация не является препятствием: контрольные и мониторинговые закупки, инспекционные визиты и выездные проверки могут проводиться в дистанционном режиме, даже если положение о виде контроля никак их не упоминает. С другой стороны, при отсутствии указаний на очно-дистанционные мероприятия в положении — базовом акте, определяющем порядок проведения конкретного вида контроля — вероятность осуществления таких мероприятий на практике значительно снижается.

Выводы о фактическом применении очно-дистанционных мероприятий можно сделать на основе анализа открытых данных, опубликованных на сайте ЕРКНМ. Всего в данном реестре содержится 6062 контрольных мероприятия, в отношении которых инспекторы либо поставили отметку об использовании средств дистанционного взаимодействия и внесли поясняющие комментарии, либо такой отметки не поставили, однако изложили пояснения относительно дистанционного взаимодействия.

Однако исходя из части таких комментариев можно сделать вывод, что дистанционное взаимодействие не осуществлялось (например, комментарии «нет»,

¹ Необходимо отметить, что в отношении контролируемого лица, являющегося субъектом малого предпринимательства, общий срок взаимодействия в ходе выездной проверки не может превышать 50 ч для малого предприятия и 15 ч для микропредприятия независимо от того, используются ли при ее проведении средства дистанционного взаимодействия или нет.

«отсутствует», «личное присутствие» или проставлен прочерк). Другая часть комментариев, в принципе, не относится к дистанционному взаимодействию или вообще является бессмысленной (например, «нарушений не выявлено», «в масках», «многоквартирные дома», «Степанов А.Г. — инженер ООО «Мастеровой»). Третья часть комментариев связана не с использованием средств дистанционного взаимодействия, а со способами фиксации хода контрольных мероприятий (например, «фотоаппарат сотового телефона (смартфон) Xiaomi Redmi Note 10 Pro, фото и видеосъемка, аудиозапись»). Комментарии такого типа довольно многочисленны — их более 600. Это означает, что некоторые инспекторы путают средства дистанционного взаимодействия и технические средства фиксации хода и результатов контрольных мероприятий.

Если исключить из анализа контрольные мероприятия с комментариями указанных типов, то получится, что в течение 2022 г. было проведено 3917 контрольных мероприятий, при осуществлении которых применялось дистанционное взаимодействие. Это **составляет 1,1% общего количества контрольных мероприятий 2022 г.**, сведения о которых были внесены в ЕРКНМ. Из указанного числа в плановом порядке было проведено 1500 мероприятий (1,3% общего числа плановых мероприятий) и во

внеплановом — 2417 мероприятий (1% общего количества внеплановых мероприятий).

Среди всех контрольных мероприятий, при проведении которых применялось дистанционное взаимодействие, основную часть составляют выездные проверки (3809, или 97,2% общего количества дистанционных мероприятий). Соответственно, количество очно-дистанционных мероприятий иных видов невелико: инспекционных визитов — 99 мероприятий (2,6%), мониторинговых закупок — 7 мероприятий (менее 0,2%), контрольных закупок — 2 мероприятия (менее 0,1%).

Если говорить о ведомственном распределении очно-дистанционных мероприятий, то 70% таких мероприятий приходится на четыре федеральных контрольных органа: Росаккредитацию, МЧС России, Роспотребнадзор, Ростехнадзор (рис. 4.7). Вместе с тем следует отметить, что есть примеры и региональных контрольных органов, которые провели довольно большое количество мероприятий с использованием средств дистанционного взаимодействия. Например, Министерство Тверской области по обеспечению контрольных функций провело 230 таких мероприятий, Региональная служба государственного строительного надзора Ростовской области — 123 мероприятия, Комитет

Рис. 4.7.

Федеральные контрольные органы — лидеры по количеству контрольных мероприятий, при проведении которых в 2022 г. осуществлялось дистанционное взаимодействие с контролируемыми лицами



Источник: Составлено авторами на основе данных ЕРКНМ.

по региональному контролю и надзору Псковской области — 81 мероприятие.

Подводя итоги анализа очно-дистанционных мероприятий, отметим, что данный инструмент в полной мере пока не заработал. Несмотря на наличие норм общего характера, предусматривающих возможность проведения контрольных и мониторинговых закупок, инспекционных визитов и выездных проверок с использованием средств дистанционного взаимодействия, детальный порядок таких мероприятий не установлен. Соответственно, контрольные органы не имеют надлежащих ориентиров относительно того, как должны быть организованы очно-дистанционные мероприятия. В результате доля таких мероприятий в 2022 г. была крайне незначительной (чуть более 1%), хотя контрольные мероприятия с применением средств дистанционного взаимодействия значительно сокращают издержки

как контрольных органов, так и контролируемых лиц.

Авторы доклада надеются, что катализатором для расширения практики проведения контрольных мероприятий в дистанционном режиме станет мобильное приложение «Инспектор», которое было разработано Минэкономразвития России и Минцифры России по поручению руководителя Аппарата Правительства РФ Д. Ю. Григоренко. Ввод мобильного приложения в промышленную эксплуатацию планируется в апреле 2023 г.¹ Однако данные технологические меры должны осуществляться одновременно с мерами методического характера: крайне полезным документом мог бы стать обзор лучшей практики дистанционного взаимодействия, подготовленный Минэкономразвития России на основе анализа практики, существующей в федеральных и региональных контрольных органах.

Б. Дистанционные мероприятия

Помимо контрольных мероприятий, которые могут проводиться как в очном, так и в дистанционном режиме, Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает две формы контроля, которые осуществляются полностью в удаленном режиме исключительно или преимущественно посредством применения современных информационных технологий.

Первой формой является **контрольное мероприятие «Наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)»**. Согласно ст. 71 Федерального закона № 248-ФЗ содержанием данного мероприятия являются сбор, анализ данных об объектах контроля, имеющихся у контрольного органа, в том числе данных: 1) которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия; 2) предоставляются контролирующими лицами в рамках исполнения обязательных требований; 3) содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах; 4) данных из Интернета; 5) иных общедоступных данных; 6) полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации

правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что, по мысли авторов Федерального закона № 248-ФЗ, наблюдение за соблюдением обязательных требований должно являться контрольным мероприятием, которое осуществляется без взаимодействия с контролируемым лицом полностью в удаленной цифровой форме. Этим оно должно отличаться от выездного обследования, которое, будучи также контрольным мероприятием без взаимодействия, предусматривает выезд инспектора на общедоступный (т. е. открытый для посещения неограниченным кругом лиц) производственный объект и осуществление отдельных контрольных действий (осмотр, инструментальное обследование, отбор проб на месте для последующего испытания или экспертизы).

Однако в жизни происходит смешение этих двух видов мероприятий: на практике имеют место случаи, когда контрольные органы проводят в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований выездные осмотры. Суды оценивают такую

¹ Минэкономразвития снижает нагрузку на бизнес благодаря мобильному приложению «Инспектор» // Официальный сайт Минэкономразвития России. <https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_snizhaet_nagruzku_na_biznes_blagodarya_mobilnomu_prilozheniyu_inspektor.html> (дата обращения: 03.02.2023).

практику как законную и допустимую¹. Действительно, проведение выездного осмотра в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований формально не образует грубого нарушения и, соответственно, не влечет признания результатов данного контрольного мероприятия недействительными.

По состоянию на конец 2022 г. наблюдение за соблюдением обязательных требований было предусмотрено в 46 положениях о федеральных видах контроля, принятых в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ. Однако на практике распространенность данного контрольного мероприятия еще выше: как следует из ч. 4 ст. 56 данного закона, контрольные мероприятия без взаимодействия могут осуществляться и в отсутствие специального указания в положении о виде контроля. Нужно отметить, что реальный объем осуществляемого на практике наблюдения за соблюдением обязательных требований, судя по всему, довольно велик.

Пример 1. В ходе наблюдения за соблюдением обязательных требований Министерство образования Московской области в III квартале 2022 г. провело 60 мероприятий, что примерно соответствует 1 мероприятию каждый рабочий день.

Из указанного количества 3 мероприятия проводились по вопросам внесения сведений о документах об образовании в ФИС ФРДО, 7 мероприятий — ведения официального интернет-сайта образовательной организации, 24 мероприятия — реализации права обучающихся на выбор образовательной организации, формы получения образования и формы обучения после получения основного общего образования, 26 мероприятий — реализации образовательных программ начального общего образования в соответствии с требованиями ФГОС.

Предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований были выданы по итогам 24 мероприятий. Всего было выдано 164 предостережения, из них 127 были выданы по вопросам ведения официальных интернет-сайтов образовательных организаций.

Пример 2. Сотрудники только одного Южного межрегионального управления Россельхознадзора и только в течение

IV квартала 2022 г. провели в рамках всех видов федерального государственного контроля, на осуществление которых уполномочен Россельхознадзор, как минимум 1,6 тыс. мероприятий в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований, в том числе:

- карантинный фитосанитарный контроль — 462 мероприятия;
- контроль в области обеспечения качества и безопасности зерна и продуктов переработки зерна — 516 мероприятий;
- земельный контроль — 138 мероприятий;
- контроль в области безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами — 252 мероприятия;
- контроль в области обращения с животными — 8 мероприятий;
- ветеринарный контроль, контроль в сфере обращения лекарственных средств для животных, контроль в области обращения с животными — 246 мероприятий.

Кроме того, в рамках государственного ветеринарного контроля и надзора на Государственной границе Российской Федерации было проведено 1127 контрольных мероприятий без взаимодействия. В данном случае на сайте Южного МРУ Россельхознадзора отсутствовала информация о виде контрольного мероприятия, но можно предположить, что значительную часть из указанного количества составляют мероприятия в рамках наблюдения за соблюдением обязательных требований.

Однако, несмотря на отдельные примеры, точно оценить объем осуществляемых на практике мероприятий по наблюдению за соблюдением обязательных требований, равно как и количество выездных обследований, сейчас невозможно. Сведения о таких мероприятиях не подлежат внесению в ЕРКНМ. Данные о количестве проведенных контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами включены в состав индикативных показателей только для 3 видов федерального государственного контроля: земельного контроля (в части контроля, осуществляемого Росреестром), контроля в области геодезии и картографии, а также контроля в области связи.

¹ Например, постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 21.11.2022 № 05АП-6450/2022; постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.01.2023 № 13АП-30453/2022; постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 15.12.2022 № 02АП-8727/2022.

По мнению авторов доклада, такая ситуация представляет собой проблему. С одной стороны, невозможно качественно управлять всей контрольной деятельностью, если значительная ее часть находится за пределами наблюдения: не собираются ни данные о способах фактического проведения контрольных мероприятий без взаимодействия, ни сведения о количестве таких мероприятий. С другой стороны, согласно ст. 74 Федерального закона № 248-ФЗ результаты наблюдения за соблюдением обязательных требований могут быть основанием не только для выдачи предостережения, но и для проведения внепланового контрольного мероприятия, а в отдельных случаях, предусмотренных федеральными и региональными законами о видах контроля, — для выдачи предписания об устранении выявленных нарушений. Это означает, что контролируемые лица должны иметь возможность ознакомиться с информацией о способах проведения контрольных мероприятий без взаимодействия, оценивать их количество и, соответственно, плотность такого контроля.

Оптимальным вариантом было бы включение: 1) сведений о количестве всех контрольных мероприятий без взаимодействия в состав индикативных показателей для всех видов федерального государственного контроля; 2) информации о практике проведения таких мероприятий в доклады о правоприменительной практике, доклады о видах контроля и сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации, а также ежеквартальное размещение на официальных сайтах контрольных органов информации о результатах наблюдения за соблюдением обязательных требований.

Второй формой полностью дистанционного контроля является **специальный режим «Мониторинг»**. Согласно ст. 96 Федерального закона № 248-ФЗ под мониторингом понимается режим дистанционного государственного контроля, заключающийся в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки,

аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного органа в целях предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Закон предусматривает два вида мониторинга: добровольный и обязательный.

Добровольный мониторинг осуществляется в случаях, установленных положением о виде контроля, по заявлению контролируемого лица на условиях соглашения между ним и контрольным органом. По состоянию на конец 2022 г. добровольный мониторинг был предусмотрен в 4 положениях о видах федерального государственного контроля, принятых в соответствии с требованиями Федерального закона № 248-ФЗ. Такими видами контроля являются:

- федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными.

Однако авторы настоящего доклада не смогли обнаружить в открытом доступе сведения, подтверждающие факты заключения соглашений о мониторинге и, соответственно, осуществление на практике добровольного мониторинга в рамках указанных видов контроля. Более того, согласно ч. 6 ст. 96 Федерального закона № 248-ФЗ форма соглашения о мониторинге должна быть утверждена контрольным органом, вместе с тем авторы доклада не обнаружили соответствующих ведомственных приказов Ространснадзора, Росрыболовства, Россельхознадзора и Росприроднадзора. Отсутствие нормативно утвержденной формы соглашения о мониторинге фактически блокирует его внедрение.

Схожая ситуация складывается на региональном уровне. По данным справочно-правовой системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство», добровольный мониторинг предусмотрен только в 29 положениях о видах регионального государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля в 15 субъектах Российской Федерации, из них 15 положений приходится на один регион — город Москву. Однако форма соглашения о мониторинге утверждена только для двух видов контроля, осуществляемых в столице: регионального государственного контроля в сфере благоустройства и регионального государственного надзора в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники, аттракционов¹.

В открытом доступе была обнаружена информация о заключении соглашения о мониторинге между Объединением административно-технических инспекций города Москвы (ОАТИ города Москвы) и ПАО «Россети Московский регион» на XXV Петербургском международном экономическом форуме. Мониторинг будет проводиться с помощью камер городского видеонаблюдения и иных технических средств удаленного контроля, в том числе беспилотных летательных аппаратов на территории Троицкого и Новомосковского административных округов города Москвы.

Начальник ОАТИ Александр Ларин отметил: «В случае выявления нарушений или рисков их возникновения информация с соответствующими фотоматериалами и рекомендациями будет направлена в компанию в течение 24 часов. В случае если нарушение не устранено в установленные сроки, компания может понести административную ответственность — от этого соглашение не освобождает. В будущем мы хотели бы выстроить подобный формат взаимодействия и с другими инженерными компаниями, работающими в Москве».

Что касается **обязательного мониторинга**, то он может проводиться только в случаях, предусмотренных федеральным законом о виде контроля. Среди видов государственного контроля, на которые распространяется действие Федерального закона № 248-ФЗ, по состоянию на конец 2022 г. обязательный мониторинг был предусмотрен только для одного вида контроля — федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности².

Следует отметить, что федеральное законодательство предусматривает ряд

инструментов цифрового контроля, которые формально не являются добровольным или обязательным мониторингом в значении ст. 96 Федерального закона № 248-ФЗ, но имеют схожее или полностью аналогичное содержание. Одна часть этих инструментов не подпадает под действие Федерального закона № 248-ФЗ (например, налоговый мониторинг), другая — нормативно закреплена не как форма контроля, а как обязательное требование к хозяйствующему субъекту (например, система автоматического контроля на отдельных объектах НВОС I категории относится не к государственному экологическому надзору, а к производственному контролю), третья — реализуется в порядке эксперимента (дистанционный контроль промышленной безопасности). Однако количество таких «смежных» инструментов также невелико, как и количество примеров специального режима государственного контроля «Мониторинг», реализованных на практике.

Подводя итоги, отметим, что внедрение данной формы полностью дистанционного контроля пока явно пробуксовывает. Нормативно она предусмотрена для крайне ограниченного перечня видов государственного контроля, а количество примеров успешной практической реализации исчисляется единицами. Это вполне естественно для обязательного мониторинга. Такой режим контроля не только довольно сложен для внедрения с организационной точки зрения, но и формирует большой объем издержек для контролируемых лиц. Соответственно, его введение в рамках конкретного вида контроля должно проводиться только после детального анализа ситуации, сравнения выгод и издержек, а осуществляться поэтапно (в том числе с апробацией в экспериментальном режиме).

Однако в части добровольного мониторинга ситуация иная. Рассмотренный выше пример соглашения между ОАТИ и электросетевой компанией показывает, что такой мониторинг может быть инструментом профилактики и, соответственно, способом взаимовыгодного сотрудничества между контрольным органом и контролируемым лицом. В связи с этим практика внедрения добровольного

1 Приказы ОАТИ города Москвы от 14.06.2022 № 122, от 18.07.2022 № 142.

2 Приказом Минтранса России от 22.10.2021 № 355 утвержден перечень из 24 объектов транспортной инфраструктуры, в отношении которых проводится такой мониторинг.

мониторинга заслуживает распространения. Необходимо: 1) принять нормотворческие и организационные меры для реального внедрения данного специального режима в рамках тех видов государственного контроля, для которых он уже предусмотрен положением о виде контроля;

2) постепенно расширять перечень видов контроля, где используется добровольный мониторинг, включая в их состав наиболее массовые виды контроля: пожарный, санитарно-эпидемиологический, трудовой, экологический, в сфере промышленной безопасности и т. д.

Г. ГАС «Управление»: агрегация статистических и аналитических данных

Важным элементом надлежащей организации контрольной деятельности является сбор статистических данных о параметрах ее осуществления, что позволяет принимать качественные управленческие решения относительно направлений реформирования или текущей корректировки государственного и муниципального контроля (надзора).

До 2022 г. основным инструментом сбора информации являлась форма федерального статистического наблюдения № 1-контроль «Сведения об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», утвержденная Приказом Росстата от 21.12.2011 № 503. Контрольные органы всех уровней обязаны были предоставлять сведения по данной форме 1 раз в полугодие (20 июля календарного года и 20 января следующего за отчетным года) в электронном виде посредством государственной автоматизированной системы «Управление».

Загруженные данные подвергались автоматической обработке и размещались в открытом доступе в составе информационной панели «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности» на интернет-портале ГАС «Управление». Посредством такой панели можно было получить: 1) данные об объеме контрольной деятельности, осуществленной каждым органом федерального и регионального контроля; 2) обобщенные данные об осуществлении муниципального контроля в конкретном муниципальном образовании; 3) агрегированные данные в масштабах Российской Федерации в различных разрезах.

Такой подход имел некоторые недостатки. Во-первых, он имел низкий уровень оперативности: данные собирались только 1 раз в полугодие. Во-вторых, форма № 1-контроль охватывала только проверки. Соответственно, получить информацию о других контрольных мероприятиях, а равно

о профилактических мероприятиях было невозможно. В-третьих, данный способ сбора информации был довольно трудозатратным: агрегации в ГАС «Управление» подвергались сведения, представленные по форме статистического наблюдения. В свою очередь, данные формы очень часто заполнялись сотрудниками контрольных органов вручную или с минимальной степенью автоматизации, которая зависела от уровня развития информационных технологий в каждом конкретном органе контроля.

После принятия Федерального закона № 294-ФЗ был выбран абсолютно правильный путь автоматизации сбора статистических данных, что должно было повысить оперативность, расширить сферу наблюдения, сократить затраты. Для этого был принят ряд нормативных правовых положений, предусматривающих интеграцию ГАС «Управление» и информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля:

а) согласно постановлению Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 Минцифры России обеспечивает возможность информационного взаимодействия Единого реестра видов контроля с государственной автоматизированной информационной системой «Управление» (п. 17 «Правил формирования и ведения ЕРВК»);

б) на основании постановления Правительства РФ от 16.04.2021 № 604 сведения, содержащиеся в Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий, в автоматическом режиме представляются в государственную автоматизированную информационную систему «Управление» в целях обеспечения информационно-аналитической поддержки принятия органами публичной власти решений (п. 31 «Правил формирования и ведения ЕРКНМ»);

в) в соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.03.2021 № 338 в целях

мониторинга и анализа осуществления государственными органами и органами местного самоуправления контрольных функций операторы ЕРВК, ЕРКНМ, Единого реестра проверок, ведомственных информационных систем контрольных органов, ГИС «ТОР КНД» обеспечивают направление сведений из указанных систем в государственную автоматизированную информационную систему «Управление» (п. 12 «Требований к информационному взаимодействию информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля»).

Ориентация на полную автоматизацию сбора сведений о контрольной деятельности подтверждается также письмом Минэкономразвития России от 06.07.2022 № Д24и-20932. В нем указано, что в связи с вступлением в силу с 1 июля 2021 г. Федерального закона № 248-ФЗ «учет сведений об осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля осуществляется в автоматическом режиме посредством Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ), который в том числе осуществляет сбор и хранение информации о проведении контрольных (надзорных) мероприятий».

24 марта 2022 г. постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 было дополнено положениями, согласно которым представление статистической информации за 2022 г. об осуществлении видов государственного и муниципального контроля (надзора) не требуется. Согласно указанному выше Письму Минэкономразвития России, данная отмена была произведена «в целях снижения нагрузки на контрольные (надзорные) органы». Она означала исключение обязанности федеральных, региональных и муниципальных органов предоставлять сведения по форме № 1-контроль за 2022 г. Данное освобождение касалось видов контроля, на которые распространялся как Федеральный закон № 248-ФЗ, так и Федеральный закон № 294-ФЗ.

Однако в результате возникла ситуация, в которой **агрегированные данные об осуществлении контрольной деятельности в открытом доступе отсутствуют**. С одной стороны, сбор сведений с использованием формы федерального

статистического наблюдения № 1-контроль был отменен, и соответствующая информационная панель «Мониторинг контрольно-надзорной деятельности» на интернет-портале ГАС «Управление» не содержит сведений за 2022 г. по данной форме наблюдения. С другой стороны, общедоступная информационная панель, содержащая агрегированные данные на основе сведений из ЕРВК, ЕРКНМ и подсистемы досудебного обжалования ГИС «ТОР КНД» не создана. Такой информации нет ни на сайте Единого реестра видов контроля, ни на сайте Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, ни на сайте ГАС «Управления».

Можно предположить, что такая информационная панель создана и используется Правительством Российской Федерации, Минэкономразвития России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и иными уполномоченными органами, но без обеспечения к ней открытого доступа. Однако если ситуация обстоит именно так, то причины этого не понятны. Агрегированные данные об осуществлении контрольной деятельности по общему правилу не являются конфиденциальной информацией. При этом их публикация поможет повысить доверие к реформе государственного и муниципального контроля, подчеркнет ее достижения, а также предоставит возможности для независимого анализа ситуации со стороны бизнес-объединений, научных и образовательных организаций, компаний, оказывающих консультационные услуги. Подготовленные такими организациями публикации и иные материалы позволят отразить взгляд «со стороны» на реформу и помочь в ее наиболее эффективном проведении.

Если же соответствующая информационная панель не создана, то ее формирование должно быть одной из первоочередных задач. При этом независимо от ситуации (полное отсутствие информационного сервиса или его отсутствие в открытом доступе) наиболее оптимальным вариантом было бы нормативное закрепление перечня сведений, которые должны включаться в такую информационную панель, и перечня сведений из ее состава, которые должны размещаться в открытом доступе в Интернете.

05

ИЗБЫТОЧНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ – ЦЕЛИ ДЕРЕГУЛИРОВАНИЯ

Актуальной остается рекомендация прошлогоднего доклада о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности в 2020–2021 гг. о необходимости концентрации усилий по дерегулированию на отдельных институтах и комплексах норм, в наибольшей мере являющихся обременительными для бизнеса. В рамках такого комплексного реинжиниринга необходим системный пересмотр обязательных требований, включая требования, установленные законодательными актами. Предварительно следует формулировать целевую модель регулирования. Предложения в рамках такого подхода по ослаблению государственного регулирования по отдельным вопросам представлены в настоящем докладе далее.



5.1 Кейсы контроля в сфере труда

Российское трудовое законодательство в основном было сформировано в начале 2000-х годов, при этом при его формировании и последующем изменении доминировала идея безусловной защиты прав работников безотносительно издержек работодателя. Поэтому можно говорить о том, что в целом баланс выгод и издержек смещен в сторону обеспечения интересов работника.

Ситуация усугубляется тем, что обязательные требования в сфере труда практически не дифференцированы в зависимости от категории риска работодателя, классов опасности объектов, видов экономической деятельности, видов специальностей

и категорий рабочих мест. Это определяет то, что многие обязательные требования ориентированы на высокорисковые производства и избыточны в отношении организаций низкой категории риска (99,8% в г. Москве, 99,6% по России), например, где доминирует деятельность офисов.

Большая часть обязательных требований распространяется на всех работодателей в формальном секторе экономики. Соответственно, в масштабах экономики экономические издержки соблюдения обязательных требований в сфере трудового законодательства является крайне значительными.

1. Создание службы охраны труда

Описание обязательного требования

В соответствии со ст. 223 Трудового кодекса РФ, если у работодателя, осуществляющего производственную деятельность, численность работников превышает 50 человек, должна быть создана служба охраны труда или введена должность специалиста по охране труда, имеющего соответствующую подготовку или опыт работы в этой области.

При отсутствии у работодателя, у которого численность работников не превышает 50 человек, службы охраны труда, штатного специалиста по охране труда их функции осуществляют работодатель — индивидуальный предприниматель (лично), руководитель организации, другой уполномоченный работодателем работник либо организация или индивидуальный предприниматель, оказывающие услуги в области охраны труда, привлекаемые работодателем по гражданско-правовому договору.

Проблемная ситуация

1. Положение о создании службы охраны труда никак не учитывает уровень рисков несчастных случаев в зависимости от вида осуществляемой деятельности. Так, многие виды производственной деятельности существенно опаснее, например, таких видов

деятельности, как деятельность головных офисов, консультирование по вопросам управления, деятельность рекламная и исследование конъюнктуры рынка, деятельность туристических агентств и прочих организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, и т. п. Соответственно, используемый критерий (50 работников) приводит либо к избыточному, либо к недостаточному регулированию (например, в случае с опасным производством, на котором задействовано менее 50 человек).

Отметим, что, согласно данным Роструда, в г. Москве 99,8% хозяйствующих субъектов с численностью сотрудников менее 50 человек и 82% хозяйствующих субъектов с численностью сотрудников более 50 человек относятся к низкой категории риска. Аналогичные показатели для России — 99,6% и 80%.

2. В соответствии со ст. 209 Трудового кодекса Российской Федерации под производственной деятельностью понимается совокупность действий работников с применением средств труда, необходимых для превращения ресурсов в готовую продукцию, включающих производство и переработку различных видов сырья, строительство, оказание различных видов услуг.

Таким образом, обязанность по созданию службы охраны труда либо найму специалиста возлагается не только на промышленные предприятия и строительные

Таблица 5.1

Расчет издержек, связанных с обязательным наличием службы охраны труда

Показатель	Единица измерения	Значение
Количество хозяйствующих субъектов с численностью свыше 50 человек	ед.	137 631
Количество хозяйствующих субъектов с численностью менее 50 человек	ед.	10 717 007
Среднемесячная начисленная заработная плата, г. Москва («Специалист по охране труда»)	тыс. руб./мес.	33
Трудовые затраты для субъектов с численностью менее 50 человек	млн руб.	115 722
Трудовые затраты для субъектов с численностью свыше 50 человек	млн руб.	72 024
Издержки на арендную плату (для субъектов с численностью свыше 50 человек)	млн руб.	21 934
Затраты, связанные с функционированием служб труда (минимум)	млн руб.	187 746
Затраты, связанные с функционированием служб труда (максимум)	млн руб.	209 680

Источники: Расчеты авторов на основе данных Мосстата, Росстата, Роструда.

организации, но и на широкий перечень организаций, в том числе оказывающих услуги. При этом в соответствии со ст. 214 ТК РФ каждый работодатель обязан соблюдать требования охраны труда при осуществлении им любых видов деятельности. Из этого исходит и практика Государственной инспекции труда, а также в большинстве случаев судебная практика¹.

Иными словам, требование о создании службы охраны труда распространяется на широкий круг организаций, в том числе на субъекты малого и среднего предпринимательства.

Экономическая оценка

Для целей расчета делается предположение о том, что в хозяйствующих субъектах с численностью сотрудников свыше 50 человек требуется один штатный сотрудник службы охраны труда (принятое допущение является консервативным и представляет собой нижнюю оценку).

Предприятия с численностью сотрудников менее 50 человек могут привлекать

собственных сотрудников для выполнения функций службы по охране труда по совместительству либо привлекать сторонние организации для выполнения этих функций.

Согласно анализу расценок компаний, специализирующихся на услугах по предоставлению аутсорсинга в сфере охраны труда, средняя стоимость их услуг составляет примерно 20 тыс. руб./рабочее место в год. Из-за высокого уровня конкуренции среди компаний, занимающихся аутсорсингом, мы исходим из предположения о том, что выполнение данных функций собственными силами обойдется предприятию в аналогичную сумму (принцип альтернативных издержек) (табл. 5.1).

Оценка издержек хозяйствующих субъектов для РФ составляет от 187,7 млрд руб. (минимальная оценка) до 209,7 млрд руб. (максимальная оценка). Возможная экономия оценивается исходя из предположения о том, что ОТ не распространяется на субъектов с минимальным уровнем риска. В этом случае размер экономии можно оценить от 172,7 млрд до 192,9 млрд руб.

1 Имеются некоторые судебные решения, основанные на противоположной правовой позиции.

Возможные пути решения

В целях совершенствования регулирования и исключения избыточного административного давления предлагаются следующие меры:

- внесение изменений в ст. 223 ТК РФ с целью дифференциации требования о создании службы охраны труда в зависимости от отнесения работодателя к категории риска, в том числе:
 - отмена требования об образовании службы охраны труда либо повышение порогов численности работников для образования службы в сферах экономической деятельности, характеризующихся низкими рисками несчастных случаев (например, деятельность головных офисов; консультирование по вопросам управления, деятельность рекламная и исследование конъюнктуры рынка, деятельность туристических агентств и прочих

организаций, предоставляющих услуги в сфере туризма, и т. п.);

- в иных сферах экономической деятельности — повышение порогов численности работников для образования службы для работодателей с низкой категорией риска, либо замена для таких работодателей требования о создании службы труда правом работодателя принимать решение о создании службы охраны труда или о введении должности специалиста по охране труда с учетом специфики своей деятельности;
- альтернативным вариантом является дифференциация требований о создании службы охраны труда в зависимости от результатов специальной оценки условий труда (возможность отказа от образования службы охраны труда / возложения ее функций на руководителя организации либо иного работника при отсутствии рабочих мест с вредными условиями труда).

2. Учет и расследование несчастных случаев

Описание обязательного требования

Несчастливым случаем считается такое событие, которое повлекло необходимость перевода пострадавших на другую работу, временную или стойкую утрату ими трудоспособности либо смерть пострадавших. При этом под временной утратой трудоспособности понимается неспособность работника в результате несчастного случая выполнять трудовые обязанности в течение определенного ограниченного периода времени (минимально — 1 день).

Трудовым кодексом РФ предусмотрен сложный и трудоемкий порядок расследования и учета несчастных случаев, предполагающий:

- извещение (информирование) о несчастных случаях государственной инспекции по труду, органов обязательного социального страхования;
- формирование комиссии по расследованию несчастных случаев;
- организацию расследования несчастного случая;
- оформление значительного объема материалов расследования несчастных случаев;

- регистрацию и учет несчастных случаев, направление акта о несчастном случае в прокуратуру, ГИТ, отраслевой контрольный (надзорный) орган, органы ФСС, иные органы;
- по окончании периода временной нетрудоспособности — сообщение в ГИТ по установленной форме о последствиях несчастного случая на производстве и мерах, принятых в целях предупреждения несчастных случаев на производстве.

Дополнительно несчастные случаи должны оформляться в АИС ГИТ и ГИТСТАТ.

Проблемная ситуация

Основная проблема связана с недостаточной дифференциацией требований к порядку расследования и учета несчастных случаев в зависимости от тяжести нанесенного вреда здоровью. Все несчастные случаи делятся на легкие и тяжелые, при этом порядок расследования и учета легких и тяжелых несчастных случаев различается незначительно.

Данный порядок применяется в том числе при легких травмах, а также в профессиях, где такие травмы являются частью обычной

профессиональной деятельности (например, в ряде видов спорта, правоохранительной деятельности и др.). При этом оформление легкого несчастного случая, как правило, влечет для работодателя отнесение его к более высокой категории риска.

На практике это приводит к тому, что работодатели регистрируют в основном тяжелые, групповые и смертельные производственные травмы, так как работодатель в соответствии с законодательством РФ обязан информировать о них власти и государственные надзорные органы. Легкие несчастные случаи в основном скрываются и оформляются как бытовые травмы¹. Другими словами, требования об оформлении легких несчастных случаев оцениваются работодателями как однозначно избыточные и обременительные.

Экономическая оценка

Базой для расчета ОТ является количество несчастных случаев, зафиксированных на рабочих местах, и число проведенных расследований. По данным Государственной инспекции труда г. Москвы в 2020 г. (последние доступные публичные данные), работодатели передали 1030 извещений о произошедших несчастных случаях, было проведено 695 расследований несчастных случаев². Однако эти данные не включают информацию о легких несчастных случаях.

По данным Росстата, общее количество несчастных случаев на производстве в 2020 г. составило 20 503 (число пострадавших с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом)³. Эти данные также не включают легкие несчастные случаи.

Для экономической оценки использованы следующие допущения:

- на 1 несчастный случай в тяжелой форме приходится 10 несчастных случаев в легкой форме;
- среднее время расследования несчастных случаев в тяжелой форме с учетом проведения расследования, работы комиссии, работы государственных органов — 6 рабочих дней, в легкой форме — 4 дня;
- несчастные случаи в легкой форме на 60% состоят из несчастных случаев в действительно легкой форме, на 40% — из несчастных случаев среднего уровня тяжести, которые необходимо расследовать.

Исходя из сделанных допущений, трудозатраты на расследование 1 несчастного случая в тяжелой форме составят 40,3 тыс. руб., легкого несчастного случая — 26,9 тыс. руб. Для России в целом трудозатраты составляют 20,8 тыс. и 13,9 тыс. руб. соответственно в расчете на 1 случай.

Оценка издержек хозяйствующих субъектов для России в целом, сделанная из аналогичных допущений, составляет от 1,8 млрд руб. (минимальная оценка) до 2,4 млрд руб. (максимальная оценка) (табл. 5.2).

Возможная экономия рассчитывается на основе предположения об отмене ОТ только для легких несчастных случаев. Предполагается, что действующий порядок расследования и информирования сохраняется для несчастных случаев средней и тяжелой форм. В этом случае коэффициент экономии составит 42%.

Таблица 5.2
Экономическая оценка требований по расследованию и учету несчастных случаев при причинении легкого вреда здоровью

Ежегодные затраты, Российская Федерация	млн руб.	1845–2434
Потенциальная экономия, Российская Федерация	млн руб.	923–1217

Источник: Расчеты авторов.

- 1 Детальный анализ статистических данных см., например: Федорова И. Статистика производственного травматизма в России. Есть вопросы. <<https://getsiz.ru/statistika-proizvodstvennogo-travma.html>>.
- 2 Доклады, отчеты, обзоры о деятельности // Государственная инспекция труда в г. Москве. <https://git77.rostrud.gov.ru/osnov/doklady_otchety_obzory_o_deyatelnosti/>.
- 3 По данным ф. № 7-травматизм «Сведения о травматизме на производстве и профессиональных заболеваниях». Таблицы из бюллетеня «Производственный травматизм в Российской Федерации в 2020 г.».

Возможные пути решения

Решением проблемы была бы большая дифференциация порядка расследования и учета несчастных случаев (например, их деление по тяжести на 3–5 категорий) с существенным упрощением порядка учета и оформления в отношении легких несчастных случаев, особенно тех травм, которые являются частью обычной профессиональной деятельности.

В связи с этим целесообразно:

- закрепить категорию несчастного случая средней тяжести, дифференцировав его с легкими и тяжелыми несчастными случаями (изменения в Трудовой кодекс Российской Федерации, а также Приказ Минздравсоцразвития РФ от 24.02.2005 № 160 «Об определении степени тяжести повреждения здоровья при несчастных случаях на производстве»). При этом к легким несчастным случаям необходимо отнести травмы, которые в определенных профессиях являются частью обычной профессиональной деятельности (например, в спорте);
- исключить учет и расследование легких несчастных случаев в отношении тех видов, где такие случаи являются частью нормального профессионального риска;
- дифференцировать порядок оформления несчастных случаев различной тяжести. Для этого:
 - упростить порядок расследования и оформления легких несчастных случаев, в том числе исключить формирование комиссии по расследованию несчастного случая и проведение процедуры расследования несчастного случая (составление схемы места происшествия, взятие выписок из журналов проведения инструктажа и иных ЛНА, учетных и организационно-распорядительных документов, проведение экспертизы и др.);
 - альтернативой является распространение на легкие несчастные случаи норм ст. 226 Трудового кодекса РФ о микроповреждениях (микротравмах);
 - дифференцировать порядок рассмотрения тяжелых несчастных случаев и несчастных случаев средней тяжести. При этом к несчастным случаям средней тяжести может применяться действующий порядок расследования и оформления легких несчастных случаев;
 - понизить вес критерия, связанного с наличием в организации легких несчастных случаев, применяемого при отнесении работодателей к категориям риска при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права.

3. Присвоение работникам, не относящимся к электротехническому персоналу, I группы по электробезопасности

Описание обязательного требования

В соответствии с п. 2.3 «Правил по охране труда при эксплуатации электроустановок», утвержденных Приказом Минтруда России от 15.12.2020 № 903н, I группа по электробезопасности присваивается не электротехническому персоналу, выполняющему работы, при которых может возникнуть опасность поражения электрическим током. Перечень должностей, рабочих мест, на которых необходимо присвоение работникам I группы по электробезопасности, определяет руководитель

организации. Присвоение I группы по электробезопасности производится путем проведения инструктажа, который должен завершаться проверкой знаний в форме устного опроса и (при необходимости) проверкой приобретенных навыков, с оформлением в журнале.

Присвоение I группы по электробезопасности проводится работником из числа электротехнического персонала, имеющего III группу по электробезопасности, или специалистом по охране труда, имеющим IV группу по электробезопасности или выше, назначенным распоряжением руководителя организации.

Проблемная ситуация

На практике к работникам, которым должна быть присвоена I группа по электробезопасности, фактически относят всех работников, которые при выполнении работы используют бытовые электроприборы (в частности, электрические швейные и стиральные машины, электромиксеры, фены, компьютеры и принтеры). Выполнение обязательного требования сводится к оформлению журнала с подписями работников. При этом выполнение обязательного требования обязывает работодателя нанимать работника из числа электротехнического персонала с группой по электробезопасности не ниже III. Таким образом, формально данная процедура должна быть проведена, например, в отношении обычных офисных работников.

При этом для проведения инструктажа по электробезопасности необходимо обязательно направить одного из работников на аттестацию по электробезопасности до III группы, в том числе если в организации работают всего несколько человек (микропредприятия) и отсутствует электрохозяйство, за исключением обычных бытовых приборов.

Экономическая оценка

Базой для расчета данного ОТ являются количество занятых в формальном секторе экономики и число ИП. По данным Росгорстата, в формальном секторе г. Москвы в 2021 г. было занято 5142 тыс. человек. Общее количество зарегистрированных ИП составляет 349 тыс. Средняя заработная плата в 2021 г. в Москве — 106 тыс. руб. в месяц. С учетом отчислений в социальные фонды удельная стоимость трудовых затрат составляет 0,84 тыс. руб./ч.

По данным Росстата («Сведения о среднесписочной численности и начисленной заработной плате работников организаций

РФ» — по видам экономической деятельности, по федеральным округам и субъектам РФ), в формальном секторе России было занято 43 109 тыс. человек. Общее количество ИП — 2848 тыс. Средняя заработная плата в 2021 г. в РФ составила 55 тыс. руб. в месяц. С учетом отчислений в социальные фонды удельная стоимость трудовых затрат составляет 0,43 тыс. руб./ч.

Для оценки ОТ используются следующие допущения:

- средняя заработная плата работника по электробезопасности составляет 75% от средней заработной платы в РФ;
- дополнительные затраты, связанные с проведением инструктажей по электробезопасности, характерны для юридических лиц с численностью сотрудников менее 50 человек;
- среднее время на проведение инструктажа составляет 10 мин;
- временные затраты включают суммарное время сотрудника, который проводит инструктаж, и того, который проходит инструктаж.

Исходя из принятых допущений, общие суммарные издержки ОТ в Москве составляют 200 млн руб. ежегодно (минимальная оценка). С учетом общехозяйственных издержек общие издержки можно оценить в 264 млн руб. (максимальная оценка) (табл. 5.3).

Возможная экономия рассчитывается на основе предположения о полной отмене ОТ (коэффициент экономии составляет 100%).

Возможные пути решения

Представляется целесообразным уточнить нормы п. 2.3 «Правил по охране труда при эксплуатации электроустановок»,

Таблица 5.3

Экономическая оценка требований, связанных с присвоением работникам, не относящимся к электротехническому персоналу, I группы по электробезопасности

Ежегодные затраты, Российская Федерация	млн руб.	200–264
Потенциальная экономия, Российская Федерация	млн руб.	200–264

Источник: Расчеты авторов.

утвержденных Приказом Минтруда России от 15.12.2020 № 903н, указав, что к работам, при которых может возникнуть опасность поражения электрическим током, не относятся работы, связанные исключительно с эксплуатацией бытовых электроприборов и персональной компьютерной техники.

Альтернативным вариантом является выпуск руководства по соблюдению обязательного требования с аналогичным уточнением.

В числе иных примеров явно устаревших обязательных требований можно привести:

- требование о ведении и хранении работодателем трудовых книжек (ст. 66 ТК РФ) с учетом наличия альтернативного порядка подтверждения стажа работника, предусмотренного ст. 66.1 ТК РФ («Электронная трудовая книжка»). Даже если признать обоснованными опасения в части ненадежности информационных систем, было бы оправданным возложить бремя хранения бумажных трудовых книжек на самого работника;
- дублирование процедур осмотра врачами — психиатром и наркологом в рамках предварительных и периодических медицинских осмотров работников и психиатрического освидетельствования работников¹;
- требование к руководителям организаций о прохождении обучения и проверки знаний в сфере охраны труда, охраны окружающей среды и экологической безопасности (при наличии источников загрязнения), гигиенического обучения и аттестации (для организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием

и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения). Если в данном случае исходить из логики, что руководитель отвечает за данные сферы и поэтому должен быть специалистом в них, то возникает вопрос: почему мы не требуем, чтобы руководитель также прошел обучение в области бухучета, юриспруденции, а также иных видов деятельности, осуществляемых его компанией?

Необходимость адаптации экономики к санкционному давлению ставит вопрос о повышении эффективности деятельности компаний. Аналогичные вызовы, связанные с издержками найма рабочей силы, в 1990-х годах могли решаться бизнесом в связи с неэффективностью инфорсмен-та требований трудового законодательства. В настоящее время такая возможность отсутствует в силу принципиально иного уровня обеспечения защиты прав работников судами и Рострудом. Соответственно, особую актуальность приобретает изменение объема обязательных требований в данной сфере, в том числе устранение требований, которые являются избыточными с точки зрения влияния на состояние защищенности интересов работника. При этом в первую очередь должна осуществляться дифференциация обязательных требований в сфере трудового законодательства в зависимости от категории риска работодателя.

При оценке обоснованности требований также следует учитывать отдаленные эффекты регулирования для рынка труда, в том числе отказ работодателей от найма работников в случае повышения издержек такого найма. Соответственно, либерализация трудового законодательства и отказ от определенных гарантий прав работников могут иметь эффект повышения защищенности их интересов в силу расширения возможностей для трудоустройства.

1 См. п. 12.3 «Порядка проведения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров работников, предусмотренных ч. 4 ст. 213 Трудового кодекса Российской Федерации», п. 14 «Перечня медицинских противопоказаний к осуществлению работ с вредными и (или) опасными производственными факторами, а также работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры» (утвержден Приказом Минздрава России от 28.01.2021 № 29н), п. 31.3 «Перечня вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные медицинские осмотры при поступлении на работу и периодические медицинские осмотры» (утвержден Приказом Минтруда России и Минздрава России от 31.12.2020 № 988н/1420н), п. 41 Приказа Минздрава России от 20.05.2022 № 342н «Об утверждении порядка прохождения обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, его периодичности, а также видов деятельности, при осуществлении которых проводится психиатрическое освидетельствование».

5.2 Кейсы в сфере санитарно-эпидемиологического контроля

1. Проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз и оформление санитарно-эпидемиологических заключений

Описание обязательного требования

Для начала отдельных видов деятельности субъекты хозяйственной деятельности должны подтвердить соответствие такой деятельности санитарно-эпидемиологическим требованиям посредством проведения санитарно-эпидемиологической экспертизы (СЭЭ) и получения по ее итогам санитарно-эпидемиологического заключения (СЭЗ).

Такие процедуры необходимо пройти в отношении:

- выпускаемой продукции (отдельные виды пищевых продуктов, товары для детей, парфюмерно-косметические средства, товары бытовой химии, издательская продукция, сигареты и табачное сырье, пестициды и агрохимикаты и др.);
- проектной документации (нормативы предельно допустимых выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух, проекты зон санитарной охраны, проекты санитарно-защитных зон, размещения передающего радиотехнического объекта);
- размещения различных объектов в приаэродромной территории;
- видов деятельности в связи с лицензированием (медицинской, образовательной, фармацевтической, деятельности по сбору, транспортированию, обработке отходов I–IV класса опасности, деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний, деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения);
- иных видов деятельности не в связи с лицензированием (деятельности организаций отдыха детей и их оздоровления, использования водного объекта в целях питьевого водоснабжения);
- использования водного объекта в рекреационных целях;
- деятельности, связанной с использованием источников ионизирующего излучения;
- иной деятельности (объектов) в соответствии с предписанием главного государственного санитарного врача (его заместителей).

Санитарно-эпидемиологические экспертизы, обследования, исследования, испытания и токсикологические, гигиенические и иные виды оценок проводятся по заявлению на договорной основе организациями, аккредитованными в соответствии с законодательством РФ об аккредитации в национальной системе аккредитации, в том числе подведомственными учреждениями Роспотребнадзора (Центрами гигиены и эпидемиологии).

Формируемое по итогам таких экспертиз заключение СЭЭ следует представить в Роспотребнадзор, чтобы данное ведомство выдало СЭЗ. При этом документы для получения СЭЗ подаются в Роспотребнадзор через ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии». В соответствии с Приказом Роспотребнадзора от 19.07.2007 № 224 такие учреждения осуществляют проведение организационно-технических мероприятий, связанных с проведением СЭЭ и выдачей СЭЗ.

Роспотребнадзор выдает СЭЗ и удостоверяет соответствие санитарно-эпидемиологическим и гигиеническим требованиям факторов среды обитания, условий деятельности граждан и организаций, а также используемых ими территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств.

Проблемная ситуация

Проведение СЭЭ и получение СЭЗ могут приводить к избыточным затратам предпринимателей.

Во-первых, проведение СЭЭ осуществляется в условиях ограничения конкуренции. Центры гигиены и эпидемиологии, с одной

стороны, выполняют функции фронт-офиса Роспотребнадзора при оформлении СЭЗ, а с другой — сами уполномочены проводить санитарно-эпидемиологические экспертизы, обследования, исследования, испытания и токсикологические, гигиенические и иные виды оценок и т. д. Это может приводить к склонению заявителей к проведению обследований и оценок на базе Центров гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора. Цены на их услуги, как правило, выше рыночных.

Во-вторых, проведение СЭЭ и получение СЭЗ занимают от 30 до 45 дней. Такие длительные сроки связаны с тем, что необходимо последовательно пройти две разрешительные процедуры. Сначала потребуется от 20 до 30 дней для проведения СЭЭ, затем — от 10 до 15 дней на выдачу СЭЗ. На эти сроки откладывается начало деятельности, что проявляется в упущенной выгоде. Получение двух разрешительных документов по одному и тому же вопросу является избыточным.

В-третьих, предусмотрены избыточные основания для переоформления СЭЗ. В частности, получение нового заключения потребуется при реорганизации юридического лица, изменении его наименования, юридического адреса, сокращении вида работ (услуг) в составе лицензируемой деятельности. Например, при покупке готового аптечного бизнеса на каждую торговую точку (аптеку, аптечный киоск) потребуется переоформить СЭЗ на нового собственника. На сроки переоформления СЭЗ откладывается начало деятельности, что также отражается на упущенной выгоде.

Экономическая оценка

Расчет затрат на проведение СЭЭ и получение СЭЗ затруднен тем, что сведения о количестве выданных заключений не публикуются. В Интернете размещаются

разрозненные данные в отношении отдельных территориальных органов Роспотребнадзора. Например, Управление Роспотребнадзора по Нижегородской области в 2022 г. выдало 3645 СЭЗ, из них на вид деятельности — 2323 СЭЗ, на проектную документацию — 1322 СЭЗ¹. В связи с отсутствием точной информации расчет сделан с допущением, что в целом по Российской Федерации выдается около 50 тыс. СЭЗ. Исходя из этого объема реализация неэффективной функции обходится экономике России до 1,8 млрд руб. в год (табл. 5.4).

В оценке затрат учтены стоимость проведения СЭЭ (30–35 тыс. руб., по данным обследования рынка), а также трудозатраты сотрудников, которые должны сопровождать получение услуги (4–6 ч рабочего времени с учетом средней заработной платы по аналогичным должностям).

Проведение санитарно-эпидемиологических экспертиз без взаимодействия с подведомственными предприятиями Роспотребнадзора и последующего получения СЭЗ позволит достичь экономии по Москве до 150 млн руб., по России в целом — до 1,5 млрд руб.

Возможные пути решения

В целях совершенствования регулирования и исключения избыточного административного давления предлагаются следующие меры:

- прекратить осуществление Центрами гигиены и эпидемиологии Роспотребнадзора функций по проведению организационно-технических мероприятий, связанных с проведением СЭЭ и выдачей СЭЗ, что сопряжено для них с конфликтом интересов и приводит к ограничению конкуренции;
- отменить необходимость получения СЭЗ как избыточной процедуры;

Таблица 5.4

Удельная стоимость требований по проведению санитарно-эпидемиологических экспертиз

Ежегодные затраты, Москва	млрд руб.	≈ 0,2
Ежегодные затраты, Россия	млрд руб.	≈ 1,8

Источник: Расчеты авторов.

1 О результатах выдачи санитарно-эпидемиологических заключений за 2022 г. // Управление Роспотребнадзора по Нижегородской области. <<https://52.rosпотребнадзор.ru/content/o-результатах-выдачи-санитарно-эпидемиологических-заключений-за-2022г>> (дата обращения: 14.02.2023).

■ взамен данной процедуры следует возложить на юридические лица и индивидуальных предпринимателей обязанность по уведомлению о положительном заключении СЭЭ, проведенной организациями, аккредитованными в соответствии с законодательством РФ об аккредитации в национальной системе аккредитации. Ведение реестра СЭЭ должно осуществляться Роспотребнадзором. Соответствующая государственная услуга по внесению сведений о заключениях СЭЭ должна быть доступна полностью в электронном виде на ЕПГУ в уведомительном порядке.

Кроме изменения организационной модели, следует минимизировать перечень случаев, когда необходимо переоформлять документ о соответствии санитарно-эпидемиологическим требованиям. Поскольку оценку на соответствие таким требованиям проходят объекты (помещения, документация, оборудование), не следует обязывать предпринимателей переоформлять документ о соответствии при изменении характеристик субъекта, владеющего таким объектом (так как это не влияет на предмет оценки). В частности, не следует переоформлять разрешительный документ при реорганизации юридического лица, изменении его наименования, юридического адреса, при сокращении вида работ (услуг) в составе лицензируемой деятельности, в рамках которой необходимо подтверждать соответствие санитарно-эпидемиологическим требованиям.

Предлагаемые изменения не приведут к ухудшению текущего состояния санитарно-эпидемиологического благополучия. По-прежнему будет требоваться проведение санитарно-эпидемиологических

экспертиз, обследований, исследований, испытаний и токсикологических, гигиенических и иных видов оценок в установленных законодательством случаях. Однако реализация предложений позволит сократить транзакционные издержки при взаимодействии с уполномоченными организациями.

Во-первых, изменение организационной модели подтверждения соответствия санитарно-эпидемиологическим требованиям позволит исключить возможность ограничения конкуренции со стороны ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии». Такие учреждения наравне с иными аккредитованными организациями будут оказывать экспертные услуги. Однако они не будут более выполнять организационно-технические функции при выдаче СЭЭ. Реализация предлагаемых изменений должна привести также к повышению конкуренции на рынке услуг по проведению экспертиз и иных видов оценок, что позволит снизить цены на эти услуги.

Во-вторых, максимально упрощается процедура уведомления Роспотребнадзора о результатах СЭЭ. Такое уведомление может быть направлено в электронном виде без обращения в какие-либо организации непосредственно самого заявителя. У Роспотребнадзора должно сохраниться право не принять уведомление о СЭЭ, но только в строго определенных случаях очевидно несоответствия регистрируемого заключения СЭЭ требованиям законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии.

Таким образом, затраты бизнеса на соблюдение обязательного требования будут сокращены при неухудшении текущего уровня безопасности охраняемых ценностей.

2. Производственный контроль за условиями труда

Описание обязательного требования

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» индивидуальные предприниматели и юридические лица обязаны осуществлять производственный контроль, в том числе посредством проведения лабораторных исследований и испытаний, за соблюдением санитарно-эпидемиологических

требований и проведением санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий.

Положения ст. 32 этого закона позволяют разделить направления производственного контроля на:

■ производственный контроль, реализуемый при выполнении работ и оказании услуг, а также при производстве, транспортировке, хранении и реализации продукции (в порядке,

установленном техническими регламентами или применяемыми до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов санитарными правилами);

- производственный контроль за условиями труда.

На каждом предприятии должна быть программа производственного контроля. Мероприятия производственного контроля за условиями труда осуществляются посредством проведения (организации) лабораторных исследований (испытаний) и измерений факторов производственной среды. Лабораторные исследования и испытания организуются хозяйствующим субъектом и проводятся испытательной лабораторией (центром), принадлежащей хозяйствующему субъекту, или иной лабораторией (центром), аккредитованной в соответствии с законодательством РФ об аккредитации в национальной системе аккредитации. В рамках производственного контроля все работодатели должны, как минимум, проводить контроль параметров микроклимата и производственный контроль за биологическими факторами не реже 1 раза в год.

На практике для массовых рабочих мест (водители, административно-управленческий персонал, офисные работники) производственный контроль за условиями труда проводится крайне формально и ситуативно.

Проблемная ситуация

Производственный контроль очень важен для обеспечения безопасности работ, услуг, продукции (например, производственный контроль на пищевом производстве, производственный контроль за качеством воды в бассейнах и аквапарках, производственный контроль за качеством проведения стерилизации инструментов и эффективностью работы стерилизационного оборудования в организациях, оказывающих косметические и парикмахерские услуги, и т. д.).

В то же время производственный контроль за условиями труда избыточен

в отношении неопасных типовых рабочих мест (например, офисных работников). Если отсутствуют основания полагать, что на соответствующих рабочих местах имеются вредные и (или) опасные производственные факторы, то требовать от бизнеса внедрять в их офисах систему производственного контроля совершенно излишне.

Мы считаем, что «неопасными» рабочими местами являются те, в отношении которых работодателем подана декларация соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда. Это означает, что на таких рабочих местах не выявлены вредные и (или) опасные производственные факторы, и условия труда на них признаны оптимальными и допустимыми. В Москве таких рабочих мест около 65%, в России — 37%¹.

Наоборот, если по результатам специальной оценки условий труда выявлены опасные производственные факторы, то производственный контроль должен обеспечивать реализацию мероприятий по улучшению условий и охраны труда работников (мер по защите от воздействия вредных и (или) опасных производственных факторов), разработанных по результатам СОУТ.

Экономическая оценка

Экономическая оценка издержек на соблюдение требования о проведении производственного контроля за условиями труда приведена в табл. 5.5.

В оценке затрат учтены расходы на разработку программы производственного контроля (80–150 руб. за одно рабочее место, согласно обследованию рынка²), которая обновляется 1 раз в 5 лет, трудозатраты на ведение документации производственного контроля, а также затраты на замеры с привлечением лабораторий (900–2500 руб. за одно рабочее место). При этом затраты на замеры рассчитаны с допущением, что надлежащим образом обязательные требования выполняют только треть работодателей, и оценкой, что каждые 5–7 рабочих мест являются аналогичными и для них достаточно одного замера. Трудозатраты на ведение документации производственного

1 Расчет сделан, исходя из открытых данных Сводного реестра деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям труда, публикуемого на сайте Роструда (<https://rostrud.gov.ru/rostrud/devatelnost/?CAT_ID=5206>), и данных Росстата о численности занятых в возрасте 15 лет и старше в июле — сентябре 2022 г. (<http://rosstat.gov.ru/labour_force>).

2 <<https://srg-eco.ru/services/>>.

Таблица 5.5

Издержки на соблюдение требования о проведении производственного контроля за условиями труда в отношении рабочих мест, на которых не выявлены вредные (опасные) производственные факторы

Суммарные издержки, Москва	млрд руб.	2,9–7
Суммарные издержки, Российская Федерация	млрд руб.	15,3–38,5

Источник: Расчеты авторов.

контроля подсчитаны с допущением, что время, необходимое на заполнение журнала по одному контролируемому фактору составляет 2 мин. Журнал заполняется ежегодно. Рабочее время соотнесено со средней зарплатой специалиста по охране труда с учетом налоговых и страховых отчислений из фонда оплаты труда.

Подсчитанные таким образом затраты соотнесены со статистикой Роструда о численности работников, занятых на рабочих местах, в отношении которых поданы декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда по Москве и по России¹. Отказ от проведения производственного контроля за условиями труда на таких рабочих местах позволит исключить затраты, расчет которых приведен выше.

Возможные пути решения

Предлагается исключить проведение производственного контроля за условиями труда на рабочих местах (в рабочих зонах, в которых находятся соответствующие

рабочие места), на которых вредные и (или) опасные производственные факторы не выявлены и условия труда на которых признаны оптимальными или допустимыми, по данным реестра деклараций соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда.

При реализации данного предложения целесообразно наделить Роспотребнадзор полномочием направлять в Роструд материалы проверок в целях принятия решения о прекращении действия декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда. Таким образом, Роспотребнадзор при выявлении в результате контрольной (надзорной) деятельности в рабочих зонах (на рабочих местах) факторов, которые не соответствуют гигиеническим нормативам, сможет добиваться прекращения действия необоснованно принятой декларации соответствия условий труда государственным нормативным требованиям охраны труда. Это приведет к необходимости осуществления на таких рабочих местах производственного контроля.

3. Профессиональная гигиеническая подготовка и аттестация работников

Описание обязательного требования

Согласно ст. 36 Федерального закона от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» профессиональная гигиеническая подготовка и аттестация проводятся в отношении должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением,

транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, с воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения. Обязанность по гигиеническому обучению работников возложена на работодателей.

Гигиеническая подготовка и аттестация должны проводиться в отношении так называемого декретированного контингента, к которому относятся:

1 <http://rosstat.gov.ru/labour_force>.

- работники, контактирующие с пищевыми продуктами и питьевой водой, в том числе на производстве, в оптовой и розничной торговле, на предприятиях общественного питания и в других сферах (например, на транспорте с пищевыми продуктами контактируют бортпроводники);
- работники, связанные с коммунальным и бытовым обслуживанием населения (работники гостиниц, бассейнов, фитнес-центров, салонов красоты, парикмахерских, бань, саун);
- работники системы образования и воспитания детей, в том числе школ, детских садов, организаций дополнительного образования детей, детских оздоровительных лагерей.

Гигиеническое обучение проводится на платной основе уполномоченными организациями, а аттестация работников по итогам обучения проводится подведомственными учреждениями Роспотребнадзора — региональными Центрами гигиены и эпидемиологии.

Профессиональная гигиеническая подготовка и аттестация проводятся для лиц, впервые устраивающихся на работу, а также впоследствии с периодичностью от 1 раза в год до 1 раза в 2 года (в зависимости от категории работников). Гигиеническая подготовка проводится по очной или заочной форме. Отметка о прохождении аттестации проставляется в личной медицинской книжке и в реестре личных медицинских книжек.

Проблемная ситуация

К признакам избыточности требования о профессиональной гигиенической подготовке и аттестации работников относятся:

- крайне широкий круг работников, обязанных проходить гигиеническое обучение и аттестацию (например, гигиеническое обучение и аттестацию должны проходить работники, контактирующие исключительно с упакованной пищевой продукцией (работники складов, перемещающих пищевые продукты, во-первых, в потребительской, а во-вторых, в транспортной упаковке));
- практика расширения перечня работников в субъектах РФ (постановлениями главных государственных са-

нитарных врачей по субъекту РФ) включением в него также работников торговли промышленными товарами и работников городского пассажирского транспорта;

- избыточная периодичность гигиенического обучения (1 раз в 2 года, а для отдельных категорий работников — 1 раз в год);
- проведение гигиенического обучения на платной основе третьими лицами;
- необходимость аттестации, проводимой работниками государственных учреждений также на платной основе.

На практике гигиеническое обучение массово проводится исключительно формально без реальных занятий по программе. Отметим также, что требование пройти сплошное обучение и аттестацию во внешних организациях по всему кругу линейного персонала, относящегося к декретированному контингенту, является аномальным для российского регулирования. В других сферах (охрана труда, пожарная безопасность, промышленная безопасность) допускается обучение (аттестация) по профессиональным отраслевым знаниям в отношении линейного персонала силами самого предприятия. Требование о прохождении обучения (аттестации) во внешних организациях, как правило, распространяется только в отношении ответственных работников предприятия, в том числе на которых возложены функции по проведению инструктажей или проверки знаний персонала. В сфере санитарно-эпидемиологического благополучия целесообразно применить те же подходы и заменить гигиеническую подготовку и аттестацию работников внутренними инструктажами.

Экономическая оценка

Реализация неэффективной функции обходится экономике г. Москвы от 0,2 млрд до 0,7 млрд руб. в год, а по России — от 4,6 млрд до 10,6 млрд руб. в год (табл. 5.6).

Для оценки затрат определено примерное количество работников предприятий (декретированный контингент) с видами экономической деятельности, в отношении которых требуется соблюдение анализируемого требования («Производство пищевых продуктов», «Торговля розничная пищевыми продуктами, напитками и табачными изделиями в специализированных магазинах»,

Таблица 5.6
Удельная стоимость требований по проведению профессиональных гигиенических подготовок и аттестаций

Ежегодные затраты, Москва	млрд руб.	0,2–0,7
Ежегодные затраты, Российская Федерация	млрд руб.	4,6–10,6

Источник: Расчеты авторов.

«Деятельность по предоставлению мест для временного проживания», «Образование общее» и т. д.). Общее число сотрудников в этих видах деятельности, согласно Федеральной службе государственной статистики, составляет более 690 тыс. в Москве и около 8 млн сотрудников в России.

В оценке затрат учтены расходы на прохождение самой процедуры, а также время работников предприятий, которые они тратят, чтобы пройти обучение и аттестацию (из расчета 4 ч). Средняя стоимость подготовки и аттестации одного сотрудника в Центре гигиены и эпидемиологии составляет порядка 1182 руб. Повторная подготовка стоит 828 руб. за одного сотрудника. Сделано допущение, что первичную подготовку в год проходят 20% сотрудников, а вторичную подготовку — остальные 80%.

Возможная экономия средств оценена как разница между стоимостью текущей системы подготовок и ценой предложенной альтернативной системы регулирования, которая подразумевает прохождение инструктажа. Инструктаж, согласно нашей оценке, занимает примерно 40 мин в качестве первичного для новых сотрудников и 20 мин в качестве повторного. В таком случае издержки компаний в России составят 1,5–2,9 млрд руб., включая 68–129 млн руб. в Москве. А высвобожденная сумма экономии составляет 136–579 млн руб. в Москве и 3–7,6 млрд руб. в России.

Возможные пути решения

В целях совершенствования регулирования и исключения избыточного административного давления предлагаются следующие меры:

→ полная отмена требования об аттестации работников ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии»;

→ отмена массовой гигиенической подготовки работников, проводимой сторонними организациями в отношении широкого круга работников;

→ установление нового требования об обучении по дополнительным профессиональным программам, затрагивающим вопросы гигиены и санитарии, в отношении лиц, ответственных за обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических требований на предприятиях, деятельность которых связана с высокими санитарно-эпидемиологическими рисками;

→ перечень таких видов деятельности, при осуществлении которых на предприятиях должны быть назначены обученные ответственные лица, следует утвердить постановлением Правительства РФ (далее — список Правительства РФ);

→ взамен массовой гигиенической подготовки работников на предприятиях, осуществляющих виды деятельности по списку Правительства РФ, должны быть введены внутренние гигиенические инструктажи, проводимые с работниками ответственным лицом при их приеме на работу, а также при переводе на иную должность внутри организации (если новые должностные обязанности связаны с высокими санитарно-эпидемиологическими рисками);

→ внутренние гигиенические инструктажи должны проводиться ответственными лицами организаций, прошедшими дополнительное профессиональное обучение по образовательным программам, затрагивающим вопросы гигиены и санитарии;

→ программы производственного контроля на предприятиях, осуществляющих виды деятельности по списку

Правительства РФ, должны быть дополнены описанием конкретных производственных процессов (контрольных критических точек), в отношении которых необходима дополнительная разъяснительная работа с персоналом в целях надлежащего соблюдения работниками санитарно-эпидемиологических требований при выполнении таких процессов;

- на предприятиях, осуществляющих виды деятельности по списку Правительства РФ, должны разрабатываться программы внутренних гигиенических инструктажей, в которых необходимо давать разъяснения о надлежащем выполнении конкретных производственных процессов, связанных с высокими санитарно-эпидемиологическими рисками, отнесенными в соответствии с программами производственного контроля к контрольным критическим точкам.

Предлагаемые изменения не приведут к ухудшению текущего состояния санитарно-эпидемиологического благополучия, так как в настоящее время сложилась массовая практика исключительно формального соблюдения требования о гигиенической подготовке работников. В то же время затраты бизнеса на соблюдение избыточного обязательного требования будут исключены.

При этом ожидается, что предлагаемые изменения могут не только не снизить, но и повысить уровень санитарной безопасности. Предлагаемые взамен гигиенической подготовки внутренние гигиенические инструктажи должны иметь более специализированный и прикладной характер, они будут разъяснять работнику важность соблюдения соответствующих санитарно-эпидемиологических требований в рамках выполнения конкретных производственных процессов, отнесенных к контрольным критическим точкам.

5.3 Кейсы контроля за общепитом

1. Система приточно-вытяжной вентиляции организаций общественного питания

Описание обязательного требования

Согласно п. 2.12 Санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.10.2020 № 32 (далее — СанПиН 2.3/2.4.3590-20), система приточно-вытяжной вентиляции производственных помещений предприятий общепита оборудуется отдельно от систем вентиляции помещений, также расположенных в здании, но не предназначенных для организации питания людей.

Пункты 2.13, 2.14 СанПиН 2.3/2.4.3590-20 вводят ряд дополнительных требований к оборудованию приточно-вытяжной вентиляции на предприятии. Может

потребоваться установка следующих видов оборудования:

- 1) локальных вытяжных систем — в зонах с источниками выделения газов, пыли (мучной), влаги, тепла;
- 2) противопыльных и бактерицидных фильтров на приточной части вентиляции — в помещениях отделки кондитерских изделий;
- 3) бактерицидного оборудования — в помещениях, задействованных в приготовлении холодных блюд, мягкого мороженого, кондитерских цехах по приготовлению крема и отделки тортов и пирожных, цехах и (или) участках порционирования блюд, упаковки и формирования наборов готовых блюд.

В случае открытия заведения в многоквартирном доме следует обеспечить

соблюдение «Правил оказания услуг и выполнения работ, необходимых для обеспечения надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме», утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.04.2013 № 29. При таком подходе система вентиляции относится к общей системе инженерно-технического обеспечения жилого здания, т. е. к общему имуществу дома, а это, в свою очередь, означает специальную процедуру разработки и согласования проектно-технических решений по оборудованию обособленной приточно-вытяжной вентиляции. Также предприниматель должен получать согласие собственников помещений дома на проведение любых работ, связанных с использованием общедомового имущества.

Проблемная ситуация

Санитарные нормы и правила в части приточно-вытяжной вентиляции, разработанные во многом с ориентацией на крупные предприятия, зачастую имеющие собственное здание или расположенные в нежилом комплексе, не только задерживают развитие сферы общественного питания, но и не обеспечивают в полной мере защиту публичных интересов.

К примеру, средние по размеру заведения иногда пользуются приточно-вытяжной вентиляцией, а иногда устанавливают канальные промышленные вентиляторы

(вытяжные зонты), сохраняя общий для помещений приток воздуха, но при этом фильтруя запахи, что практически исключает жалобы иных лиц, а значит, и проверки Роспотребнадзора. Такая практика и раньше противоречила регулированию, однако предприниматели всегда могли сослаться на п. 4.6 СП 2.3.6.1079-01 «Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания...», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 08.11.2001 № 31, согласно которому «устройство и оборудование выбросов, систем местной вытяжной вентиляции не должны влиять на ухудшение условий проживания и пребывания». Теперь такого правила нет.

Громоздкая и протяженная система обособленной приточно-вытяжной вентиляции, большая часть объема которой сосредоточена на внешней части здания, является крайне сложной для монтажных и проектных работ, а также влияет на эстетическую привлекательность архитектурного объекта и снижает его коммерческий потенциал.

Помимо этого, в Правилах существует пробел в отношении небольших предприятий, для определения которых можно выбрать уже используемую в СанПиН 2.3/2.4.3590-20 границу в 25 посадочных мест. Они тоже должны оборудовать

Таблица 5.7

Удельная стоимость требования по наличию обособленной системы приточно-вытяжной вентиляции, Россия

Общая стоимость для всех объектов	млрд руб.	21,0–30,8
Ежегодные затраты	млрд руб.	1,8–3,1

Источник: Расчеты авторов.

Таблица 5.8

Удельная стоимость требования по наличию обособленной системы приточно-вытяжной вентиляции, г. Москва

Общая стоимость для всех объектов	млрд руб.	3,8–5,6
Ежегодные затраты	млрд руб.	0,3–0,6

Источник: Расчеты авторов.

полноценную приточно-вытяжную систему вентиляции, хотя, как будет показано далее, издержки на ее установку очень высоки. Это вынуждает малый бизнес работать в «серой» зоне, даже если он использует альтернативные способы вентиляции.

Экономическая оценка

Для расчета средней стоимости системы вентиляции для одного заведения были проанализированы публичные сметы и готовые коммерческие предложения специализированных организаций. Проектная смета определена в 310–460 тыс. руб. Средний фактический срок службы системы, исходя из сведений, полученных в ходе интервью с отраслевыми экспертами, составляет порядка 12 лет.

Согласно данным Росстата за 2021 г., в России насчитывалось 67 775 организаций общепита, из них 12 231 в Москве. В чистый экономический расчет стоимости оборудования систем приточно-вытяжной вентиляции и дальнейшей амортизации не включались косвенные издержки, связанные, например, с более высокой арендной платой общепита в сравнении с другими типами бизнеса.

Удельная стоимость требования по наличию обособленной системы приточно-вытяжной вентиляции в Москве и в России в целом приведена в табл. 5.7 и 5.8.

В случае реализации предложенных мер ежегодная экономия в г. Москве с учетом предполагаемых затрат на альтернативное оборудование составит 0,1–0,2 млрд руб. в год, а в России 0,7–1,1 млрд руб. в год.

Отдельной проблемой для предприятий общепита является процедура согласования установки приточно-вытяжной вентиляции. Так, хотя арендатору нежилых помещений в многоквартирном доме всегда требовалось согласие собственников квартир для установки комплексной системы вентиляции, затрагивающей фасад здания, ранее на территории Москвы в соответствии с Распоряжением Мосжилинспекции от 14.07.2010 № Ц-1244–10/А101359 собственник нежилого помещения был освобожден от такой обязанности даже в жилом доме, что дополнительно мотивировало предпринимателей вкладываться в экономику города.

Однако в последние годы данная практика была прекращена и нормативно, и на

уровне правоприменения. В частности, один из многочисленных судебных споров между предпринимателями и жильцами многоквартирных домов был рассмотрен Верховным Судом РФ, который попробовал закрыть существующую правовую неопределенность. Высшая судебная инстанция встала на сторону коллективного истца, подчеркнув, что на стены и коммуникации здания распространяется право общей долевой собственности всех жильцов, а значит, и вопросы согласования установки приточно-вытяжной вентиляции должны решаться на их общем собрании¹.

В настоящий момент законное открытие новых организаций общепита в жилых зданиях, особенно расположенных в районах исторической застройки Москвы, существенно затруднено. Преимущественно используется старый фонд, ранее адаптированный под нормы, что снижает предложение на рынке и влечет рост его цены. Как и в случае с новым фондом недвижимости, в арендную плату / стоимость помещений почти всегда закладываются дополнительные расходы на выплаты собственникам за пользование общей долевой собственностью.

Возможные пути решения

Предлагается допустить для заведений, имеющих менее 25 посадочных мест, использование мобильных автономных установок обеззараживания и очистки воздуха вместо оборудования обособленной системы приточно-вытяжной вентиляции. Руководствуясь целью исключения загрязнения воздуха, предприятия при выборе мощности и характеристик оборудования под собственные нужды должны будут следовать действующим гигиеническим нормам, в настоящий момент установленным Санитарно-эпидемиологическими правилами и нормами СанПиН 1.2.3685–21 «Гигиенические нормативы и требования к обеспечению безопасности и (или) безвредности для человека факторов среды обитания», утвержденных постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 28.01.2021 № 2.

Выбор оборудования, соответствующего нормативам, а также регулярный лабораторный и (или) инструментальный контроль качества воздуха будут являться

1 Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 28.12.2020 № 305-ЭС20–17471 по делу № А40–219601/2018.

обязательной частью производственного контроля, основанного на анализе рисков конкретного предприятия (принципы ХАССП). С целью предотвращения злоупотреблений данное исключение не будет распространяться на предприятия, работающие на доставку. Также для всех предприятий сохранится возможность устанавливать приточно-вытяжную вентиляцию без дополнительных ограничений.

В случаях, когда конструктивные особенности помещений здания позволяют

обеспечить достаточную силу приточной вентиляции для конкретного предприятия общественного питания, о чем имеется проектное заключение, допускается установка только системы вытяжной вентиляции в виде канальных промышленных вентиляторов, дополнительно оборудованных автоматикой, системой фильтрации (в том числе бактерицидной), а также при необходимости противопожарными и жируловительными элементами.

2. Ограничение реализации продукции общепита

Описание обязательного требования

Заведения общепита, работающие с готовыми к употреблению кулинарными и кондитерскими изделиями, должны придерживаться целой группы обязательных требований, существенно ограничивающих возможность реализации их продукции. В соответствии с п. 3.5 СанПиН 2.3/2.4.3590–20 устанавливается ряд универсальных для всех организаций правил, способствующих предотвращению размножения патогенных микроорганизмов:

- 1) готовые блюда, требующие разогревания перед употреблением, должны подлежать утилизации после нахождения на раздаче более 3 ч с момента изготовления;
- 2) запрещается реализация готовых блюд на следующий день после приготовления;
- 3) запрещается замораживание нереализованных готовых блюд для последующей реализации в другие дни.

Кроме того, регулятор обращает внимание на отдельные узкие вопросы, затрагивающие в первую очередь правила хранения чувствительных видов продукции. Так, подп. 3.5.2 СанПиН 2.3/2.4.3590–20 указывает на необходимость хранения холодных блюд, кондитерских изделий и напитков исключительно в охлаждаемых витринах либо в отсеках холодильного оборудования. В то же время подп. 3.5.3 этого СанПиНа запрещает заправку соусами (без учета растительных масел) тех готовых

блюд и салатов, которые не предназначены для хранения и реализации в самом предприятии.

При осуществлении доставки по заказам потребителей действуют и другие ограничения реализации продукции. Осуществляя перевозку и хранение пищевой продукции общественного питания в виде полуфабрикатов, охлажденных, замороженных¹ и горячих блюд, кулинарных изделий, предприятие должно упаковывать продукцию в индивидуальную упаковку, в соответствии с маркировкой по применению блюда, наносимой для последующего контакта с пищевой продукцией.

Проблемная ситуация

Хотя у некоторых ограничений действительно есть основания, общие требования к утилизации продукции на следующий день после приготовления, а также после 3 ч нахождения на раздаче могут являться избыточными и несоразмерными цели защиты публичного интереса — жизни и здоровья граждан. Косвенно это подтверждает сам регулятор, так и не устранивший существующую коллизию в Санитарных нормах и правилах.

Дело в том, что, помимо универсального запрета на реализацию готовых блюд при определенных условиях, появившегося в 2021 г., продолжает также действовать постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.05.2003 № 98 «О введении в действие Санитарно-эпидемиологических правил и нормативов СанПиН 2.3.2.1324–03. Продовольственное

1 Не допускается заморозка уже приготовленного блюда, однако оно может быть изначально предназначено для заморозки.

сырье и пищевые продукты. Гигиенические требования к срокам годности и условиям хранения пищевых продуктов. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы» (далее — СанПиН 2.3.2.1324–03).

В качестве приложения 1 к рассматриваемому документу указаны «Условия хранения, сроки годности особо скоропортящихся и скоропортящихся продуктов при температуре (4 +/- 2) град. С». Приложение включает в том числе ряд категорий готовых блюд, таких как:

- говядина и свинина жареные для холодных блюд, говядина и свинина жареные крупным куском — срок годности 36 ч;
- пловы, пельмени, манты, беляши, блинчики, пироги — срок годности 24 ч;
- блюда готовые из птицы жареные, отварные, тушеные — срок годности 48 ч и т. д.

При этом Санитарные правила и нормативы, утвержденные в 2003 г., сегодня кажутся заниженными, ведь современные методы приготовления пищи могут продлевать срок годности многим готовым блюдам, что подтверждается исследованиями. Мясо птицы, имеющее срок годности 48 ч, после термической обработки и при низкой температуре, с использованием технологии су-вид способно не терять качественные микробиологические показатели в течение 7 суток¹. Утилизация таких блюд приводит к значимым издержкам.

Экономическая оценка

Для расчета усредненной цены ограничений в ходе интервью с отраслевыми экспертами была определена доля продукции

общественного питания, подлежащая утилизации вскоре после приготовления (5–8%).

Согласно данным Росстата за 2021 г., в России насчитывалось 67 775 организаций общепита, из них 12 231 в Москве. На основе анализа специфики различных заведений было определено, что доля готовой продукции, подлежащей утилизации, неоднородна и может различаться в столовых, кафе, ресторанах и барах. В связи с этим, используя открытые данные Правительства Москвы, а также методы репрезентации, авторы доклада установили корректирующие коэффициенты в зависимости от типа предприятия общепита (см. табл. 5.9).

В случае реализации предложенных мер ежегодная экономия в Москве с учетом разнородности товарных позиций и затрат на экспертизу составит 4,2–9,5 млрд руб. в год, а в России 23,3–52,6 млрд руб. в год.

Кроме того, из-за мораториев пока не выработана существенная судебная и правоприменительная практика по санитарным нормам для общепита, действующим после «регуляторной гильотины». Однако некоторые решения показывают сложившийся взвешенный подход Роспотребнадзора к оценке ограничений.

К примеру, в споре, связанном с использованием соусов для заправки готовых блюд, реализуемых за пределами самого предприятия, контрольный орган не просто сослался на подп. 3.5.3 СанПиН 2.3/2.4.3590-20, установив факт нарушения, но и провел дополнительную экспертизу, подтвердившую снижение безопасности пищевой продукции в рассматриваемом деле. В частности, сотрудники Роспотребнадзора в рамках проведения плановой выездной проверки направили на экспертизу в аккредитованную лабораторию шесть образцов заправленных соусами

Таблица 5.9
Удельная стоимость требования по ограничению реализации кулинарной продукции

Потери предприятий общепита в г. Москве	млрд руб.	7,3–14,0
Потери предприятий общепита в России	млрд руб.	40,4–77,5

Источник: Расчеты авторов.

1 Меретукова Ф. Н., Абрегова Н. В. Исследование показателей качества полуфабрикатов из мяса индейки, приготовленных по технологии су-вид // Новые технологии. 2021. № 2. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

салатов и установили, что они не соответствуют требованиям ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции» по микробиологическим показателям БГКП, КМАФАнМ и E.coli.

Важно также, что ограничения препятствуют развитию идеологии фудшеринга в России. Это течение во многом имеет социальный характер и позволяет предприятиям бесплатно или с существенной скидкой предлагать пищу нуждающимся людям. В настоящий момент, даже если все органолептические свойства блюд сохранены, качество и безопасность не ставятся под вопрос, блюда подлежат утилизации.

Попытка установить правило, которое будет общим для всех предприятий и видов готовой продукции, является правильным шагом. Регулятор не может дифференцировать все виды пищевой продукции, а тем более установить единые инструкции по приготовлению и хранению каждого из них, но в условиях рыночной и конкурентной экономики это и не является его задачей. Для снижения избыточности рассмотренных обязательных требований необходимо разработать систему легальных исключений.

Возможные пути решения

В целях совершенствования регулирования и исключения избыточного административного давления предлагаются следующие меры:

- допустить возможность проведения процедуры обоснования срока годности отдельного готового блюда на основе его обязательных технологических документов (в том числе технологической

карты), разработанных в рамках производственного контроля, основанного на анализе рисков конкретного предприятия (принципы ХАССП);

- обоснование срока годности готового блюда проводить посредством санитарно-эпидемиологической экспертизы в учреждениях, подведомственных Роспотребнадзору, либо в аккредитованных для проведения соответствующих испытаний лабораториях;
- для проведения исследований лабораториям понадобится дополнительный руководящий документ, учитывающий особенности приготовления, хранения и перемещения готовых блюд на предприятиях общественного питания. В качестве базового инструмента оценки размножения патогенных микроорганизмов выступает ТР ТС 021/2011 «О безопасности пищевой продукции». Однако при отсутствии разработанного руководящего документа могут частично использоваться МУК 4.2.1847-04.4.2. «Методы контроля. Биологические и микробиологические факторы. Санитарно-эпидемиологическая оценка обоснования сроков годности и условий хранения пищевых продуктов. Методические указания», утвержденные Главным государственным санитарным врачом РФ 06.03.2004, а также СанПиН 2.3.2.1324-03;
- в отличие от существующей в России процедуры установления и обоснования сроков годности новых пищевых продуктов, материалов и изделий, данная процедура будет иметь сугубо добровольный характер и не создаст дополнительной регуляторной нагрузки.

5.4 Ограничение строительства на землях лесного фонда

Описание обязательного требования

Лесной кодекс Российской Федерации ограничивает строительство на землях лесного фонда. Сохранение лесов является одним из принципов лесного законодательства. Строительство на лесных участках неминуемо сопряжено с рубками деревьев, кустарников, в том числе сплошными. Тем не менее законодательство предусматривает случаи, когда допускается строительство на землях лесного фонда, даже если такое строительство не связано с созданием лесной инфраструктуры. Например, ст. 21 и 21.1 Лесного кодекса РФ разрешают строительство на землях лесного фонда при использовании лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых с учетом ряда ограничений. В частности, Правительство РФ наделено правом определять перечень допустимых для строительства объектов в указанных целях, а также категории и подкатегории лесов, в которых соответствующие объекты можно строить. Например, в наибольшей степени строительство ограничено в ценных лесах (в том числе в пустынных и полупустынных лесах, в лесостепных лесах, запретных полосах лесов, расположенных вдоль водных объектов, и т. д.).

До апреля 2022 г. допустимые случаи строительства на землях лесного фонда при использовании лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых определялись Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р (далее — Распоряжение от 27.05.2013 № 849-р)¹. Однако 23.04.2022 и 30.04.2022 Правительством Российской Федерации были приняты два распоряжения²,

утверждающих новые Перечни некапитальных и капитальных объектов разработки месторождений полезных ископаемых (далее — Распоряжение от 23.04.2022 № 999-р и Распоряжение от 30.04.2022 № 1084 соответственно).

Новые акты Правительства РФ существенно ограничили строительство на землях лесного фонда. В табл. 5.10 приведен краткий сравнительный анализ допустимых случаев строительства в соответствии с новым и предыдущим порядками.

Проблемная ситуация

Распоряжения от 23.04.2022 № 999-р и от 30.04.2022 № 1084 стали неожиданными для горнодобывающей отрасли и накладывают ограничения на реализацию инвестиционных планов. Акты Правительства РФ приняты без учета норм Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». В них не устанавливается срок их действия, который не может превышать 6 лет со дня их вступления в силу согласно ч. 4 ст. 3 указанного закона. Кроме того, данные акты вступили в силу практически незамедлительно, а не так, как того требует закон: с 1 марта либо с 1 сентября соответствующего года, но не ранее, чем по истечении 90 дней после дня официального опубликования.

Горнодобывающие компании планировали свою деятельность исходя из предыдущего регулирования, установленного Распоряжением от 27.05.2013 № 849-р.

Например, АО «Михайловский ГОК им. А. В. Вавричева» были инициализированы и проведены мероприятия по изменению категории защитности лесных участков площадью 2552,7 га. Общая площадь существующих отвалов

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.05.2013 № 849-р «Об утверждении Перечня объектов, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов».

2 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23.04.2022 № 999-р «Об утверждении Перечня некапитальных строений, сооружений, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.04.2022 № 1084-р «Об утверждении Перечня объектов капитального строительства, не связанных с созданием лесной инфраструктуры, для защитных лесов, эксплуатационных лесов, резервных лесов».

Таблица 5.10

Допустимые случаи капитального строительства на землях лесного фонда при использовании лесов в целях осуществления геологического изучения недр, разведки и добычи полезных ископаемых

Категории лесов	Допустимые случаи строительства до апреля 2022 г.	Допустимые случаи строительства после апреля 2022 г.
Отдельные категории ценных лесов (лесов, расположенных в водоохранных зонах, а также в запретных полосах лесов, вдоль водных объектов)	— 116 допустимых объектов (для разработки месторождений углеводородного сырья); — 1 допустимый объект (для разработки месторождений иных полезных ископаемых).	87 допустимых объектов
Отдельные категории ценных лесов (лесов, расположенных в пустынных, полупустынных, лесостепных, лесотундровых зонах, степях, горах)	— 1 допустимый объект капитального строительства и 2 некапитальных объекта	Строительство не допускается
В защитных лесах, относящихся к категории защитных полос лесов, расположенных вдоль железнодорожных путей общего пользования, федеральных автомобильных дорог общего пользования, региональных автомобильных дорог общего пользования	— 130 допустимых объектов строительства	116 допустимых объектов строительства
В эксплуатационных лесах и в резервных лесах	— 130 допустимых объектов строительства	116 допустимых объектов строительства

Источник: Составлено авторами, данные — распоряжения Правительства Российской Федерации № 849-р от 27.05.2013 и № 1084 от 30.04.2022

АО «Михайловский ГОК им. А. В. Варичева», в которые складированы вскрышные породы, составляет 6172 га. В связи с тем что в процессе горных работ объемы вскрышных пород увеличиваются, а приемная способность существующих отвалов заканчивается, для предотвращения остановки деятельности предприятия, а также с целью исполнения требований лицензии на пользование недрами по обязанности размещения отвалов АО «Михайловский ГОК им. А. В. Варичева» были приобретены для размещения новых отвалов, а также объектов, технологически с ними связанных, земельные участки общей площадью 2776,16 га.

Также для Удоканского медного месторождения принципиально важным является возможность размещения производственных объектов в эксплуатационных и резервных лесах. Удоканское месторождение — самое большое медное месторождение в России и одно из крупнейших в мире. Инвестиции в него уже составили более 100 млрд

руб., создано более 1800 рабочих мест. Первая очередь проекта будет введена в эксплуатацию в 2023 г. ООО «Удоканская медь» является якорным резидентом ТЕР «Забайкалье», в результате реализации проекта ВРП Забайкальского края увеличится на 10%, налоговые отчисления в бюджеты всех уровней за время отработки месторождения составят 750 млрд руб., будет создано 5,5 тыс. рабочих мест.

Принятые новые перечни допустимого строительства препятствуют реализации указанных выше планов. В принятые перечни не были включены ряд объектов, которые являются неотъемлемой технологической частью производственного процесса добычи полезных ископаемых и без которых невозможна полноценная добыча твердых полезных ископаемых (в том числе карьер, отвал, хвостохранилище и др.). При этом ранее действующим Распоряжением от 27.05.2013 № 849-р размещение указанных объектов на

территориях лесных участков было предусмотрено.

Необходимо также отметить, что новыми актами Правительства РФ не предусмотрено размещение ряда объектов (отвалов, хвостохранилищ и т. д.) в таких подкатегориях лесных участков, как пустынные, полупустынные и лесостепные леса. Данные лесные участки присутствуют в лесном фонде Курской области, которая является одним из лидеров по добыче железной руды.

Кроме того, отвалы, указанные в ранее действовавшем Перечне Распоряжения от 27.05.2013 № 849-р, не указаны в актуальном Перечне объектов капитального строительства. В Перечне некапитальных строений, сооружений приведены только «сооружения отвала».

Отсутствие данных объектов в перечнях может приостановить деятельность предприятий-недропользователей (среди которых есть градообразующие) до момента перевода лесных участков в земли промышленности (населенных пунктов), что потребует от недропользователей существенных финансовых и временных затрат на перевод земель в другие категории.

Возможные пути решения

Правительству предлагается провести консультации с представителями горнодобывающей отрасли в целях поиска баланса интересов между задачами по защите лесов и промышленного развития. В рамках таких консультаций необходимо рассмотреть возможность снятия ограничений на строительство на землях лесного фонда таких объектов (капитальных и некапитальных), как отвал, гидроотвал, шламонакопитель, шламоохранилище, хвостохранилище, и ряда других объектов. Для части объектов следует допустить их размещение на таких подкатегориях лесных участков, как пустынные, полупустынные и лесостепные леса.

Невключение указанных выше технологических объектов в перечни капитальных и некапитальных объектов создает риски невозможности геологической разведки и разработки месторождений твердых полезных ископаемых, если они расположены на лесных участках.

РЕФОРМА КНД ЗАКОНЧЕНА? АКТУАЛЬНАЯ ПОВЕСТКА НА ПЕРСПЕКТИВУ



Направление 1. Обязательные требования

Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности повышает вероятность проверки всех формально действующих в настоящий момент обязательных требований, а значит, увеличивает реальную плотность контроля и ведет к росту регуляторных непроизводительных издержек бизнеса. В результате резко возрастает актуальность вопросов сокращения объема обязательных требований. Особенно это важно в условиях санкционного давления на Российскую Федерацию.

А. Инвентаризация обязательных требований и многоуровневый РОТ

Прежде всего, необходимо решить задачу *инвентаризации обязательных требований*, применимых к конкретным видам бизнеса.

Ранее в рамках работы по «регуляторной гильотине» такого рода инвентаризация проводилась в рамках отдельных направлений, по которым действовали рабочие группы. Однако на данный момент сложно ответить на вопрос о совокупном объеме регуляторной нагрузки на конкретный вид бизнеса, с учетом того что каждый бизнес может быть проверен, как правило, в рамках нескольких десятков видов государственного контроля.

Для решения данной задачи ключевое значение имеет *развитие Реестра обязательных требований*, который является инструментом инвентаризации и должен позволять подбирать по запросу пользователя полный набор обязательных требований, применимых к конкретным видам бизнеса, с учетом основных его характеристик.

Пока поисковые выдачи РОТ представляют собой десятки тысяч вырванных из контекста положений, которые фактически не могут быть восприняты человеком (инспектором, руководителем КНО, контролируемым лицом) и с которыми практически невозможно осмысленно работать.

Решение проблемы повышения эффективности РОТ, по нашему мнению, должно предусматривать систематизацию и приоритизацию требований в реестре.

1. Для систематизации обязательных требований в реестре необходимо провести работу по укрупнению (группиров-

ке) обязательных требований, а также по фиксации юридически значимых взаимосвязей между требованиями в реестре. Для этого следует сформировать многоуровневый иерархически организованный РОТ, который будет адекватно отражать систему и иерархию нормативного регулирования. Однако, главное, это позволит систематизировать обязательные требования в реестре и представлять их пользователю в сгруппированном виде. Соответственно, система требований станет воспринимаемой, и с ней можно будет предметно работать.

2. Необходимо заложить в функционал РОТ и систем автоматизации КНД механизмы приоритизации обязательных требований. Целью является предоставление возможности выделения конечного набора наиболее важных с точки зрения устранения рисков требований. Такой подход — часть системы управления рисками, предполагающей дифференциацию обязательных требований. Он позволит сконцентрировать усилия как контрольных органов, так и бизнеса на устранении наиболее существенных рисков, что будет также способствовать снижению регуляторной нагрузки. На уровне информационных систем это позволит реализовать дифференцированный подход к реализации их функционала (например, формировать проверочные листы, обобщать статистику для дашбордов только по приоритетным требованиям).

При этом важным условием эффективности РОТ и системы автоматизации контроля в целом является закрепление требования о том, что оценка соблюдения может

осуществляться в отношении только тех обязательных требований, которые внесены в РОТ.

Б. Сокращение обязательных требований

С учетом повышения эффективности контроля и актуальности задачи преодоления негативных тенденций в экономике необходимо добиться существенного сокращения объема обязательных требований без роста рисков для безопасности.

1. Для этого прежде всего необходимо инициировать второй раунд «регуляторной гильотины», в ходе которого предметом ревизии должны стать, во-первых, обязательные требования из НПА так называемых «белых списков», т. е. тех актов, которые были приняты до 1 января 2021 г., однако по решению Правительства РФ не попали под «гильотину» и продолжили применяться. Во-вторых, предметом оценки должны стать новые обязательные требования, принятые по итогам первого раунда гильотины. В-третьих, необходимо вернуться к обсуждению судьбы старых требований, «переживших» первый раунд «гильотины» и перенесенных в обновленные НПА.

Основой для оценки обоснованности обязательных требований в рамках второго раунда должны стать результаты процедур оценки фактического воздействия и экономической оценки издержек соблюдения соответствующих требований. Важным доводом должна стать и статистика по случаям причинения вреда, а также данных о ключевых показателях эффективности контроля по соответствующим направлениям с учетом перспектив дальнейшего совершенствования данной системы (см. ниже). Наконец, следует подчеркнуть, что второй этап «регуляторной гильотины» должен предусматривать достаточные сроки для проектирования новых НПА. Во многих сферах возможности простого устранения явно избыточных требований уже исчерпаны, и снижение издержек бизнеса часто требует кардинального реинжиниринга соответствующей отрасли регулирования, который не может проводиться в режиме аврала.

2. Вторым механизмом снижения регуляторной нагрузки должна стать

ревизия подходов к предмету контрольных мероприятий. Как уже отмечалось, проверяться должны только те обязательные требования, которые внесены в обновленный многоуровневый РОТ и попали в автоматически выгружаемые проверочные листы, которые относятся к конкретному мероприятию с учетом его индивидуальных характеристик (виды его деятельности, эксплуатируемые объекты и др.). При этом применение проверочных листов должно стать обязательным не только при проведении рейдового осмотра и выездной проверки, но и в рамках документарной проверки и инспекционного визита.

3. Сокращению регуляторной нагрузки будет способствовать также изменение подходов к фиксации нарушений и составов административных правонарушений. В акты контрольного (надзорного) мероприятия и ЕРКНМ должны вноситься сведения о нарушениях конкретных обязательных требований со ссылкой на РОТ. Формальное заполнение актов с указанием абстрактного нарушения (например, «нарушение требований санитарно-эпидемиологического законодательства») должно быть исключено. Соответственно, потребуются специальные меры по контролю за корректностью указания нарушений, который мог бы осуществляться автоматизировано.

Целесообразным является также пересмотр составов административных правонарушений, которые должны предусматривать конкретные наиболее грубые нарушения. Отсылки к целой категории обязательных требований, подобные приведенным выше, должны быть минимизированы.

4. Наконец, крайне важным является расширение применения риск-ориентированного подхода в части, относящейся к обязательным требованиям.

Во-первых, к контролируемым лицам, которые отнесены к разным категориям риска, должен применяться различный

объем обязательных требований. Необходимо избегать ситуаций, когда предприниматели, отнесенные к категории низкого и чрезвычайно высокого риска, подчиняются одному и тому же набору обязательных требований, как это часто имеет место, например, в рамках трудового законодательства. Это возвращает нас к задачам второго этапа «регуляторной гильотины».

Во-вторых, необходим учет уровня рисков, которые предотвращаются тем или иным обязательным требованием. Подходы к контролю за такими требованиями должны различаться, в том числе в части периодичности контроля, видов контрольных мероприятий, возможностей применения

мер ответственности. Так, например, вряд ли целесообразно проверять с повышенной частотой требование, страхующее от незначительных рисков, даже если объект контроля отнесен к категории высокого риска. Возможно, следует внедрить подход, согласно которому такие требования вообще не должны проверяться в рамках контрольных мероприятий определенных видов (например, плановых проверок) либо чаще, чем раз в определенное количество лет, независимо от того, к какой категории риска отнесен объект контроля. При условии совершенствования РОТ и ЕРКНМ это становится принципиально возможным.

В. Проверочные листы

Использование проверочных листов в контрольной (надзорной) деятельности законодательно предусмотрено с 2016 г. Однако до сих пор данный инструмент не стал неотъемлемым атрибутом любой проверки, делающим ее более эффективной, удобной и понятной для всех участников. Почему внедрение в повседневную практику проверочных листов происходит с большими трудностями? Необходимость и значение проверочных листов никем не оспариваются, они являются важным инструментом формализации КНМ, информирования контролируемых лиц, создают понятные рамки для инспекторов. Очевидно, если данный инструмент до сих пор не стал массовым, значит, он является неудобным для какой-либо стороны КНМ. Мы полагаем, что это связано с недостаточным качеством разрабатываемых КНО проверочных листов.

Подавляющее большинство проверочных листов представляют собой простой неструктурированный перечень вопросов. В настоящем докладе выше указывалось, что 83% проверочных листов, утвержденных федеральными КНО, не имеют группировки вопросов внутри проверочных листов. Во многих проверочных листах вопросы для оценивания сконструированы посредством механического копирования нечитабельных текстов из НПА. Ведомственные практики выделения обязательных требований для включения в проверочные листы нестабильны. Одни вопросы страдают избыточной детализацией, другие — чрезмерным укрупнением и могут быть сформулированы через отсылку к какому-либо НПА («соблюдаются ли требования такого-то

НПА...»). Также актуализация содержания проверочных листов может запаздывать по сравнению со скоростью изменения регулирования, и контрольные вопросы могут не соответствовать актуальным редакциям НПА с обязательными требованиями.

Однако главной проблемой проверочных листов, на наш взгляд, является попытка фиксации в них максимального количества требований к контролируемым лицам. Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает, что в проверочные листы могут включаться не все требования, а только наиболее значимые с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда. Новый Закон № 248-ФЗ не делает такого уточнения, однако и прямо не ограничивает такую практику. Между тем КНО при разработке проверочных листов ориентируются на весь спектр требований, предъявляемых к соответствующей деятельности. В итоге проверочные листы становятся чрезмерно объемными и содержат требования к жизненным и хозяйственным ситуациям, нечасто встречающимся на практике. Заполненные по результатам конкретного КНМ проверочные листы подлежат приобщению к актам о таких КНМ. Заполнение этих листов в отношении вопросов, не касающихся деятельности контролируемого лица, превращает данную процедуру для инспекторов в обременительное и бессмысленное занятие. В итоге инструмент, который мог бы облегчить работу инспекторов, наоборот, добавляет ему отчетности о КНМ. Таким образом, проверочный лист удобен ни для инспектора, ни для контролируемого лица.

Учитывая высокий потенциал проверочных листов для формализации предмета контроля, необходимо пересмотреть подходы к их разработке для решения перечисленных проблем, исходя из следующего.

1. Основное преимущество проверочных листов для участников контрольной (надзорной) деятельности — качественное структурирование и группировка контрольных вопросов. Выполнение этого условия означает необходимость разработки проверочных листов по видам деятельности или по видам производственных объектов, но не по видам контроля.
2. Проверочный лист должен содержать только наиболее значимые требования, необходимость исполнения которых оценивается регулятором как важная. Не следует включать в проверочные листы требования, которые на практике массово не исполняются (если, конечно, КНО всерьез не намерен переломить практику и привести поднадзорную ему отрасль к соблюдению такого требования (процедуры)). Этот подход позволит также обеспечить приоритизацию требований. Государство будет тратить ресурсы на оценку только тех требований, которые в наибольшей степени влияют на безопасность или на порядок управления. К исполнению иных требований можно будет апеллировать заинтересованным лицам в судебном порядке или посредством обращения в КНО с инициативой об их включении в проверочные листы.

3. В проверочных листах недопустимо включение отсылочных формулировок. Содержание контрольного вопроса должно в достаточной степени отражать основное содержание соответствующей обязанности или запрета и не требовать обращения к какому-то иному источнику.

В будущем целесообразно отказаться от утверждения форм проверочных листов приказами федеральных органов исполнительной власти. Проверочные листы должны формироваться автоматизированно на дату проведения КНМ с учетом характеристик конкретного объекта контроля, в том числе учитывать его категорию риска, вид контрольного мероприятия и др. Это станет возможным после развития Реестра обязательных требований. В конечном счете, граница между двумя данными инструментами контрольной (надзорной) деятельности должна исчезнуть. Проверочные листы будут разделами Реестра обязательных требований.

Это позволит обеспечить синхронизацию проверочных листов с сервисом поиска (профилирования) обязательных требований, применимых к тому или иному объекту контроля (хозяйственной ситуации). Данный инструмент будет востребован как контролируемыми лицами в качестве информирования и сервиса самопроверки, так и инспекторами КНО. Последние с помощью такого инструмента смогут подготавливать индивидуализированный проверочный лист с учетом характеристик контролируемого лица, в отношении которого готовится КНМ.

Направление 2.

Риск-ориентированный подход

Одним из основных направлений дальнейшей трансформации государственного контроля в среднесрочной перспективе должно стать углубление применения риск-ориентированного подхода.

Система управления рисками позволяет сконцентрировать усилия контрольных органов на тех участках, где вероятность причинения вреда максимальная, ограничив контроль в иных сферах. Поэтому это ключевой инструмент достижения целей контроля (снижение объема причиняемого вреда и обеспечение безопасности)

при одновременном снижении нагрузки на предпринимателей.

Как было отмечено выше, внедрение в практику новых элементов риск-ориентированного подхода идет достаточно медленно. Потенциал Закона о контроле в части использования системы управления рисками на практике недостаточно

реализован. В 2022 г. при наличии позитивных сдвигов по некоторым параметрам, прежде всего в части утверждения индикаторов риска, а также продолжения практической работы по категорированию объектов контроля, в остальном о заметном расширении применения риск-ориентированного подхода говорить не приходится. На данный момент доля видов федерального контроля, где система управления рисками не находит практического применения, составляет около 40%.

Основным недостатком применяемых сегодня систем управления рисками в отношении контрольных мероприятий является то, что они преимущественно ограничиваются установлением разной периодичности для проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий, а часто — только проверок. В 2021–2022 гг. наблюдался заметный прогресс в части утверждения индикаторов риска. Однако, несмотря на почти стопроцентное наличие индикаторов риска, они практически не используются на практике в качестве основания для проведения внеплановых контрольно-надзорных мероприятий.

При этом можно говорить о динамичном внедрении риск-ориентированного подхода в практику профилактической работы контрольных (надзорных) органов, причиной чему является введенный в 2022 г. мораторий на проведение контрольных (надзорных) мероприятий. Также мораторий поспособствовал утверждению практики осуществления контроля исключительно в отношении объектов, отнесенных к категориям максимального риска.

Более глубокая дифференциация контроля в зависимости от категории риска объекта на данном этапе практически не используется. Так, дифференциация в зависимости от категории риска видов применяемых контрольных мероприятий используется крайне редко. Ни в одном виде контроля не предполагается дифференциация в зависимости от категории риска длительности, содержания, интенсивности и результатов контрольных (надзорных) мероприятий. В том числе не предусматриваются различающиеся требования к объему проверяемых обязательных требований, объему представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов в отношении объектов, отнесенных к различным категориям риска. В равной мере не учитываются

категории риска при проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий. Наконец, недостаточно используется дифференциация обязательных требований, применяемых к контролируемым лицам, отнесенных к различным категориям риска.

Представляется, что последствия применения риск-ориентированного подхода должны быть более широкими, чем просто установление периодичности контрольных мероприятий.

1. Прежде всего, необходимо расширить применение риск-ориентированного подхода в отношении видов контроля, где его применение в настоящее время не предусмотрено либо где категорирование объектов не имеет практических последствий.
2. Далее, система управления рисками должна применяться в отношении обязательных требований. Во-первых, необходимо учитывать уровень риска объекта контроля при определении объема обязательных требований, применимых к контролируемому лицу. В настоящее время такой подход нередко применяется на практике в отношении различных производственных объектов и видов деятельности. Однако, как представляется, существует значительный потенциал для расширения его использования во многих отраслях законодательства, например, в области регулирования трудовых отношений. Кроме того, действие отдельных требований может быть прямо обусловлено отнесением объектов соответствующего контролируемого лица к определенной категории риска. Это будет стимулировать бизнес к снижению категории риска с учетом критериев добросовестности и, соответственно, к снижению объема применимой к нему регуляторики.

Во-вторых, при проведении государственного контроля следует учитывать характер рисков, на предотвращение которых нацелены обязательные требования. Это позволяет, например, дифференцировать периодичность проверки самих требований, а не объектов контроля. Например, при проверке вида деятельности, отнесенного к высокой категории риска, проверка малозначимых требований может осуществляться с меньшей

периодичностью. Отметим, что уже сейчас ч. 8 ст. 25 Закона о контроле позволяет устанавливать особенности содержания контрольных мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска.

3. В соответствии с буквой закона отнесение к категории риска должно осуществляться в отношении объекта контроля, а не контролируемого лица. В связи с этим необходимо уходить от сложившейся практики отнесения всей организации вместе со всеми ее филиалами к более высокой категории риска, если хотя бы один филиал эксплуатирует соответствующие объекты либо не соответствует критериям добросовестности. Так, например, сейчас если в деятельности хотя бы одного филиала большой торговой сети выявлено нарушение, это может служить основанием для присвоения всей торговой сети более высокой категории риска. Это неоправданно увеличивает административные издержки бизнеса на осуществление контроля.
4. При категорировании объектов контроля необходимо расширять учет критериев добросовестности, уходя от использования критериев наличия выявленных за последние 3 года нарушений либо случаев привлечения к ответственности. Если говорить об учете добросовестности в более широком плане, то очень важным является внедрение в практику закрепленных в Законе о контроле механизмов замены контроля независимой оценкой обязательных требований, страхованием причинения вреда, а также контролем со стороны саморегулируемых организаций. В настоящее время данные институты за редким исключением не применяются.
5. Крайне важным представляется внедрение индикаторов риска как основания для проведения внепланового контроля, с одновременным отказом такого основания проведения внепланового контроля, как наличие у контрольного органа сведений о причинении вреда или об угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям. Это будет

способствовать формализации внепланового контроля и сокращению необоснованных проверок. В настоящее время индикаторы риска контрольными органами практически не применяются.

6. Также необходимо вернуться к идее дифференциации ответственности за нарушение обязательных требований с учетом уровня рисков, на предотвращение которых направлено обязательное требование. В связи с этим крайне важным является отказ в КоАП от «резиновых» составов, формулируемых как «нарушение требований в области...». Кроме того, представляется целесообразной дифференциация составов и мер ответственности в отношении лиц, использующих объекты, отнесенные к различным категориям риска.
7. Следует распространить риск-ориентированный подход на контроль в сфере разрешительной деятельности.

Отдельно отметим необходимость учета результатов введенного в 2022 г. моратория на государственный контроль. Прежде всего, представляется, что по итогам его влияния на уровень причиненного ущерба должна быть оценена целесообразность его бессрочного продления. По итогам 2022 г. можно констатировать, что введение моратория не только не привело к увеличению объема вреда, но, наоборот, по некоторым видам контроля сопровождалось его сокращением¹. В числе возможных причин — использование при освобождении бизнеса от контроля инструментария управления рисками. Представляется, что очень перспективным направлением является максимальное сокращение контроля (фактически бессрочный мораторий) в отношении нижних категорий риска с сохранением либо частичным сохранением контроля в отношении объектов, отнесенных к более высоким категориям риска. По факту это будет означать более глубокое внедрение риск-ориентированного подхода. В отношении видов деятельности, освобожденных от контроля, необходимо применять инструменты страхования рисков, гарантирующих интересы общества.

Наконец, крайне важным является установление четких положений по выходу из введенного в 2022 г. моратория, который

1 Нужно найти баланс между интересами бизнеса и запросом на безопасность. Интервью статс-секретаря, замглавы Минэкономразвития А. Херсонцева // Коммерсант. 25.01.2023. <<https://www.kommersant.ru/doc/5784490>>.

должен приостанавливать течение сроков, после которых в отношении контролируемого лица должно проводиться контрольное мероприятие. Без такого правила после завершения моратория контрольные органы должны будут проверить сразу большую часть объектов контроля, что вряд ли является оправданным.

Направление 3. Результативность и эффективность КНД

Новый Закон о контроле предполагает, что оценка результативности и эффективности государственного контроля осуществляется на основе системы показателей, разделенных на ключевые (результативность) и индикативные (эффективность) показатели видов контроля. Эта идея была перенесена законодателем из базовой федеральной модели, заложенной еще в Распоряжении Правительства РФ от 17.05.2016 № 934-р. Сама по себе она является вполне логичной и последовательной, отражает структурные особенности контрольно-надзорной деятельности и способствует формированию более осмысленной работы исполнительной власти, что в совокупности с регулярной корректировкой избыточных обязательных требований должно снижать административную нагрузку на бизнес.

Однако на практике система измерения эффективности остается формальной и нуждается в совершенствовании.

1. Хотя наиболее массовые и приоритетные виды федерального контроля уже получили собственные ключевые показатели, их качество и методология расчета зачастую могут иметь спорный характер. Достоверно не ясно, как осуществлять верификацию представленных контрольными органами показателей, имеют ли они сами полный набор сведений либо вынуждены довольствоваться отрывочной информацией, собранной вручную территориальными органами. Вопреки требованиям правительства по-прежнему игнорируются международные сопоставления результативности, а методика оценки эффективности редко имеет научное обоснование. Прежде чем перейти к общему сбору данных, необходимо *провести инвентаризацию* ключевых и индикативных показателей, методик, формул, целевых значений, реальных практик стимулирования и прочих релевантных сведений.
2. Параллельно должна разворачиваться *система независимого учета случаев*

причинения вреда, крайне важная для развития всего государственного контроля. Поскольку в некоторых сферах велика доля латентного вреда, т.е. такого вреда, который может быть выявлен только в результате контрольно-надзорных мероприятий, подходить к независимому учету нужно весьма осторожно. К примеру, данные по видам контроля, защищающим жизнь и здоровье, в пилотном режиме могут верифицироваться информацией из электронных медицинских карт граждан и статистических выкладок государственных учреждений здравоохранения.

3. Запуск системы независимого учета случаев причинения вреда будет, очевидно, растянут во времени. В связи с этим необходимо сразу начинать разработку *механизма внешнего аудита данных*, который может быть полезен и для проверки сведений органов контроля, и для корректного сбора из независимых источников. С определенной регулярностью к аудиту должно привлекаться научное сообщество, однако текущая работа по сверке и корректировке данных может быть

возложена только на постоянно функционирующего оператора, в качестве которого допустимо привлечение частного партнера или создание профильного аналитического центра.

Обновленная система оценивания результативности и эффективности, основанная на качественных методологических подходах, независимом учете вреда и аудите поступающих сведений, необходима для более точечной защиты охраняемых законом ценностей и для оптимизации работы контрольных органов. Сегодня их внутренние процессы не связаны с реальным достижением ключевых показателей, поэтому в публичном поле редко можно увидеть информацию о кадровых перестановках

или о перераспределении ресурсов между государственными органами на основе объективных данных. В большинстве случаев регулятор вынужденно реагирует на громкие инциденты, попадающие в СМИ, не имея возможности комплексно оценить ситуацию в конкретной отрасли.

Если сведения о достижении целевых результатов перестанут быть «бумажной» строкой в докладе о государственном контроле, это позволит успешно принимать управленческие решения на уровне правительства и освободит рядового инспектора от чрезмерной нагрузки, провоцируемой все еще не изжитой «палочной» системой.

Об авторах¹

Абузярова Ирина Анатольевна — ответственный секретарь Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, директор Департамента по работе с органами государственной власти в сфере промышленности и торговли ООО УК «Металлоинвест»

Алимпеев Даниил Романович — аналитик Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Казикаев Валерий Джекович — к. т. н., российский предприниматель, общественный деятель, председатель совета директоров компании «Удоканская медь», член совета директоров УК «Металлоинвест», член правления РСПП, председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

Кашанин Андрей Васильевич — к. ю. н., заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Кнутов Александр Владимирович — старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Плаксин Сергей Михайлович — к. э. н., заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Полесский Евгений Анатольевич — директор Департамента по работе с органами государственной власти в сфере природопользования и градостроительства ООО УК «Металлоинвест», член Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

Чаплинский Александр Владимирович — к. ю. н., старший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доцент факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Шабала Юлия Игоревна — заместитель председателя Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности, заместитель генерального директора по взаимодействию с органами государственной власти ООО УК «Металлоинвест»

¹ Авторский коллектив выражает благодарность Чуракову В. Д., Скляр В. Д., Осиповой П. М., Мелику-Оганджянц А. Ф., Кондратьеву С. В. за сбор и обработку данных для настоящего доклада.

Научное издание

Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р., Казикаев В.Д., Кашанин А.В., Кнутов А.В.,
Плаксин С.М., Полесский Е.А., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.

**Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность
в Российской Федерации**
Аналитический доклад 2022

Корректор Н.В. Андрианова
Компьютерная верстка А.Г. Закиров
Дизайн обложки И.Н. Ершов

Подписано в печать 07.07.2023.
Формат 60х90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 25,25. Уч.-изд. л. 17,5. Тираж 1000 экз. Изд. № 2760

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 495 772-95-90 доб. 15296, 15297

Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»
www.artkom-ra.ru

Аналитический доклад 2022
Москва, 2023

www.goskontrol-rspp.ru

