

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
2023



Министерство
экономического развития
Российской Федерации



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»



Российский союз
промышленников
и предпринимателей

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
ВЕКТОР РАЗВИТИЯ
ДО 2030 ГОДА**

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
2023**



Издательский дом
Высшей школы экономики

Москва, 2024

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)
К65



<https://elibrary.ru/mxezsn>

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

Рецензент:

Шаститко А.Е., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС при Президенте Российской Федерации

Авторский коллектив:

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

Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад — 2023 [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, 2024. — 102 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-2972-0 (в обл.). — ISBN 978-5-7598-4035-0 (e-book).

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

doi:10.17323/978-5-7598-2972-0

ISBN 978-5-7598-2972-0 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-4035-0 (e-book)

© Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р.,
Казикаев В.Д., Кашанин А.В.,
Кнутов А.В., Плаксин С.М., Скляр В.Д.,
Чаплинский А.В., Шабала Ю.И., 2024

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление. Новый этап реформы	7
НАПРАВЛЕНИЕ № 1	
РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ: ДЛЯ ЧЕГО СУЩЕСТВУЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ?	10
1.1 Ключевые показатели видов контроля	12
1.2 Учет случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям	21
НАПРАВЛЕНИЕ № 2	
РИСКИ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УПРАВЛЕНИЕ И ПРОФИЛАКТИКА)	32
2.1 Управление рисками причинения вреда охраняемым ценностям	33
2.2 Профилактика рисков причинения вреда охраняемым ценностям	45
НАПРАВЛЕНИЕ № 3	
ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ	52
3.1 Риск-ориентированное регулирование	53
3.2 Систематизация обязательных требований	61
3.3 Приоритизация обязательных требований	66
3.4 Содержание контрольных мероприятий и проверочные листы	73
НАПРАВЛЕНИЕ № 4	
ЦИФРОВОЙ КОНТРОЛЬ	76
4.1 Общие направления цифровой модернизации	77
4.2 Цифровые технологии для модернизации контрольной (надзорной) деятельности: конкретные примеры	85



Александр ШОХИН, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей

К 2023 году сложилась новая система регулирования контрольно-надзорной деятельности, вступили в силу и начали действовать новые базовые законы «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и «Об обязательных требованиях», проведена «регуляторная гильотина» обязательных требований, моратории на проверки серьезно сократили их количество, а число профилактических мероприятий, наоборот, увеличилось.

В подготовленном Комитетом РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года» представлены предложения, как и по каким основным направлениям следует развивать систему контроля-надзора в ближайшие годы.

Этот же вопрос волнует и Правительство РФ. Минэкономразвития России подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года и плана-графика ее реализации». Проект Концепции содержит поэтапный план совершенствования контрольно-надзорной деятельности, в том числе предусматривает развитие систем управления рисками, сервисов профилактики нарушений обязательных требований, цифровизацию контрольной деятельности.

Большое внимание в проекте Концепции уделяется результатам профилактических мероприятий, стимулированию добросовестного поведения контролируемых лиц, развитию сервиса самообследования. Важно предусмотреть в проекте Концепции возможность получения обратной связи со стороны компаний по функционированию сервиса самообследования и проведению органами контроля профилактических мероприятий.

В рамках развития систем управления рисками целесообразно переходить к более глубокой дифференциации контроля в зависимости от категории риска. В Концепции необходимо предусмотреть формирование многоуровневого иерархически организованного реестра обязательных требова-

ний, который бы в дальнейшем способствовал их сокращению. Создание механизмов дифференциации обязательных требований позволит сконцентрировать усилия как контрольных органов, так и бизнеса на устранении наиболее существенных рисков, что будет также способствовать снижению регуляторной нагрузки.

Применение указанного подхода позволит сформировать качественные проверочные листы, которые будут содержать только наиболее значимые требования, необходимость исполнения которых оценивается регулятором как особо важная. В дальнейшем возможно перейти к созданию индивидуального проверочного листа, который будет формироваться автоматически с учетом характеристик конкретного объекта, в том числе учитывать его категорию риска и специфику деятельности.

Предлагается также разработать механизм, который бы позволял хозяйствующим субъектам по итогам проверки обеспечить устранение нарушений без привлечения к административной ответственности. После получения предписания об устранении нарушений хозяйствующим субъектом может составляться индивидуальная дорожная карта по устранению нарушений, которая согласовывается с контрольным органом, и после ее исполнения предписание об устранении нарушения отменяется без наказания.

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



Валерий КАЗИКАЕВ,

председатель Комитета
РСПП по разрешительной
и контрольно-надзорной
деятельности, член Бюро
Правления РСПП

В отличие от прошлых лет, основное внимание Доклада нашего Комитета за 2023 год не сконцентрировано на оценках произошедших в сфере государственного контроля (надзора) изменений, а «устремлено в будущее»: мы предлагаем обсудить основные направления эволюции системы контрольно-надзорной деятельности в стране.

Часть наших предложений касается активно развивающихся тенденций. Так, риск-ориентированный подход и профилактика уже находятся в фокусе усилий Правительства России. С нашей точки зрения, сфера их применения должна быть «расширена» и «углублена». Другой пример — цифровые технологии. Их развитие неотделимо от научно-технического прогресса в целом. Широкое внедрение «цифры» в практику работы и бизнеса, и органов контроля — лишь вопрос времени. Мы фиксируем общие принципы применения цифровых технологий и анализируем перспективы использования наиболее значимых и массовых из них в конкретных видах государственного контроля (надзора).

При этом два направления требуют, на наш взгляд, более пристального внимания.

Для чего вообще существует государственный контроль? Ответ на этот вопрос, казалось бы, очевиден — для защиты охраняемых законом ценностей. Однако, чтобы это утверждение не подвергалось произвольному толкованию и служило эффективной основой для развития системы, необходимо проделать большую работу по определению ценностей, рисков, расчету приемлемого уровня риска, регистрации случаев причинения вреда, разработке показателей и методик оценки причинения вреда или ущерба этим ценностям,

способов воздействия на риск со стороны органа контроля и многому другому.

Мы также предлагаем пересмотреть подход к установлению являющихся предметом государственного контроля и надзора обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям. Необходимо перейти от достаточно подробного, часто «мелочного» и потому избыточного регулирования к прозрачной, основанной на риск-ориентированном подходе системе контроля, которая будет стимулировать технологическое, организационное и экономическое развитие бизнеса. Заменить детальное описание порядка действий предпринимателя на общие требования к его деятельности (например, обеспечение нулевой смертности на производстве) и предоставить возможность самостоятельно выбирать методы их соблюдения.

Надеюсь, наши предложения и их аргументация будут небезынтересны самому широкому кругу читателей. Комитет РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности приглашает всех предпринимателей, экспертов и представителей контрольно-надзорных органов к обсуждению на площадке Комитета направлений дальнейшей реформы системы государственного контроля и надзора в Российской Федерации.



Алексей ХЕРСОНЦЕВ,

Статс-секретарь —
заместитель министра
экономического развития
Российской Федерации

2023 год стал очередным шагом в реформе контрольной деятельности. Число проверок находится на низком уровне и составило 352 000, при этом их результативность серьезно повысилась. Связываем это с тем, что повысилось качество работы ведомств по риск-ориентированному подходу.

Во-первых, ключевым было обновление текущих и принятие новых индикаторов риска. Впервые с введения понятия индикаторов риска в законодательстве о контроле в 2016 году количество проверок по этому основанию превысило 8000 и стало носить значимый характер. Мы считаем эту работу ключевой на ближайшие годы в целях перевода внеплановых контрольных мероприятий на риск-ориентированную модель.

Во-вторых, система досудебного обжалования продолжила пользоваться спросом у предпринимателей — в систему поступило более 17 000 обращений. При этом более 20% жалоб и 80% ходатайств об исполнении предписаний было удовлетворено. А система досудебного обжалования заработала также для лицензий и разрешений.

В-третьих, было оформлено видение Правительства Российской Федерации в части дальнейшего движения системы контроля на среднесроч-

ную перспективу. Для этого принята Концепция развития контрольной деятельности, направленная на донастройку умных механизмов контроля. Ключевой задачей Концепции является достижение принципа «Если требования соблюдаются, то проверки не проводятся».

В докладе содержится ряд предложений по дальнейшему развитию системы контроля. Предлагается, что отдельные предложения могут быть использованы в будущем для дополнения и совершенствования положений Концепции.

В отличие от предыдущих лет, когда доклады были посвящены прежде всего текущей проблематике и значительной нагрузке на бизнес, подготовленный РСПП доклад формирует запрос со стороны бизнеса на то, как контроль должен выглядеть в будущем. Минэкономразвития России приветствует такой запрос и готово к обсуждению предложений, направленных на защиту добросовестного бизнеса.

Вступление

Новый этап реформы

Эволюция системы регулирования государственного контроля (надзора) в Российской Федерации прошла несколько этапов: «стихийная» адаптация советского регулирования к новым реалиям в 1990-х, первая попытка внедрения нового регулирования в 2001 году с Федеральным законом № 134-ФЗ¹, первое упорядочивание контрольно-надзорной деятельности с 2009 года Федеральным законом № 294-ФЗ² и далее к новому современному регулированию, установленному Федеральными законами от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 248-ФЗ) и от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»³ (далее — Федеральный закон № 247-ФЗ), вступившими в силу в 2021 году. С 2012 года ход реформы, обзор законодательных новелл, проблемы регулирования и правоприменительной практики подробно разбираются в ежегодных аналитических докладах, выпускаемых РСПП, Минэкономразвития России и НИУ «Высшая школа экономики».

Сейчас можно констатировать, что новое регулирование контрольно-надзорной деятельности, включая внедрение риск-ориентированного подхода, «регуляторную гильотину» обязательных требований, являющихся предметом контроля, приоритизацию профилактической работы и моратории на проведение проверок, цифровизацию и повышение прозрачности и понятности контрольно-надзорной деятельности для бизнеса, состоялись. Иными словами, набор идей, сформулированных при переходе от «регулирования на основе закона № 294-ФЗ» к «регулированию на основе законов № 248-ФЗ и № 247-

ФЗ», активно обсуждаемых в том числе и на страницах этих ежегодных аналитических докладов, был реализован в той мере, в какой это было возможно.

Значимость произошедших изменений сложно переоценить. Система государственного контроля за указанный период изменилась кардинальным образом.

Этот тезис легко проиллюстрировать одним очень наглядным примером. В материалах, обосновывающих необходимость принятия Федерального закона № 294-ФЗ, указывалось, что в стране проводится приблизительно 30 млн проверок. Внедрение форм статистической отчетности 1-Контроль показало, что реальное количество проверок составило в 2011 году 2,8 млн (расхождение в 10 раз!). Сейчас же в Едином реестре контрольно-надзорных мероприятий есть возможность получить исчерпывающую информацию по каждому такому мероприятию.

Таким образом, можно констатировать, что **настало время проработки на перспективу новой системы государственного регулирования контрольно-надзорной деятельности до 2030 года.**

Действительно, набор предложений, зафиксированный в законах № 248-ФЗ и № 247-ФЗ, впервые начал активно прорабатываться в 2014 году. Так что переход к обсуждению «следующего шага» преобразований после того, как станут понятны контуры, возможности и сложности вновь введенной системы регулирования, является логичным и обоснованным шагом.

Какой должна быть новая система регулирования? На что следует обратить внимание в первую очередь? В настоящем докладе мы выделили базовые элементы следующего шага реформы.

- 1 Федеральный закон от 8 августа 2021 г. № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».
- 2 Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
- 3 Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

Во-первых, это реальное внедрение в практику **обновленной системы показателей эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности**.

Необходимо для каждого вида государственного контроля (надзора) дать ответ на очевидный, но такой сложный на практике вопрос: «Для чего существует данный вид контроля?». Сейчас предполагается, что в рамках госконтроля необходимо минимизировать риски причинения вреда охраняемым законом ценностям. Однако за скобками остаются вопросы о том, какие ценности защищаются в каждом конкретном случае, какой вред (ущерб) может быть им нанесен, как его измерять, какой размер вреда (ущерба) общество считает приемлемым и в какой степени согласно нести издержки на его минимизацию, как система оценки риска трансформируется в повседневную деятельность органа контроля и ряд других.

Во-вторых, это продолжение развития инструментария **риск-ориентированного подхода и профилактики**.

Целесообразно существенно расширить область применения категорирования рисков, ввести в практику критерии добросовестности (иными словами, бизнес должен понимать, какие шаги он должен предпринять для снижения уровня риска), а также значимо расширить сферу последствий присвоения категории риска, например, вплоть до проведения «гильотины штрафов». С точки зрения индикаторов риска необходимо разрешить путаницу, происходящую сейчас, и разделить индикаторы риска и индикаторы реагирования на нарушения. Профилактику же рисков причинения вреда следует строить проактивно на основании принципов клиентоцентричности.

Третье — по порядку перечисления, но никак не по важности — направление связано с **совершенствованием системы обязательных требований**, предъявляемых к подконтрольным субъектам.

Опыт «регуляторной гильотины» показал, что сокращение обязательных требований идет достаточно сложно, поскольку связано с проблемой области применения обязательного требования. Иными словами, требование может быть актуально, но для определенного, часто небольшого, количества объектов или ситуаций. В этой связи логичным направлением изменений

является внедрение риск-ориентированного регулирования, когда целью контроля является не соблюдение обязательного требования, а достижение установленного приемлемого уровня риска, не избыточно подробная регламентация действий подконтрольного лица и способов ведения им деятельности (которая всегда будет запаздывать за современными практиками), а установление общих требований в терминах рисков и справедливых способов оценки соответствия этим требованиям. Учитывая радикальность этого шага, хотя несколько не сомневаясь в его полезности и реализуемости, мы предлагаем в качестве «второго лучшего» решения приоритизацию обязательных требований.

Четвертое направление определено **развитием цифровых технологий**.

С одной стороны, расширение практики цифрового контроля является объективно предопределенным процессом. С другой стороны, такие технологии формируют новую реальность взаимодействия контрольных органов и подконтрольных субъектов, при которой повышается плотность контроля, возможно до избыточного уровня, и совершенно точно возрастают издержки контроля. В докладе мы определяем принципы цифровизации контрольно-надзорной деятельности, направленные на обеспечение баланса интереса общества, бизнеса и государства, а также анализируем перспективы внедрения конкретных цифровых технологий в конкретных сферах.

Центральным элементом нового шага реформы контрольно-надзорной деятельности, по нашему мнению, должно стать определение охраняемых в рамках государственного контроля ценностей и операционализация работы с ними — через перестройку деятельности органа контроля, совершенствование системы рисков и профилактики, изменение системы установления обязательных требований и поиск баланса во внедрении цифровых технологий.

Также следует обратить внимание на два важных организационных вопроса проведения преобразований на следующем шаге:

- внедрение новой системы должно происходить не «фронтально», т.е. одновременно по всем видам государственного контроля, а постепенно и поэтапно, возможно в порядке эксперимента,

руководствуясь правилом «80 на 20», и начиная с наиболее массовых значимых, а также тех видов государственного контроля, где внедрение тех или иных элементов новой системы не связано со значимыми сложностями. Особенно наглядно этот тезис будет проиллюстрирован в разделе про создание полноценных систем показателей эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности;

- поскольку данный шаг реформы, в отличие от всех предыдущих, сфокусирован не столько на процедурах, сколько на содержательных решениях и инструментах, необходима понятная, определенная заранее и действенная система мотивации как для руководителей ведомств, сотрудников центрального аппарата, ответственных за раз-

работку новых элементов системы, так и для линейных сотрудников, ответственных за перестройку работы по новым правилам.

В заключение еще раз отметим, что предложенный доклад — это приглашение к обсуждению. Среди участников данного проекта и авторов в процессе подготовки доклада шли активные дискуссии, и даже после завершения работы над текстом остались разные точки зрения на некоторые из предлагаемых направлений дальнейшей эволюции системы контрольно-надзорной деятельности. Потому приглашаем всех заинтересованных лиц, отталкиваясь от представленного материала как от отправной точки, высказать свое мнение относительно развития государственного контроля и надзора в Российской Федерации.



1

НАПРАВЛЕНИЕ

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ
И ЭФФЕКТИВНОСТЬ:
ДЛЯ ЧЕГО СУЩЕСТВУЕТ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
КОНТРОЛЬ?

К 2024 году система оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности подошла в окончательно сформированном состоянии¹. По всем видам государственного контроля — причем как на федеральном, так и на региональном уровне — уже должны быть приняты ключевые показатели, характеризующие уровень минимизации вреда охраняемым законом ценностям, утверждены их целевые значения, а также разработаны паспорта, содержащие информацию о методике расчета показателей и основных источниках данных.

Значит ли это, что ключевые показатели, призванные постепенно избавить инспекторов от когда-то привычной «палочной» системы, направленной на подсчет количества проводимых мероприятий, действительно заработали? Известно ли в публичном пространстве о принятии организационно-управленческих решений на основании собираемой ведомствами статистики? Стали ли связаны карьерные траектории руководителей и сотрудников контрольно-надзорных органов с фактически достигнутыми результатами их деятельности? В конце концов, узнало ли государство о точном количестве инцидентов по разным видам контролируемого риска — от числа пострадавших из-за падения наледи с городских крыш до реальных объемов нелегальной торговли лекарственными препаратами?

Вероятно, пока ни у кого нет полноценного ответа на эти вопросы. Сведения, на основе которых можно оценивать успешность работы контрольно-надзорных органов, оказалось не так-то просто собрать и еще сложнее обработать, поскольку

у большинства ведомств нет подходящей инфраструктуры для учета случаев причинения вреда.

К примеру, полномочия ГИБДД позволяют ей выезжать и фиксировать все дорожно-транспортные происшествия, по которым было обращение пострадавших сторон или третьих лиц. Это приводит к существованию довольно точной статистики, учитываемой к тому же для выделения финансирования в рамках Федерального проекта «Безопасность дорожного движения». Большинство органов не могут обеспечить реализацию такого комплексного подхода — отчасти из-за действия моратория на проведение плановых мероприятий, а также из-за сложности с определением границ собственных полномочий.

Однако к 2030 году система оценки результативности и эффективности будет более гибкой и объективной, если удастся решить две фундаментальные задачи: создать возможность для цифрового учета случаев причинения вреда по разным видам контроля и предложить дополнительные механизмы оценки результатов там, где нет очевидно определяемого ущерба. Совершенствование ключевых показателей и практик сбора сведений об инцидентах во многом становится магистральной линией развития контрольно-надзорной деятельности, ведь именно это направление позволяет дать ответ на основные управленческие вопросы, стоящие перед Правительством России: для чего существует конкретный государственный контроль и в каких сферах нужно корректировать административную нагрузку в зависимости от роста или сокращения причиняемого обществу вреда?

1 Обновление системы оценки результативности и эффективности началось с принятия Плана-графика реализации пилотного проекта по ее разработке и внедрению, утвержденного Правительством РФ в 2016 году: Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р «Об утверждении основных направлений разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности» // СЗ РФ. 2016. № 21. Ст. 3075.

1.1 Ключевые показатели видов контроля

Особенность оценивания результативности деятельности органов государственной власти, осуществляющих проверки и другие контрольные мероприятия, состоит в том, что еще не придумано универсальной системы показателей, подходящей для всего многообразия складывающихся в обществе отношений¹. Существует консенсус только о том, что измерять необходимо достижение ключевых показателей, характеризующих выбранную для регулирования сферу.

В России под ними понимаются основные охраняемые законом ценности:

- вред жизни и здоровью граждан;

- материальный ущерб, причиненный гражданам, организациям и государству;
- иной неклассифицируемый вред (например, вред животным или обороноспособности государства)².

В международной практике от материального ущерба обычно отграничивается ущерб фискальный, связанный не с реальным причинением вреда, создающим дополнительные издержки, а с угрозой порядку перераспределения средств в экономике. Для таких видов контроля — в первую очередь, для налогового — установить ключевой показатель конечного вреда нельзя: системы измерения обычно связаны с оценкой количественного результата наполнения бюджета.

ДЛЯ СПРАВКИ

В соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 30 Федерального закона № 248-ФЗ ключевые показатели видов контроля должны отражать уровень минимизации вреда охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда в соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий контрольный орган. Остальные показатели относятся к индикативным, т.е. применяемым для мониторинга контрольной деятельности, ее всестороннего анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения.

Впрочем, определить значения ключевых показателей и придумать модель их верификации, не допускающую формальные отписки со стороны контрольного органа, достаточно проблематично и для других видов контроля. Большинство развитых стран ограничивается отслеживанием докладов о результативности проводимых мероприятий, составляемым самим ведомством. Такая модель содержит очевидные изъяны, ведь из-за отсутствия автоматизации допускает возможность манипулирования данными ради достижения целевых значений, но является попыткой компромисса, отражающего специфику оценки результативности в государственном секторе.

Однако в действительности измерения накладываются на попытки ведомств укло-

ниться от исполнения и такой формальной меры, как сдача отчетности. К примеру, п. 3 ч. 1 ст. 47 Федерального закона № 248-ФЗ предписывает, что все контрольные органы, составляя доклады об обобщении правоприменительной практики, должны включать в них раздел с анализом случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям и выявлением источников и факторов риска причинения вреда. Эта норма контрольными органами просто игнорируется: из 15 наиболее массовых видов контроля только у 3 есть такой раздел в докладе, и только в одном случае он составлен качественно, а не в виде формальной отписки.

Наиболее качественную работу проделал Ространснадзор в рамках федерального государственного контроля на автомо-

1 См. об этом: Monk J. Reform of Regulatory Enforcement and Inspections in OECD Countries. Paris: OECD Publishing, 2012. P. 33–41.

2 Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р.

бильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, представивший подробную статистику инцидентов, а также описавший отдельные факторы риска причинения вреда, продемонстрировавший соотношение масштабов контрольной деятельности и числа случаев причинения вреда. Следует отметить и Ростехнадзор (федеральный государственный энергетический надзор в сфере электроэнергетики), и Роскомнадзор (федеральный государственный контроль (надзор) в области связи), в общем виде представившие причины аварий и разных форм ущерба, а также назвавшие основные факторы риска причинения вреда в контролируемой сфере.

Значит ли это, что оценка результативности нужна только отдельным ведомствам, а экспертам проще смириться со сложившимся порядком вещей? Точно нет, иначе у общества не будет ясности, для чего существуют контрольные органы, какие риски причинения вреда они должны предотвращать и выполняется ли вообще публичная функция государства по защите приоритетных правовых ценностей. Эту работу необходимо актуализировать с учетом наличия долгосрочных проблем, препятствующих использованию системы оценки результативности и эффективности в качестве управленческого инструмента.

Распространенность формального вреда

Оценивать конечные результаты деятельности контрольных органов можно только в тех случаях, когда последствия от несоблюдения обязательных требований измеримы через конкретные количественные показатели. Проводя аналогию с теорией правонарушений, можно выделить реальный и формальный вред охраняемым законом ценностям. Если в первом случае речь идет о наличии каких-либо общественно опасных последствий, без которых деяние не будет считаться противоправным, то во втором достаточно факта нарушения обязательного требования, чтобы лицо признали виновным.

Отсутствие в базовой федеральной модели оценки результативности и эффективности разделения ключевых показателей на материальные и формальные привело к путанице как инициаторов реформы государственного контроля, сталкивающихся с практически нулевыми значениями в отчетности отдельных ведомств, так и непосредственного правоприменителя, не понимающего, как оценивать собственную работу.

К примеру, в 2021 году законодатель, отвечающий на серию инцидентов с детскими лагерями и базами отдыха, ввел новый вид контроля — региональный государственный контроль (надзор) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления¹. В существующей логике ключевых показателей субъекты РФ пытаются придумать формулировку конечного вреда, соответствующую устоявшимся материальным характеристикам. В Санкт-Петербурге в качестве ключевого показателя рассматривается «доля организаций отдыха детей и их оздоровления, исключенных из реестра организаций отдыха детей и их оздоровления»², в Москве, напротив, учитываются находящиеся в реестре организации, чьи документы в ходе контрольных мероприятий оказались содержащими незначительные нарушения³.

Только в действительности для данного вида контроля не нужен поиск конечного эффекта, потому что существует всего один формальный критерий, позволяющий оценить причинение «вреда» реестру

- 1 Федеральный закон от 11 июня 2021 г. № 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”» // СЗ РФ. 2021. № 24. Ст. 4188.
- 2 Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 14 декабря 2021 г. № 979 «О региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга, 2021.
- 3 Постановление Правительства Москвы от 9 декабря 2021 г. № 1968-ПП «Об утверждении Положения о региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в Реестре организаций отдыха детей и их оздоровления» // Вестник Москвы. 2021. № 32.

организаций отдыха детей и их оздоровления — входит туда конкретная организация, осуществляющая профильную экономическую деятельность, либо нет. Сейчас уполномоченные органы исполнительной власти сдают сведения о достижении целевых значений (0 выявленных организаций), но возникают обоснованные сомнения в том, что на территории субъектов РФ не осталось нелегальных детских баз отдыха.

Если этот вид контроля задумывался как один из элементов предотвращения трагедий, подобных гибели детей на карельском Сямозере в 2016 году, измерять нужно динамику субъективного ощущения безопасности родителей, готовых отправить своих детей на подобный отдых. Вполне вероят-

но, что реестр и документарные проверки никак не влияют на мнение родителей и не способствуют снижению количества инцидентов с реальным вредом жизни и здоровью детей. В таком случае не ясно, для чего существует рассматриваемый вид контроля, лишь провоцирующий значительные административные издержки.

При этом в нормативно-правовых актах можно обнаружить большое количество других видов контроля, особенно на федеральном уровне, чей конечный вред не просто можно, но и нужно отслеживать в регулярном автоматизированном формате, поскольку масштабы потенциально-го ущерба охраняемым законом ценностям крайне велики.

Таблица 1.1

Наиболее массовые виды контроля (надзора), чьи утвержденные ключевые показатели полностью или частично характеризуются наличием реального ущерба

Федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (Роструд)	→	Несчастные случаи на производстве, профессиональные заболевания
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности и федеральный государственный энергетический надзор (Ростехнадзор)	→	Аварии на опасных производственных объектах
Государственный надзор в области автомобильного транспорта, городского наземного электрического транспорта и дорожного хозяйства (Ространснадзор)	→	Аварии на лицензируемом пассажирском транспорте
Государственный ветеринарный надзор (Россельхознадзор)	→	Эпизоотии, вспышки болезней, эпидситуация
Федеральный государственный фитосанитарный карантинный надзор (Россельхознадзор)	→	Распространение карантинных объектов, очаги карантинных объектов
Федеральный государственный пожарный надзор (МЧС России)	→	Пожары и их последствия
Федеральный государственный экологический надзор (Росприроднадзор)	→	Данные экологического мониторинга
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор (Роспотребнадзор)	→	Эпидемии, вспышки инфекционных заболеваний

Причем нельзя сказать, что во всех приведенных случаях ущерб характеризуется только реальным результатом. Ведь, например, в рамках федерального государственного контроля за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, установленного ст. 353 Трудового кодекса РФ, проверяются в том числе правила делопроизводства, несоблюдение которых, скажем, в случае

неправильного оформления документов воинского учета работников, тоже считается противоправным деянием. Реально-го же вреда нарушение обязательного требования к документации не несет, являясь «покушением» на сложившийся в данной сфере порядок управления. Следовательно, по массовым видам контроля, имеющим двойственную природу (реальную и формальную), возможно субсидиарное применение дополнительных показателей.

Выявляемый вред является латентным

Если причинение вреда охраняемым законом ценностям по какому-либо виду контроля считается явным и регистрируется вне рамок стандартных контрольно-надзорных мероприятий, определенных ст. 56 Федерального закона № 248-ФЗ, данные о конечных результатах будут собираться относительно верно. В то же время, если вред, используемый для расчета показателя (пусть сам показатель и соответствует «материальным» характеристикам), *выявляется органом исключительно в рамках контрольных мероприятий*, его можно считать латентным, т.е. скрытым от государства до начала взаимодействия с контролируемым лицом. Выявление такого вреда полностью зависит от активности контрольного органа и плотности контроля, а не от реального состояния контролируемой сферы.

К латентным формам вреда охраняемым ценностям относятся следующие распространенные на практике явления: ограничение конкуренции, нарушение индивидуальных прав (чаще всего граждан и их объединений — потребителей, пассажиров, работников), ущерб обеспечению обороны страны и безопасности государства, ущерб стабильности финансового секто-

ра, незаконный уход от налогообложения и уплаты установленных законом сборов, ущерб общественной нравственности (например, через пропаганду ЛГБТ или смены пола, распространение информации о доступных способах употребления наркотиков) и т.п. Латентность такого вреда может быть связана с тем, что в случае нарушения либо отсутствует независимая третья сторона, регистрирующая инциденты, либо нет лица, заинтересованного в истребовании компенсации в связи с причинением вреда, либо в принципе отсутствует явный материальный (реальный) ущерб, в том числе в связи с формальным характером нарушений.

Даже в тех случаях, когда независимый учет вреда возможен через третьи стороны, в первую очередь медицинские учреждения и правоохранительные органы, в случае если пострадавшие не обращаются ни за какой помощью и не заявляют в порядке личной инициативы сведения о причиненном ущербе для последующего получения каких-либо услуг (к примеру, выплаты страхового возмещения), обнаружить ущерб практически невозможно. Он становится латентным и вновь зависит от активности контрольного органа.

ИНТЕРЕСНО

Особенно сложной является фиксация латентного вреда в тех случаях, когда речь идет об ущербе неодушевленным объектам, неспособным «подать» жалобу или «явиться» для обследования, тем самым снижая усмотрение контрольного органа в регистрации инцидента. Скажем, в рамках государственного экологического надзора проверяется соблюдение в основном процедурных требований, имеющих лишь опосредованное влияние на состояние окружающей среды, таких как своевременная сдача организациями достоверной отчетности по отходам производства и потребления, ведение их учета, наличие утвержденных нормативов воздействия на окружающую среду (лимитов на выбросы и сбросы), лимитов на размещение отходов и т.д. Соблюдение процедурных обязательных требований косвенно влияет на состояние окружающей среды, ведь административные режимы обеспечивают поддержание правопорядка и обозначают рамки легальной экономической деятельности, однако фактическому воздействию предприятия уделяется меньше внимания в силу трудоемкости наблюдения за ним.

Все это создает стимул для манипулирования данными — результативность контрольной деятельности органа при ключевых показателях с латентными значениями оценивается тем выше, чем меньше выявляется вреда в рамках проводимых им мероприятий. Следовательно, формулировка ключевого показателя приводит к формированию искаженной

ситуации: целевого значения достичь проще, если не проводить проверки и не обнаруживать нарушений. Примечательно, что распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р, установившее обязательные рамки для формирования системы ключевых показателей по всем видам федерального и регионального контроля, не предлагает решения этой проблемы.

Контрольный орган не может повлиять на риск причинения вреда

Для корректной оценки результативности и эффективности, соответствующей базовым критериям проверяемости, необходимо понимать, находится ли каждый конкретный инцидент причинения вреда в причинно-следственной связи с фактом нарушения подконтрольным лицом обязательного требования, соблюдение которого входит в предмет соответствующего вида государственного контроля.

Причем сейчас при подсчете инцидентов эта связь совсем не обязательно должна иметь прямой характер, предполагающий упрощение случая причинения вреда до ситуации явного правового нигилизма: «на крыше образовалась наледь (*риск причинения вреда*), проигнорированная и управляющей компанией (*бездействие контролируемого лица*), и проводившим выездное обследование инспектором (*бездействие контролирующего органа*), она обрушилась и убила человека (*случай причинения вреда*)». Достаточно наличия так называемой условной причинной связи, когда инцидентом считается любое негативное последствие действия или бездействия нарушителя обязательных требований.

Однако на практике легко может сложиться ситуация, когда контрольный орган

до появления общественно опасных последствий был ограничен в инструментах влияния на экономическую деятельность, в связи с которой наступают случаи причинения вреда, а их динамика и вовсе преимущественно зависит от иных факторов и условий.

Скажем, можно ли полноценно оценить результаты осуществления федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора через подсчет числа погибших граждан от различных видов заболеваний? Очевидно, что на это, помимо контрольных и профилактических мероприятий Роспотребнадзора, влияет социально-экономическое положение конкретного человека, его «вредные привычки», такие как курение и употребление алкоголя, доступность и качество медицинской помощи в регионе проживания, экологическая обстановка и т.п. Следовательно, правильнее было бы оценивать через данный показатель деятельность всего блока федеральных министерств и ведомств социальной сферы, либо ограничиться прямой причинной связью «неправомерное бездействие инспектора — погибший в результате заболевания гражданин».

ИНТЕРЕСНО

В экспертной работе «Стратегия-2020. Новая модель роста — новая социальная политика», подготовленной коллективом авторов из Высшей школы экономики и Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, рассматривался вопрос совершенствования политики охраны здоровья в целях снижения заболеваемости и смертности населения. Специалисты пришли к выводу, что для достижения этой цели необходим комплексный управленческий подход, предполагающий не только регуляторные меры, такие как запрет рекламы табака или усиление государственного контроля за продажей алкогольной продукции, но и меры экономического, информационного, экологического и даже спортивного характера. Ведь без увеличения финансирования системы здравоохранения, распространения новых технологий диагностики и лечения заболеваний, улучшения состояния окружающей среды и строительства массовых спортивных объектов невозможно снизить количество погибших или травмированных в результате заболеваний граждан¹.

Похожая проблема возникает и в тех случаях, когда у контрольного органа есть возможность предотвратить наступление вреда в конкретной сфере без ведомственного взаимодействия, но не

хватает полномочий или инструментов своевременного реагирования. Хорошим примером является пожарный надзор, в определенном виде существующий в большинстве стран мира. Хотя конт-

¹ Стратегия-2020: Новая модель роста — новая социальная политика. Итоговый доклад о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 года. Кн. 1 / под науч. ред. В.А. Мау, Я.И. Кузьминова. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2013. С. 400–423.

рольные органы могут проверять только отдельные объекты, подлежащие защите из-за размеров и в основном связанные с осуществлением экономической деятельности, ключевой риск всегда сосредоточен в жилом секторе.

Это подтверждало и МЧС России, осуществляющее не только федеральный государственный пожарный надзор, но и борьбу с фактическими последствиями любых крупных возгораний. Хотя сейчас

статистика об инцидентах публикуется только в отношении поднадзорных объектов, куда не входят частные домохозяйства, известно, что в 2017 году количество пожаров, регистрируемых в жилых домах, составило 69,1% от общего числа пожаров по стране, еще 14,3% пожаров произошли на транспортных средствах. Гибель людей в собственном доме достигала 90,8% от общего числа погибших из-за пожаров, а людей, получивших травмы, — 73,7%¹.

ФАКТ

Ключевой риск по пожарам в жилом секторе характерен и для других стран. В частности, согласно данным Пожарной администрации США, подразделения Федерального агентства по управлению в чрезвычайных ситуациях, в 2017 году более чем 78% всех смертей от огня зафиксированы в жилых домах (частных и многоквартирных), 15% приходится на транспортные средства и только около 3% — на помещения коммерческого или общественного назначения². Практически такие же данные наблюдаются по травмам — 76% на жилые дома и 7% на нежилые помещения. В большинстве случаев пожары были связаны с приготовлением пищи и неисправностью электрической проводки, однако их вред оказывался стабильно более масштабным в частном секторе из-за каркасного деревянного строительства, распространенного в США, и легковоспламеняющейся отделки.

Воздействовать на риски в жилом секторе пожарные управления практически не могут, так как не проводят там мероприятий, ограничиваясь профилактической работой и опосредованным воздействием на застройщиков многоквартирных домов, осуществляемым через строительный надзор, обычно на уровне региональных органов власти. Следовательно, и оценивать результативность пожарных инспекторов через количество предотвращенных пожаров нельзя, нужна категоризация объектов.

Только вот тогда получается, что большой штат сотрудников работает на предотвращение 3–7% реально причиняемого вреда, не имея возможности воздействовать на основную массу инцидентов. Если, например, перед МЧС России будет поставлена задача сократить количество пожаров в домах и квартирах с деревянными перегородками, инспекторам понадобятся дополнительные полномочия, позволяющие ограничивать конституционное право граждан на жилище.

Не определен приемлемый для общества уровень причинения вреда

Для ключевых показателей результативности и эффективности серьезным вызовом остается определение целевых значений на будущие отчетные даты. Хотя сейчас они, предположительно, формируются исходя из данных о случаях причинения вреда на длительном историческом периоде, а цели пересматриваются каждые пять лет, большинство контрольных орга-

нов, непосредственно влияющих на фиксацию целевых значений Правительством РФ или высшим исполнительным органом субъекта РФ, пошло по пути наименьшего сопротивления, установив заведомо высокие уровни допустимого вреда. Косвенно на это указывает стабильность показателей. Например, целевые значения видов регионального госконтроля, осуществляе-

- 1 Доклад об осуществлении МЧС России федерального государственного пожарного надзора, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, государственного надзора в области гражданской обороны и государственного надзора за использованием маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и об эффективности этих надзоров. URL: http://www.mchs.gov.ru/upload/site1/document_file/hNXuzXsRUB.pdf (дата обращения: 21.12.2023).
- 2 См.: Fire in the United States 2008–2017: 20th Edition. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/2/3/23805.pdf> (дата обращения: 21.12.2023).

мых в Белгородской области, не имеют тенденции к снижению: предполагается, что они не должны превышать определенную границу, чаще всего легко достижимую¹. Это приводит к тому, что из 29 видов контроля только по 4 обнаружено недостижение целевого значения, причем во всех случаях за сбор данных отвечал независимый орган (в частности, Управление Роспотребнадзора по Белгородской области).

Однако это не значит, что легко достижимая граница целевых значений сама по себе является проблемой. Как показывают исследования оценки результативности региональных и муниципальных органов власти, должностные лица, столкнувшись с обратной ситуацией (изначально завы-

шенными требованиями к их деятельности), будут в большей степени склонны манипулировать данными, поскольку в культуре государственного управления публичное признание «недоработок» является крайней мерой бюрократического действия². Причем подлог сведений о достижении целевых значений может быть не такой большой проблемой, как попытка достичь их любой ценой. Обычно в качестве примера подобной практики приводятся действия органов власти отдельных субъектов РФ, связанные с неудачной оптимизацией систем здравоохранения во исполнение «майских указов», но аналогичная ситуация может возникнуть и при осуществлении государственного контроля.

ИНТЕРЕСНО

После принятия Президентом РФ в 2012 году ряда поручений о долгосрочной социально-экономической политике, чаще называемых в публицистике «майскими указами», различные экспертные центры в интересах Администрации Президента РФ осуществляли мониторинг достижения целевых значений указов. На промежуточных этапах специалистам были видны положительные результаты, особенно в нефинансовой сфере, но при этом отмечалось, что «темп, заданный планом повышения зарплат, выполняют не все регионы... дан сигнал искать резервы для повышения не внутри отрасли по региону, а внутри конкретных учреждений. Непонимание, где брать деньги, как связать повышение зарплат с качеством услуг, привело к волне реорганизаций учреждений, которая была непонятна населению, особенно врачам»³.

Ведь лучшим способом предотвратить наступление вреда является полная остановка экономической деятельности. Только прекратив все авиаперелеты, можно свести риск катастроф и человеческих жертв к нулю. А зафиксировав намеренно завышенные целевые значения для работы контрольного органа, государство будет подталкивать его к той модели поведения, в которой активируются все рычаги давления на бизнес, включая контрольно-надзорные мероприятия и административные расследования.

Неслучайно в Концепцию совершенствования контрольно-надзорной деятельности до 2026 года, утвержденную Пра-

вительством РФ, попало предложение актуализировать целевые значения ключевых показателей всех видов контроля в 2024 году и установить обязательный пересмотр раз в 4 года⁴. Безусловно, это будет крайне полезным шагом, но удастся ли ведомствам найти баланс между завышенными и заниженными ожиданиями от масштабов причиняемого вреда? Не должен ли определить приемлемые для общества риски независимый от контрольных ведомств орган, например Правительственная комиссия по проведению административной реформы, состоящая, помимо всего прочего, из экспертов и общественников?

1 Постановление Правительства Белгородской области от 14 июня 2022 г. № 351-пп «Об утверждении перечней ключевых показателей и их целевых значений, индикативных показателей оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности органов регионального государственного контроля (надзора) в Белгородской области» // Доступ из СПС «Кодекс».

2 Калгин А. С., Елисеев В. Ф. Оценка результативности и намеренное искажение данных на региональном и муниципальном уровнях власти: препринт серии WP8 «Государственное и муниципальное управление». М.: НИУ ВШЭ, 2015. 26 с.

3 Обещания третьего срока: как исполняются майские указы президента. URL: <https://www.rbc.ru/economics/17/05/2016/573a034a9a7947d18967193a> (дата обращения: 21.12.2023).

4 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.

Ведь ожидаемый обществом и государством результат связан не только с субъективным пониманием допустимости вреда из-за какого-то явления, но и с объективной ограниченностью ресурсов, человеческих и финансовых, выделяемых на конкретную сферу. Скажем, почти наверняка увеличение бюджетов региональных департаментов культуры приведет к снижению количества утрачиваемых архивных документов и музейных ценностей, но вряд ли власти субъектов РФ согласятся на такой шаг, если для его реализации понадобится сократить финансирование борьбы с контрафактным алкоголем.

Целевое состояние системы ключевых показателей результативности и эффективности будет во многом зависеть от того, удастся ли к 2030 году преодолеть обозначенные выше проблемы. Это станет возможным, если государством будут приняты следующие шаги.

1) Проведена инвентаризация ключевых показателей и связанных с ними ценностей

Инвентаризация ключевых показателей результативности должна проводиться на основе четырех базовых характеристик контролируемой сферы: наличие реального вреда; возможность явного выявления вреда (вред не является латентным); наличие причинно-следственной связи между деятельностью контрольного органа и причинением вреда; запрос на снижение вреда в данной сфере есть у общества или государства, причем он подкреплен наличием соответствующих ресурсов. В результате такой оценки показатели разделены на показатели приоритетной публичной значимости и показатели дополнительной публичной значимости. Часть ключевых показателей, особенно характеризующихся фискальным вредом, упраздняется из-за невозможности объективной оценки.

Отдельно урегулирован вопрос с различиями в ключевых показателях видов регионального государственного контроля. Хотя в России региональный контроль создается федеральным законом, оценку результативности и эффективности проводит сам субъект РФ, он же устанавливает ключевые показатели и целевые значения. Вполне возможна региональная специфика значений, несвязанная с представлениями о должном у федерального центра, однако неясно, почему по одному и тому же виду контроля в разных регионах уста-

навливаются разные ключевые показатели. Раз регион не был инициатором создания такого вида контроля, он вряд ли должен устанавливать конечный результат его функционирования.

Помимо этого, разработан *справочник охраняемых законом ценностей*. Распоряжение Правительства РФ от 17 мая 2016 г. № 934-р делало шаг в этом направлении, но его классификация ограничилась выделением категории «иного вреда», не подпадающего под определение «жизни и здоровья граждан» или «материального ущерба». Такое обобщение является условным и не отражает многообразия правовых ценностей, зачастую связанных с абстрактными явлениями, такими как нравственность общества, обеспечение безопасности. Прежде чем перейти к поиску методологии оценки результативности по ценностям, не имеющим математически рассчитываемого результата, необходимо понять, что именно защищается и как выглядит конечный вред по соответствующим видам контроля.

2) Установлен приоритет вреда жизни и здоровью перед другими видами конечного вреда

К показателям приоритетной публичной значимости будут относиться, в первую очередь, значения, характеризующие вредом жизни и здоровью граждан. По всем остальным видам контроля Правительством РФ принимается отдельное оценочное решение. Хотя материальный ущерб во многом похож на «жизнь и здоровье», есть ряд причин, не позволяющих автоматически относить соответствующие виды контроля в приоритетную группу.

Во-первых, в некоторых видах контроля (в сфере таможенных правоотношений, в сфере антимонопольного регулирования, в сфере государственных и муниципальных закупок и т.д.) материальный ущерб имеет крайне высокую степень латентности, при этом специфика таких видов контроля не позволяет их оценивать через альтернативные механизмы, используя социологические опросы или оценивая уровень административного давления, поскольку граждане некомпетентны в специализированных финансовых вопросах, а административное давление в таких видах контроля неизбежно высокое.

Во-вторых, оценка материального ущерба довольно сложна. Необходимо созда-

ние модельной методики оценки материальных затрат и ее адаптация для каждого вида контроля.

В-третьих, даже в тех случаях, когда материальный ущерб не является латентным, существуют широкие возможности для манипуляции данным показателем со стороны контрольных органов, в том числе путем выбора метода оценки, отказа от учета вреда по некоторым видам малоценных объектов, целенаправленного занижения стоимости при экспертной оценке и т.п.

3) Скорректированы целевые значения ключевых показателей

Для показателей, подтвердивших возможность расчета конечных эффектов и отнесенных в группу приоритетной публичной значимости, раз в 3 года актуализируются целевые значения на основе собираемой правоприменительной практики и риск-ориентированного подхода к регулированию, ликвидирующего избыточные (не являющиеся следствием причинения реального вреда) обязательные требования.

Модель корректировки выглядит следующим образом: ведомство собирает и агрегирует данные о достижении целевых значений за исторический период, представляет в правительственную комиссию или специальную рабочую группу математический расчет (прогноз) будущего предполагаемого вреда, а также мнение представителей экспертного сообщества, после чего ожидает утверждения целевых значений. Если Правительство РФ ранее установило слишком высокие целевые значения, у контрольного органа есть возможность показать, что причинно-следственная связь между его действиями и результатами контроля нарушена, требуется межведомственная работа для купирования рисков.

При этом целевые значения должны стать реальным инструментом оценки результативности контрольных органов, мотивирующим их к объективному сбору данных. К примеру, если в течение нескольких лет действия моратория на проведение плановых контрольных мероприятий (и усложненного порядка проведения внеплановых) целевые значения успешно достигаются, а их уровень изначально оценен

корректно, по данному виду контроля на следующие отчетные периоды можно и во все ограничить проведение контрольных мероприятий. Если же профилактики оказалось недостаточно и объем ущерба охраняемым ценностям вырос, доступ к мероприятиям возобновляется.

4) Запущена комплексная система оценки конечных эффектов для видов контроля с латентным вредом

Для показателей дополнительной публичной значимости, не отвечающих базовым характеристикам в контролируемых сферах, либо по каким-то причинам не подлежащих полноценной автоматизации (например, из-за закрытости источников данных о случаях причинения вреда), внедрена комплексная система оценки результативности и эффективности, использующая в качестве субсидиарных ключевых показателей сведения о субъективной оценке или расчетном рейтинговании.

Для видов контроля с показателями дополнительной публичной значимости, наглядно знакомыми гражданам, в качестве инструмента измерения результативности используются социологические опросы, проводимые в электронной форме через сервис портала госуслуг «Решаем вместе. Голосования», либо через региональные электронные порталы. Методология опросов с целью обеспечения репрезентативности регулярно обновляется с учетом мнения представителей экспертного сообщества и специализированных социологических организаций.

Для видов контроля, в большей степени связанных с предпринимательской деятельностью, рассчитывается индекс административного давления и проводится рейтингование органов в зависимости от присвоенных баллов. Причем он может осуществляться как в традиционной упрощенной форме по модели ежегодного доклада, который Уполномоченный по правам предпринимателей РФ представляет Президенту РФ, так и на основе исключительных расчетных показателей из Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий, отражающих объем проводимых контрольных мероприятий, скорость внедрения профилактики и масштабы привлечения бизнеса к административной ответственности.

1.2 Учет случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям

Отслеживание случаев причинения вреда по различным видам контроля является давним и все еще до конца не решенным вопросом оценки результативности и эффективности. При разработке базовой федеральной модели показателей в 2016 году предполагалось, что всеми ведомствами будут созданы автоматизированные системы фиксации инцидентов, однако все еще в большинстве случаев учет вреда осу-

ществляется вручную, посредством агрегирования данных правоприменительной практики в электронных таблицах, либо путем поиска сведений в открытых источниках, когда контрольный орган не осуществляет репрезентативное количество мероприятий за отчетный период, что является характерной чертой для многих видов контроля времен действия моратория на проведение мероприятий.

ИНТЕРЕСНО

В 2020 году Высшей школой экономики проводилась научно-исследовательская работа, посвященная разработке модели мониторинга контрольно-надзорной деятельности и оценивавшая существующую степень цифровизации показателей результативности и эффективности. Выяснилось, что на федеральном уровне только ФАС России, ФТС России, ФНС России, Росприроднадзор, Ространснадзор, Росздравнадзор и Роспотребнадзор применяют специальную ведомственную информационную систему (подсистему) для учета конечного вреда по видам контроля. Роструд, МЧС России и Ростехнадзор использовали для этих целей типовое офисное программное обеспечение, поддерживающее фиксацию инцидентов в форме таблицы или базы данных, тогда как другие ведомства вели учет на бумажных носителях или в файлах текстовых редакторов.

Проблема заметна и Правительству РФ, поэтому в Концепцию совершенствования контрольной (надзорной) деятельности (далее — КНД) попало утверждение о том, что в настоящий момент «практически отсутствует цифровая фиксация инцидентов, влекущих за собой риск причинения вреда». Создание цифровых систем управления инцидентами можно считать одним из приоритетов деятельности ответственных орга-

нов исполнительной власти, поскольку это влечет за собой не только более корректную оценку результативности, но и дополнительные возможности по управлению рисками. Собирая в одном месте информацию об инцидентах, привязывая их к определенному объекту, контрольный орган сможет более точно использовать риск-ориентированный подход и стимулировать деятельность добросовестных предпринимателей.

ИНТЕРЕСНО

В Едином реестре контрольных (надзорных) мероприятий (далее — ЕРКНМ) в ближайшее время планируется формировать конкретный список выявленных нарушений, которые фактически являются списком инцидентов. В рамках этого списка ведется статусная модель каждого нарушения, что позволяет в дальнейшем полностью избавляться от бумажных документов, одновременно формируя сквозной процесс в части формирования повторных проверок.

Во-первых, предмет повторной проверки должен формироваться из числа конкретных нарушений, чтобы в ходе такой повторной проверки инспектор не занимался иными нарушениями, которые не были отфиксированы в ходе проверяемого предписания.

Во-вторых, такие нарушения автоматически должны доводиться через мобильное приложение до контролируемых лиц, по этому чек-листу контролируемые лица смогут представлять материалы, подтверждающие устранение нарушений. Если нарушение устранено, повторная проверка просто не нужна.

Данный пример является еще одной иллюстрацией того, насколько значительный путь прошла система управления контрольно-надзорной деятельностью в Российской Федерации за последние несколько лет.

Цифровой учет важен еще и потому, что именно с его помощью можно ответить на вопрос: для чего существует этот вид государственного контроля? Если годами контрольный орган сдает нулевые значения по ключевым показателям, регулятор должен изучить, связано ли это с крайне высокой эффективностью соответствующих инспекторов или просто с отсутствием рисков в контролируемой сфере. В некоторых случаях анализ может привести и к ужесточению государственного вмешательства, если будет обнаружено, что регулирование или методы его обеспечения устарели, а контролируемые лица стали легко обходить запреты. Однако чаще это будет работать в пользу отмены избыточных административных издержек для бизнеса, а также (возможно) и отмены вида государственного контроля (надзора) или приостановки его исполнения с заменой на режим профилактики. Особенно тогда, когда какой-то вид контроля был введен из-за единичного громкого инцидента, и проверить смысл его дальнейшего существования можно было только эмпирически, отследив на практике реальные масштабы вреда.

Фактически речь идет о риск-ориентированном регулировании, описанном подробнее в другом разделе настоящего аналитического доклада. Будущие нормативные правовые акты, устанавливающие обязательные требования, могут содержать отсылки к учету вреда: скажем, если он отсутствует в течение длительного времени, а все условия для контроля государством уже созданы, такое обязательное требование прекращает свое действие или подлежит пересмотру.

Возможна и ситуация использования сведений о случаях причинения вреда в рамках внутриведомственных управленческих практик. Поскольку в обществе сильно убеждение о том, что на государственной службе действуют преимущественно неформальные социальные институты карьерного роста, публичное использование в целях кадровых назначений статистики об инцидентах, их уменьшении в результате работы конкретного лица, может являться достаточно убедительным аргументом для переназначения как инспектора, так и руководителя контрольного органа. Сведения могут использоваться и для распределения премиального фонда оплаты труда, что позволит в целом повысить прозрачность и эффективность расходо-

вания бюджетных средств, и для создания программ мотивации, например, посредством оплаты образования или дополнительного медицинского страхования лучшим служащим.

Следует, однако, отметить, что само по себе создание цифровой системы для учета случаев причинения вреда не является гарантией объективности и корректности учета. К примеру, Росздравнадзор осуществляет государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, в качестве ключевых показателей которого учитывается количество граждан, погибших и травмированных в результате некачественного оказания медицинской помощи. Каждый инцидент подобного рода проходит через процедуру экспертизы качества медицинской помощи и заносится в АИС Росздравнадзора, база данных которой обновляется не реже чем раз в 6 месяцев.

Однако, если случай причинения вреда предположительно обнаружен в рамках оказания медицинских услуг по обязательному медицинскому страхованию (далее — ОМС), экспертизу инициирует не сам Росздравнадзор, а страховая медицинская организация, территориальный или федеральный фонд ОМС. Хотя процедура может считаться объективной, потому что осуществляется врачом-специалистом, имеющим специальное образование и включенным в соответствующий реестр экспертов, как-либо повлиять на нее контрольный орган не может. Более того, он не может обязать фонды или страховые организации передавать сведения о каждом инциденте, так как отсутствует нормативное регулирование или двустороннее соглашение. В итоге информация передается со значительными задержками и потерями, что заметно по официальному сайту Росздравнадзора, не содержащему актуальных сведений о данном виде контроля.

С похожей проблемой верификации сталкивается и Ространснадзор, довольно давно фиксирующий инциденты по контролируемым рискам в ведомственной АИС «Мониторинг». Поскольку федеральный государственный транспортный надзор в отношении железнодорожного транспорта сопряжен с деятельностью похожего на фонды ОМС естественного монополиста в лице ОАО «Российские железные дороги», контрольный орган не получает автоматически информацию обо всех транспортных происшествиях.

РЖД, пользуясь собственной системой «Управление безопасностью движения», все фиксирует, но передает Ространснадзору дорожные и сетевые отчеты, а также формы статистической отчетности в обезличенной и нерегулярной форме. Как следствие, если в результате инциден-

та пострадавшее лицо не обратилось в Ространснадзор, велик риск, что контрольный орган не сможет своевременно об этом узнать и принять профилактические меры для предотвращения дальнейшей угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям.

ЗАДУМАТЬСЯ

В системе оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности сложилась парадоксальная ситуация: органы исполнительной власти, наделенные существенными полномочиями в контролируемой сфере, нередко вручную собирают сведения о причиняемом предпринимателями вреде на основе собственной правоприменительной практики, затем фактически самостоятельно устанавливают целевые значения масштабов вреда на будущие отчетные периоды и сами же отчитываются о достижении этих целевых значений. Разрубить «гордиев узел» самопроверки контрольных органов удастся только тогда, когда сведения об ущербе формирует другой орган либо осуществляется периодический аудит внутренних сведений. Однако отсутствие централизации системы учета вреда приводит к проблемам и с автономным сбором данных.

Подобные практики сбора данных вновь отсылают к общей теоретической проблеме ключевых показателей, связанной с недостаточной определенностью понятий «случай причинения вреда» или «регистрируемый инцидент». Маловероятно, что Росздравнадзор или Ространснадзор в приведенных примерах могут непосредственно влиять на риск причинения вреда: прямая причинно-следственная связь с их действиями отсутствует, так почему же приходится регистрировать инцидент, совершенный вне зоны ответственности инспекторов? Тем более, что зачастую инцидент связан не с нарушением обязательных требований со стороны контролируемого лица и может быть следствием совпадения нескольких случайных факторов. Единственно верного ответа на данный вопрос пока нет, однако представляется очевидным, что ведомственная статистика должна содержать как можно более подробные данные о случаях причинения вреда. Другое дело, что для оценки результативности многие инциденты будут отсеиваться по результатам внутреннего анализа.

Другим вызовом для корректного учета является невозможность своевременного аудита предоставляемых самим контрольным органом данных. Даже если намеренное манипулирование отсутствует, сами инспектора могут не знать о случаях причинения вреда в рамках контролируемых рисков, если они ограничены в возможности активно нарабатывать правоприменительную практику из-за действия моратория. В качестве примера можно

рассмотреть ситуацию с оценкой результативности регионального государственного контроля в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин и других видов техники в городе Москве.

Так, хотя из отчета «Объединения административно-технических инспекций города Москвы» известно, что за 2022 год не было зафиксировано ни одного случая гибели или травмирования людей в результате аварий самоходных машин, и это соответствует целевому значению ключевого показателя вида контроля, данные других ведомств отличаются. Согласно сведениям с портала статистики ГИБДД, в течение 2022 года в городе Москве из-за нарушения правил дорожного движения водителями тракторов и иных самоходных механизмов произошло 12 аварий, в которых никто не погиб, но было ранено 14 человек.

Причем нарушения норм и правил эксплуатации самоходных машин и других видов техники могут происходить не только в рамках дорожного движения, но и в ходе производства различных работ (строительных, уборочных, складских), не контролируемых ГИБДД. Такие нарушения также могут влечь за собой гибель и травмирование людей. Соответственно, с большой долей уверенности можно предположить, что реальные показатели гибели и травматизма, связанные с самоходными машинами, отличаются от нулевых значений.

Для определения границ **целевого состояния** учета случаев причинения вреда охраняемым законом ценностям можно рассмотреть следующие предложения.

1) Создание ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда»

Осуществляемые сегодня в России шаги цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности фактически не имеют аналогов в мире. Создание нескольких информационных систем, обеспечивших автоматизацию управленческих процессов, позволило сформировать кроссплатформенную систему данных в сфере контроля. Начиная от Единого реестра видов контроля (далее — ЕРВК), являющегося большим справочником для других информационных систем и содержащего сквозные сведения о каждом виде контроля, и заканчивая Единым реестром контрольных (надзорных) мероприятий, в рабочей среде которого находятся сведения обо всех проверках и их результатах, а также о наиболее значимых профилактических мероприятиях.

Вместе с тем из общего цифрового контура контроля выпадает оценка результативности и эффективности. Как отмечается Правительством РФ, необходимо уделять внимание цифровой фиксации инцидентов, связанных с причинением вреда, однако в настоящий момент это делается разрозненно, зачастую даже не в информационных системах, из-за чего агрегировать данные в одном аналитическом модуле, не считая отдельных распространенных видов контроля, невозможно.

Решением данной проблемы могло бы стать создание новой государственной информационной системы, сформированной на цифровой архитектуре, напоминающей по своим базовым принципам ЕРКНМ. Ее условное название — ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда», а оператором выступает Генеральная прокуратура РФ. Можно считать данный реестр электронным аналогом журнала информации о несчастных случаях на различных защищаемых объектах, который и так должен вестись рядом федеральных и региональных контрольных органов. Интерфейс и принципы ФГИС будут определяться при создании и, безусловно, это необязательно должна быть единая система, имеющая собственный внешний контур, — она может стать подсистемой ЕРКНМ или общим цифровым решением для контрольных органов в рамках ГИС ТОР КНД, либо представлять собой комбинацию внешней системы

и ведомственных информационных систем учета.

Как следствие, в случае выявления случая причинения вреда в контролируемой сфере инспектор должен будет заполнить в ведомственной информационной системе, ГИС ТОР КНД или непосредственно в информационной среде ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда» карточку инцидента, содержащую минимальный набор необходимых сведений, отвечающих на следующие вопросы:

- какой охраняемой законом ценности, исходя из справочника защищаемых ценностей, был причинен ущерб;
- идентифицируйте охраняемую ценность: сведения о гражданине в случае причинения вреда жизни и здоровью, данные о контролируемом объекте в случае обнаружения материального ущерба и т.п.;
- уточните место, дату и время инцидента;
- опишите обстоятельства инцидента и оцените его последствия: для материального ущерба выражаются в конкретной оценке стоимости объекта, для других видов вреда — в зависимости от характера последствий (к примеру, гибель животного);
- укажите принятые или необходимые для принятия меры контрольного или профилактического воздействия;
- свяжите инцидент с нарушением обязательного требования из ФГИС «Реестр обязательных требований», охарактеризуйте наличие причинно-следственной связи.

Вполне вероятно, что инциденты не всегда будут напрямую связаны с проводимыми контрольными мероприятиями, однако оператор ФГИС должен видеть, что по результатам каждого случая инспекторами осуществлялись какие-то действия. Например, если оснований для привлечения к ответственности недостаточно, контролируемому лицу выписали предостережение о недопустимости дальнейшего нарушения обязательных требований, провели профилактический визит или хотя бы организовали консультацию. Эта информа-

ция должна поступать либо через сопряжение двух реестров (ЕРКНМ и ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда» при параллельной реализации), либо через отдельное поле в карточке.

Для функционирования системы потребуется разработать справочники типичных инцидентов, минимизирующие работу инспектора по заполнению полей и способствующие дополнительной корректировке сведений, наращиванию их аналитического потенциала. Например, для регионального контроля в сфере благоустройства будет разработано несколько типовых инцидентов, включая «падение наледи с крыши, повлекшее гибель или травмирование человека». Сначала справочники разрабатываются для видов контроля приоритетной публичной значимости, потом распространяются на все многообразие случаев причинения вреда по сохраненным после инвентаризации ключевым показателям.

Создание справочников к тому же является инструментом форматно-логического контроля, позволяющего функционировать всей информационной системе. Если на этапе ввода данных отсутствует их проверка по критериям полноты, качества, формата и безопасности, крайне вероятно, что это приведет к наполнению реестра «мусором», делающим его фактически непригодным для любых аналитических операций.

ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда» может иметь не только внутреннюю информационную подсистему, обеспечивающую внесение инцидентов по каждому виду контроля, но и внешнюю «витрину данных», состоящую из множества аналитических дашбордов разного уровня доступа. Для граждан будет доступен особый раздел, посвященный наиболее волнующим их видам причиняемого вреда, с отслеживанием количества инцидентов и динамики их регистрации в режиме реального времени. За счет создания справочников вреда инциденты, контролируемые несколькими ведомствами, наконец, приобретут более четкие очертания (ситуация с авариями электросамокатов в крупных городах, лишь частично регистрируемые ГИБДД, подтверждает необходимость этого комплексного учета).

Вполне возможно и сопряжение ФГИС с ведомственными системами и ГИС ТОР КНД, если она будет реализована автономно. Су-

ществующие в рамках отдельных видов контроля организационно-правовые системы учета вреда могут быть сохранены, если данные системы обеспечивают фиксацию каждого случая причинения вреда в подконтрольной сфере общественных отношений, включая фиксацию сведений о базовых характеристиках данных случаев (дата, место, участники и их характеристики, причины) и сведений о видах, объеме причиненного вреда.

Сопряжение без изменения возможно для тех ведомственных систем учета вреда, которые в настоящее время предусматривают широкий набор способов получения контрольным органом сведений о факте причинения вреда: информация от оперативных служб и медицинских организаций; заявления от пострадавших физических и юридических лиц; сведения от иных органов публичной власти; сообщения от контролируемых лиц, в деятельности которых возник случай причинения вреда. Возможно, потребуется доработка справочников с характеристиками конкретного вида причиняемого вреда, но на степень готовности это не повлияет.

Соответственно, если используемые в настоящее время системы учета вреда имеют частичный характер, то их организационно-правовые механизмы должны быть модернизированы для сопряжения с ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда». Примерами частичного учета являются (а) фиксация только случаев нарушения обязательных требований без оценки наличия реального вреда и его объема; (б) учет только некоторых видов негативных событий или только некоторых типов вреда (например, учет вреда жизни и здоровью людям без фиксации материального ущерба); (в) учет только тех случаев причинения вреда, в связи с которыми только сам пострадавший обратился в контрольный орган за защитой своих прав, в то время как возможна судебная защита без участия контрольного органа в судебном разбирательстве.

Модернизация при этом может идти разными путями. Во-первых, это может быть сделано через расширение перечня случаев, в которых контролируемое лицо обязано сообщить о факте причинения вреда с указанием его объема (с введением административной ответственности за несообщение сведений). Во-вторых, возможно развитие института общественных инспекторов, т.е. инициативных граждан,

прошедших курс специальной подготовки, позволяющей выявлять и правильно квалифицировать нарушения. В-третьих, данная цель может быть достигнута через стимулирование обращений пострадавших лиц через социальную рекламу, развитие выездных приемов и расширение разъяснительной работы в образовательных, медицинских организациях, организациях социального обслуживания и т.д.

Практика оперативного обобщения сведений о случаях причинения вреда, к сожалению, сейчас в лучшем случае носит ежемесячный характер. Виды контроля, в которых обобщение сведений производится еще реже (раз в полугодие или год), должны быть доведены до стандарта, как минимум, ежемесячной агрегации сведений, если по каким-либо причинам невозможно отслеживание данных в режиме реального времени. При этом достижение стандарта ежеквартальной агрегации может быть реализовано с многократно меньшими затратами в случае фиксации всех сведений о причинении вреда сразу во ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда» и обобщении данных с ее помощью без информационных посредников.

В любом случае, какая бы модель наполнения данными не была сформирована в итоговом варианте ее реализации, система учета случаев причинения вреда должна соответствовать следующим принципам.

Полнота — учет инцидентов должен осуществляться по большинству видов федерального государственного контроля. С учетом сложности разработки справочников для инцидентов допускается постепенное наполнение системы информацией.

Многоаспектность — учет инцидентов ведется с целью способствовать реализации трех базовых позиций: обеспечить публичный интерес (контрольная деятельность приводит к уменьшению количества инцидентов), предоставить информацию частным лицам (граждане и организации через внешнюю систему видят масштабы причиняемого вреда), улучшить администрирование контроля (на основе данных принимаются управленческие решения).

Верифицируемость — сведения, находящиеся в системе учета случаев причинения вреда, являются достоверными, контролепригодными и подлежат регулярной проверке оператором системы.

Актуальность — данные об инцидентах должны поступать в систему с минимальными задержками, принцип отчетности по периодам упраздняется, так как не позволяет обеспечить оперативное реагирование контролирующих органов.

Автоматизация — сбор данных должен быть автоматизирован для всех участников информационного обмена, ручные способы передачи сведений в систему допускаются в качестве временных до ввода в эксплуатацию соответствующей рабочей среды.

2) Разработка модели независимого учета вреда

Отдельным вопросом развития системы учета случаев причинения вреда является максимальная автоматизация сбора данных, осуществляемая посредством различных практик независимого от контрольного органа учета вреда. С учетом быстрого развития государственных информационных систем (в 2022 году, по данным Счетной палаты РФ, насчитывалось 630 федеральных ГИС и 512 вспомогательных ИС¹) особое значение приобретает *перекрестное сопряжение больших данных*, позволяющее контрольным органам получать информацию об инцидентах из сведений, собранных другими госорганами, а также из све-

дений, собираемых государственными и частными учреждениями.

Хотя возможна частичная автоматизация сбора данных о материальном и ином вреде, в этом вопросе наиболее перспективно выглядит получение сведений о вреде жизни и здоровью граждан, содержащихся в информационных системах организаций здравоохранения. Дело в том, что данные, которые могли бы передавать в контрольные органы, скажем, страховые организации, сообщая о стоимости сгоревшего дома или машины, на которую обрушились строительные конструкции, носят фрагментированный и очень непо-

1 Шилков Д. Е. Счетная палата предложила меры по повышению качества цифровизации государственного управления. Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/gis-digital-2022> (дата обращения: 22.12.2023).

следовательный характер, требуют существенных издержек для организации информационного обмена, причем как для бизнеса, так и для государства. Если методология расчета ключевого показателя предполагает учет сведений о привлечении к административной ответственности или о судебных решениях, в рамках которых проводилась оценочная экспертиза, такие данные можно будет выгружать в информационные системы в отдаленной перспективе. А именно после откладывающейся доработки ГАС «Правосудие», потенциально аккумулирующей в машиночитаемом виде каждое судебное решение, и полной автоматизации административных производств, например, на базе ГИС ТОР КНД. Пока же получать сведения о любом вреде, кроме жизни и здоровью граждан, независимо от ведомства относительно сложно.

В то же время уже сейчас, к примеру, в рамках статистической отчетности токсикологические центры субъектов РФ передают в региональные органы исполнительной власти, осуществляющие контроль в сфере алкогольного рынка, а также в Федеральную службу по контролю за алкогольным и табачным рынками сведения о количестве отравлений некачественным алкоголем со смертельным исходом. Хотя эта работа автоматизирована не в полной мере, она ведется, а сотрудники профильных больниц обучены передаче сведений о случаях причинения вреда, что позволяет потенциально расширить поле их взаимодействия и на другие контролируемые риски.

Эффективность такой модели взаимодействия связана с тем, что в большинстве случаев причинения травм медицинская помощь может быть оказана либо сотрудниками скорой медицинской помощи, либо сотрудниками травмпункта или приемного отделения стационарной медицинской организации (в случае самостоятельного обращения пострадавшего). Теоретически пострадавший может обратиться в частную медицинскую организацию, в том числе вызвав частную скорую медицинскую помощь. Однако основной объем обращений за медицинской помо-

щью все равно будет приходиться на государственную службу скорой медицинской помощи и государственные больницы, входящие в их состав травмпункты и приемные отделения.

Для надлежащего сбора данных контрольными органами может разрабатываться справочник случаев (описание обстоятельств), о которых медицинские и иные организации должны им сообщать напрямую или через информационное взаимодействие, а также создаваться необходимая инфраструктура, которая позволит передавать информацию в автоматическом режиме (например, из информационных систем станции скорой медицинской помощи или через региональные медицинские информационно-аналитические системы). С учетом отсутствия централизованного регулирования такой передачи информации целесообразно заключать двусторонние соглашения, обязывающие учреждение систематически отправлять данные в контрольный орган.

Возможны и другие способы отслеживания инцидентов в автоматизированной форме для видов контроля, чей предмет доступен для осуществления дистанционного мониторинга (особенно это касается технического и природоохранного регулирования, подверженного отслеживанию с помощью датчиков и других инструментов цифрового контроля). Например, Комитет по природопользованию, охране окружающей среды и обеспечению экологической безопасности Санкт-Петербурга осуществляет автоматический мониторинг атмосферного воздуха посредством 25 стационарных и 3 передвижных станций мониторинга, а также 6 метеостанций¹. Получаемые сведения сравниваются с данными о допустимых выбросах загрязняющих веществ по экологическим разрешениям, выявляются районы с необычно высокой концентрацией вредных загрязняющих веществ, что является поводом для проведения мероприятия в отношении лица, в результате деятельности которого могли быть превышены утвержденные нормативы воздействия на окружающую среду.

ИНТЕРЕСНО

Одним из первых контрольных органов, осуществивших создание независимой системы учета вреда, подлежащей минимально приемлемой верификации, является

1 См. подробнее: Экологический портал Санкт-Петербурга. URL: <https://www.infoeco.ru>.

Госавтоинспекция МВД России. Преследуя цель обеспечить проверку достижения целевых значений в рамках Федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения», в дальнейшем переросшей в Федеральный проект «Безопасность дорожного движения», государство поставило задачу сделать сбор данных максимально прозрачным. Для этого была разработана подробная методика расчета показателей «Количество погибших в ДТП на 100 тыс. чел.» и «Количество погибших в ДТП на 10 тыс. транспортных средств»¹, создана Многопараметрическая информационно-аналитическая система прогнозирования и моделирования ситуации в области обеспечения безопасности дорожного движения (далее — МИАС) и введена экспертиза собираемых данных сотрудниками специально созданной ФКУ «Дирекция Программы ПБДД». С течением времени система МИАС, начинавшаяся в качестве электронного инструмента управленческого учета, стала способна проводить предиктивную аналитику аварийности и отмечать подозрительные данные.

Для отдельных видов контроля возможна и альтернативная система независимого сбора данных без использования информационных систем или систем дистанционного мониторинга. Так, о случаях причинения вреда могут сообщать сами организации, на территории которых произошло причинение вреда. Сейчас такая схема достаточно эффективно работает с несчастными случаями на производстве.

В частности, согласно ст. 228.1 ТК РФ при групповом несчастном случае (два человека и более), тяжелом несчастном случае или несчастном случае со смертельным исходом работодатель (его представитель) в течение суток обязан направить извещение в несколько уполномоченных органов, включая территориальный орган Роструда и орган исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющий полномочия по реализации государственной политики в области охраны труда на территории данного субъекта РФ. На основании ст. 229 и 230.1 ТК РФ представитель уполномоченного органа власти субъекта РФ включается в состав комиссии по расследованию несчастного случая, а копия акта о расследовании несчастного случая направляется в уполномоченный орган власти субъекта Российской Федерации.

По окончании расследования данные органы обязаны направлять информацию с изложением обстоятельств и анализом причин несчастного случая, в том числе копию акта о несчастном случае по установлен-

ной форме, в уполномоченный орган власти субъекта Российской Федерации. Нормативно утвержденные формы извещения и акта позволяют установить, был ли данный несчастный случай на производстве связан с нарушением обязательных требований, проверка которых осуществляется в рамках конкретного вида контроля.

Хотя раньше данный механизм не позволял полноценно собирать данные о травмированных в результате легких несчастных случаев, а работодатели проводили расследование самостоятельно и направляли в инспекцию отчеты общего характера, с 1 марта 2022 года ст. 226 ТК РФ ввела обязанность фиксировать все микроповреждения работников, неведущие к расстройству здоровья и временной нетрудоспособности, включая ссадины, кровоподтеки, ушибы мягких тканей, поверхностные раны и другие повреждения².

Более того, Минтруд России, явно преследуя цель дальнейшей автоматизации процесса сбора данных в целях выявления нарушения обязательных требований, предложил стандартизированную форму справки учета вреда, учитывающую не только данные сотрудника и сведения о его рабочем месте, но и описание зарегистрированной микротравмы, причины ее получения, характер предпринятой первой помощи и даже предложения по устранению обстоятельств, приводящих к подобным ситуациям на работе³. Можно предположить, что эти сведения станут частью запускаемой в 2024 году процедуры само-

1 Распоряжение МВД России от 29 августа 2022 г. № 1/9750 «Об утверждении методик расчета показателей» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

2 Федеральный закон от 2 июля 2021 г. № 311-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 27 (часть I). Ст. 5139.

3 Приказ Минтруда России от 15 сентября 2021 г. № 632н «Об утверждении рекомендаций по учету микроповреждений (микротравм) работников» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2022. № 2.

обследования в рамках контроля за соблюдением трудового законодательства.

При этом вне зависимости от выбора организационной модели независимого учета вреда (использование сведений контроли-

руемых лиц/использование перекрестных сведений из других государственных информационных систем) перед контрольными органами будет вставать вопрос аудита качества собираемых данных.

ИНТЕРЕСНО

Сейчас на федеральном уровне централизованный внешний аудит сведений, заносимых в различные государственные информационные системы, не проводится. Правительство РФ выделяет приоритетные сферы (например, Единый государственный реестр записей актов гражданского состояния — важный для административной оценки численности населения в стране и прогнозирования демографической политики) и осуществляет проверку данных через перекрестные информационные системы (далее — ИС) либо эпизодический внутренний аудит. Вместе с тем для оценки цифровой трансформации госуправления внешний аудит проводится Счетной палатой РФ применительно к федеральным ИС и проектам информатизации, но даже этой процедурой не оценивается качество собираемых данных¹. Для аудиторов достаточно выполнения формальных показателей, к их числу относятся наличие сертификатов и аттестатов соответствия ИС по защите информации; сведения о лицензиях, приобретенных в целях обеспечения функционирования ИС; полнота информации о технических средствах ИС и т.п.

Для его реализации в первую очередь нужно наладить внутреннюю систему отслеживания качества данных. В упрощенном виде модель для руководителя контрольного органа будет выглядеть следующим образом:

- *запланирован аудит зарегистрированных случаев причинения вреда — осуществляется с целью назначения ответственных за обработку данных, привлечения дополнительного штата специалистов в области управления данными, составляет план реализации;*
- *контрольным органом выбраны данные, подлежащие аудиту, — проводить регулярный аудит всех инцидентов не требуется, достаточно выбрать «подсвеченные» карточки, связанные, например, с отсутствием принятых мер реагирования либо появлением новой информации из других информационных систем;*
- *проходит обработка и проверка зарегистрированных случаев причинения вреда — на данном этапе нужно проверить источники данных (не просто инспектора, внесшего их, но основания внесения), требуется очистить дублирующие друг друга инциденты, отследить лучшие практики заполнения карточек и выдвинуть их в качестве типовых, а также проверить уро-*

вень безопасности и защиты данных в ведомственной информационной системе (если аудит идет не в рамках ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда»);

- *готовится сводный отчет и выносятся рекомендации по совершенствованию практик сбора данных — на последнем этапе закрепляются результаты, очищаются некорректно зарегистрированные инциденты и принимаются управленческие решения в случае обнаружения нарушений.*

Такой внутренний аудит данных контрольные органы должны проводить не реже чем раз в год, так как учет вреда после создания ФГИС «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда» будет осуществляться в реальном времени, что может привести к накоплению «битых» и дублирующих сведений в информационных системах. В то же время сводный отчет, подготовленный по результатам внутреннего аудита, направляется на проверку правительственной комиссии или специально созданной рабочей группе, состоящей в том числе из представителей экспертного сообщества. При обнаружении признаков недостоверности внутреннего аудита данный коллективный орган может назначить внешний аудит с привлечением специализированной организации.

1 СГА 305. Стандарт внешнего государственного аудита (контроля). Аудит федеральных информационных систем и проектов (утв. постановлением Коллегии Счетной палаты РФ от 23 декабря 2016 г. № 11ПК) // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Перспектива 2030

- Проведена инвентаризация ключевых показателей, признана теоретическая проблема их формирования для ряда видов контроля, не имеющих прямого конечного эффекта
- Выделены показатели приоритетной публичной значимости, соответствующие критериям явного, реального и общественно опасного вреда, особенно в сферах с причинением вреда жизни и здоровью граждан
- Целевые значения показателей установлены на основе проверяемых расчетов и анализа причинно-следственных связей
- Целевые значения показателей актуализируются каждые 3 года на основе позиции правительственной комиссии или рабочей группы, частично состоящей из представителей экспертного сообщества
- Для видов контроля, по которым причинение вреда является латентным (выявляется только в рамках контрольных мероприятий), оценка конечных эффектов проводится с привлечением дополнительных показателей (например, показателей административного давления, результатов опросов населения)
- В рамках единой модели данных в сфере контроля создается новая информационная система «Реестр зарегистрированных случаев причинения вреда». Контрольно-надзорные органы (далее — КНО) заполняют в ней электронную карточку регистрируемого инцидента, основанную на справочниках о типах причинения вреда по различным видам контроля, а оператор в лице Генеральной прокуратуры РФ проверяет корректность вносимых сведений
- КНО, чьи виды контроля отнесены к приоритетной публичной значимости, обеспечивают независимый учет случаев причинения вреда с помощью данных медицинских организаций, органов полиции и самих организаций, обязанных сообщать об отдельных инцидентах
- В рамках информирования публикуются результаты оценки результативности в интерактивной и доступной для граждан форме, повышается доверие к государственному контролю
- По всем видам контроля регулярно проводится внутренний аудит данных, результаты которого визируются правительственной комиссией или рабочей группой, периодически специализированными организациями проводится внешний аудит данных
- Система учета инцидентов используется для риск-ориентированного регулирования: в проекты НПА, содержащих обязательные требования, вносятся положения, позволяющие автоматически смягчать или отменять их, если случаи причинения вреда не регистрируются длительное время
- Система учета инцидентов используется для осуществления «умного контроля»: по отдельным видам контроля может ограничиваться проведение контрольных мероприятий (сохраняются профилактические), если случаи причинения вреда не регистрируются длительное время
- Система учета инцидентов используется для принятия организационно-управленческих решений: и руководители КНО, и инспекторский состав отвечают за результативность и эффективность контроля

2

НАПРАВЛЕНИЕ

РИСКИ ПРИЧИНЕНИЯ ВРЕДА (УПРАВЛЕНИЕ И ПРОФИЛАКТИКА)

2.1 Управление рисками причинения вреда охраняемым ценностям

Применение риск-ориентированного подхода на системном уровне началось в России с 2015 года, а для некоторых видов контроля гораздо раньше (например, для таможенного контроля — с 2004 года, для надзора в области промышленной безопасности — с 2013 года)¹. На сегодняшний день управление рисками причинения вреда является базовым принципом для всех видов контроля, на которые распространяется Федеральный закон № 248-ФЗ. Все контрольные (надзорные) органы должны соизмерять плотность и интен-

сивность своих мер воздействия на объекты контроля, исходя из оценки вероятности наступления нежелательных событий на таких объектах и потенциального масштаба (тяжести) их последствий². Для этого все ведомственные системы управления рисками должны основываться на двух инструментах: отнесение объектов контроля к *категориям риска* и выявление *индикаторов риска* нарушения обязательных требований. Чего сегодня не хватает данным инструментам управления рисками, и каково их целевое состояние к 2030 году?

2.1.1 Категории риска и их последствия: сегодня и завтра

Подобно принципу на рынке финансовых услуг «Знай своего клиента» (know your customer), контрольные (надзорные) органы должны знать характеристики и параметры деятельности своих объектов контроля, оценивать риски причинения вреда на таких объектах и вести их перечни (реестры). КНО должны собирать и анализировать сведения о всех своих объектах контроля, относить их к соответствующей категории риска, соизмерять меры реагирования в отношении таких объектов в соответствии с результатами оценки рисков. Неприменение данных инструментов делает контроль малоэффективным, так как в этом случае он как бы осуществляется «вслепую» без понимания рискованных зон и без расстановки приоритетов. Поэтому инструменты сбора сведений об объектах контроля, их категорирование и дифференциация мер реагирования на них заложены в закон о контроле в качестве обязательных. Однако при реализации данного подхода на практике он применяется со значительными ограничениями.

1) Не по всем видам контроля предусмотрено категорирование объектов

Сегодня для абсолютного большинства видов контроля осуществляется категорирование объектов по уровню рисков. Однако отступление от данного правила допускается в случаях, если по виду контроля не проводятся плановые контрольные мероприятия. По этой причине **в 20 положениях о федеральных видах контроля³, на которые распространяется Федеральный закон № 248-ФЗ (из 95), не предусмотрены категории риска (21%) в принципе.** Фактически это означает ограничение применения важнейшего инструмента управления рисками только сферами, в которых предусмотрен плановый контроль. Оправдывается это тем, что по видам контроля, для которых не предусмотрены плановые КНМ, невозможно применять наиболее распространенное последствие категорирования объектов — дифференциацию периодичности планового контроля. Это якобы делает бесполезным категорирование в целом. Несоостоятельность данного подхода будет продемонстрирована ниже. Пока следует

1 Чаплинский А.В., Плаксин С.М. Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016, № 2. С. 11.

2 Исключения могут делаться лишь для муниципального контроля.

3 В том числе полномочия, по осуществлению которых переданы субъектам РФ.

заметить, что отсутствие необходимости для КНО присваивать категории риска своим объектам контроля снимает с них обя-

занность в принципе собирать сведения о таких объектах и вести их реестр. То есть КНО не знает своего «клиента».

ЗАДУМАТЬСЯ

Критерии тяжести и вероятности причинения вреда, используемые при оценке риска, востребованы не только для того, чтобы присвоить конкретному объекту контроля категорию риска. Деятельность по оценке риска в целом позволяет регулятору взглянуть на управляемую им сферу под новым углом. На каких типах объектов сейчас реализуются наибольшие риски? Какие инциденты приносят наибольший вред? На них ли сейчас сконцентрированы основные ресурсы КНО? Не надо ли их перенаправить на более важные сферы?

Практика отказа от установления категорий риска при отсутствии плановых КНМ не основана ни на букве, ни на духе закона. Более того, такая практика разделяется не всеми КНО. Например, в отношении 12 федеральных видов контроля, в рамках которых хотя и не проводятся плановые КНМ, регулятор все-таки предусмотрел категории рисков, и КНО обязаны категорировать объекты контроля.

2) Недостаточные меры управления риском по итогам категорирования объектов

Присвоение категорий риска является лишь одной из стадий риск-менеджмента, а именно оценкой риска. На следующем этапе должны разрабатываться и приниматься на практике меры воздействия на риск (управление риском). В абсолютном большинстве случаев такой мерой (последствием присвоения категорий риска) сейчас является только дифференциация периодичности планового контроля. Однако не только теоретически возможна, но даже нормативно предусмотрена более богатая палитра мер управления риском. Статьи 25 и 44 Федерального закона № 248-ФЗ допускают в зависимости от категорий риска дополнительно:

- дифференцировать виды плановых КНМ;
- дифференцировать сроки (длительность) КНМ;
- дифференцировать содержание КНМ;
- дифференцировать объем представляемых документов, инструментального обследования, испытаний, экспертиз и экспериментов;

■ определять интенсивность и плотность профилактических мероприятий в зависимости от категорий риска (в частности, случаи проведения обязательных профилактических визитов, согласно ч. 4 ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ).

На сегодняшний день, например, в числе 14 федеральных видов контроля, на которые распространяются требования Федерального закона № 248-ФЗ с числом проверок более одной тысячи в год¹ (далее — массовые федеральные виды контроля), только в части санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области гражданской обороны в качестве последствий категорирования объектов предусмотрено что-то большее, чем дифференциация планового контроля. Для объектов умеренного и среднего риска санитарно-эпидемиологического надзора допускается возможность проведения более «щадящих» инспекционных визитов. Для объектов низкого риска надзора в области гражданской обороны внеплановые выездные проверки заменяются на инспекционные визиты. Для всех иных массовых федеральных видов контроля все последствия категорирования ограничиваются только различной периодичностью проведения плановых КНМ. В этих условиях, когда в отношении значительного количества видов контроля проведение плановых КНМ в принципе не допускается, а также в рамках действующего моратория на плановые проверки, категорирование объектов по уровню рисков оказывается в значительной части бесполезным занятием.

1 По итогам 2022 года.

Например, в 2022 году только 29,4% КНМ были плановыми¹. По состоянию на середину ноября 2023 года, плановые КНМ в этом году составляли 25% от всего объема завершенных мероприятий².

Также в 33 положениях о федеральных видах контроля проведение плановых КНМ не предусматривается в принципе. Кроме того, постановление Правительства РФ от 10 марта 2022 г. № 336 допускает до 2030 года проведение плановых КНМ только в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. Отсутствие таких категорий риска исключает возможность проведения плановых КНМ еще для 18 федеральных видов контроля. **Таким образом, в настоящее время невозможно проведение плановых КНМ для 51 федерального вида контроля (54%) из 95 таких видов контроля, на которые распространяется Федеральный закон № 248-ФЗ.**

Получается, что для значительного объема контрольной (надзорной) деятельности, где нет планового контроля, установление категорий риска не приводит ни к каким последствиям, что обесценивает данную меру.

С одной стороны, это объясняется взятым Правительством РФ курсом на минимизацию плановых контрольных мероприятий. Так, в Концепции совершенствования КНД до 2026 года не предусматривается никаких мероприятий по совершенствованию данного инструмента управления риском. Раскрываются лишь планы ограничить проведение планового контроля только объектами чрезвычайно высокого и высокой категории риска³. Тем самым данный

инструмент фактически предлагается окончательно сделать только границей плановых КНМ и ничем более.

Однако следует ли в таком случае вообще отказаться от категорирования объектов? **Представляется, что нет, поскольку у этого инструмента управления риском есть гораздо более широкая перспектива применения.**

Выше перечислялись возможные последствия присвоения той или иной категории риска, уже предусмотренные законодательством в части изменения процедур контроля. Однако гораздо более перспективной представляется возможность дифференциации обязательных требований, применимых к объектам контроля в зависимости от их уровня риска. Пока такой подход применяется в тех сферах, где развитие рискориентированного подхода началось раньше и осуществлялось не в рамках реформы контрольной (надзорной) деятельности. Например, в сферах промышленной безопасности, охраны окружающей среды, обращения с отходами производства и потребления, транспортной безопасности объем применимых обязательных требований сильно зависит от результатов отраслевой классификации объектов контроля (классы опасности отходов производства и потребления; классы опасности опасных производственных объектов; категории объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду; категорирование объектов транспортной инфраструктуры). Не видится никаких препятствий к аналогичному применению категорий рисков, присваиваемых объектам контроля в рамках Федерального закона № 248-ФЗ.

ИНТЕРЕСНО

Отдельные примеры установления обязательных требований в зависимости от категории риска, установленной в соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ, встречаются уже сейчас. Например, количество работников, которые должны быть обучены в организациях, оказывающих услуги по проведению обучения по охране труда, зависит не только от среднесписочной численности работников на предприятии, но и от присвоенной категории риска в рамках трудового надзора. Это следует из постановления Правительства РФ от 24 декабря 2021 г. № 2464 «О порядке обучения по охране труда и проверки знания требований охраны труда». Такой подход следует тиражировать во всех сферах регулирования.

1 Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации за 2022 год // Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/svodnyy_doklad_o_gosudarstvennom_kontrole_nadzore_municipalnom_kontrole_v_rossiyskoy_federacii_za_2022_god.html?ysclid=lph1jfxcgr426038565 (дата обращения: 27.11.2023).

2 Сообщение от 21 ноября 2023 года Телеграм-канала Центра институционального развития КНД ЦСР «Мастерская контроля». URL: https://t.me/masterskaya_knd (дата обращения: 27.11.2023).

3 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.

Категории риска должны выйти за узкие рамки процедурных ограничений организации контроля и использоваться для уточнения круга лиц или объектов, на которых распространяются соответствующие требования.

3) Недостаточный учет добросовестности контролируемых лиц в составе критериев риска

В большинстве видов контроля, кроме оценки потенциальной тяжести и вероятности причинения вреда, в рамках критериев риска оценивается также добросовестность контролируемых лиц. Например, для массовых федеральных видов контроля добросовестность оценивается во всех случаях, кроме строительного надзора, для которого критерии риска не применяются. По всем федеральным видам контроля добросовестность не учитывается только в 27% видах контроля.

Однако в абсолютном большинстве случаев оценка добросовестности производится через анализ уровня законопослушности контролируемого лица, т.е. через наличие негативных признаков деятельности:

- фактов предыдущих нарушений обязательных требований контролируемым лицом;
- фактов привлечения к административной или уголовной ответственности;
- наличия случаев причинения вреда на объекте контроля.

По 9 массовым федеральным видам контроля на оценку добросовестности влияют только факты, негативно характеризующие контролируемое лицо (из 13 для которых установлены категории риска). По всем федеральным видам контроля это верно для 93% видов контроля из общего числа тех видов, где в принципе оценивается добросовестность.

Таким образом, почти всегда уровень добросовестности оценивается через наличие или отсутствие нарушений. Это означает, что контролируемое лицо не может своими активными действиями повлиять на восприятие его деятельности регулятором как менее рискованной и требующей меньшего контроля.

ДЛЯ СПРАВКИ

В соответствии с ч. 7 ст. 23 Федерального закона № 248-ФЗ критериями добросовестности могут являться:

- реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности;
- предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;
- независимая оценка соблюдения обязательных требований;
- добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;
- заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований.

Среди массовых федеральных видов контроля наиболее полным образом добросовестность оценивается в рамках пожарного надзора, где учитываются все возможные типы критериев добросовестности. Например, контролируемое лицо может доказать свою добросовестность и сделать тем самым внимание КНО к своей деятельности менее пристальным, если проведет

добровольный аудит пожарной безопасности объекта защиты, предоставит КНО доступ к системам видеонаблюдения объекта защиты, обеспечит присутствие дежурного персонала для круглосуточного мониторинга работоспособности систем противопожарной защиты, застрахует свою имущественную ответственность перед третьими лицами на случай пожара.

Инициативу принятия бизнесом дополнительных мер для предупреждения случаев причинения вреда или минимизации их последствий следует стимулировать. При этом неважно, из каких побуждений такие меры принимаются. Из желания избавиться от лишнего контроля или исходя из внутренних корпоративных стандартов деятельности, которые в ряде случаев могут быть даже жестче, чем обязательные требования. В случае, если такие меры приняты и их значимость для снижения риска подтверждена регулятором, то бизнес должен рассчитывать на признание его деятельности менее рискованной и требующей меньшего контроля по сравнению с иными объектами, где такие меры не приняты. При этом система признания критериями добросовестности конкретных действий и статусов бизнеса и его объектов должна быть относительно гибкой, т. е. способной оперативно признавать в качестве доверенных новые признаки добросовестности и отвергать те из них, которые оказались профанацией.

ФАКТ

По состоянию на 28 ноября 2023 года в Едином реестре видов контроля значилось более 6,5 млн категоризованных объектов, из них 2,2 млн объектов присвоена категория низкого риска. То есть в отношении более 4 млн объектов имеется гипотетическая возможность обратиться с заявлением об изменении категории риска в целях ее снижения. В 2023 году реализована возможность подать такое обращение с минимальными издержками в личном кабинете ЕПГУ через сервис досудебного обжалования. Последняя на момент публикации статистика досудебного обжалования приводилась 21 ноября 2023 года. За 2023 год поступило 15 тыс. обращений, из них 4,5 тыс. — это жалобы на КНО, основная же часть обращений — это ходатайства о продлении срока исполнения предписания¹. О сколько-нибудь существенной доле обращений, поданных в целях изменения категорий риска, не сообщалось вовсе.

Как породить интерес у бизнеса к оценке рисков и превратить его из пассивного наблюдателя в активного и заинтересованного участника этого процесса? Конечно, для этого бизнесу должны быть очевидны его выгоды. Это значит, что со снижением категории риска объем применимых требований должен снижаться, вероятность подвергнуться проверке должна быть ниже, а если она по тем или иным причинам случилась, то проходить ее должно быть легче и проще, в том числе, например, дистанционно. Наконец, для менее рискованных объектов может назначаться и менее строгое наказание при выявлении отклонения от обязательных требований. Такой подход будет в полной мере отвечать прин-

Такой подход позволит использовать систему управления рисками не только для выстраивания внутренних рамок и процедур контроля, но также и как внешний стимул для контролируемых лиц принимать дополнительные меры по обеспечению соответствия обязательным требованиям и добровольным обязательствам (комплаенс).

4) Недостаточная вовлеченность контролируемых лиц в категорирование объектов

На сегодняшний день бизнес плохо информирован об оценке рисков своей деятельности и объектов через установление категорий риска и, видимо, не испытывает большого интереса к этой теме. Это связано с уже указанными выше причинами — слабыми последствиями, возникающими в связи присвоением той или иной категории риска.

ципам права, так как чем меньше степень общественной опасности, тем менее строгим должно быть наказание. На объектах низкого риска отступление от нормативов очевидно несет меньшую общественную опасность, чем такое же нарушение на объектах высокого риска. Как минимум, принадлежность к соответствующим категориям риска может учитываться в качестве смягчающих или отягчающих обстоятельств (квалифицирующих признаков) при назначении административного наказания.

Вовлеченность бизнеса активизирует его усилия по приведению своей деятельности в соответствие критериям добросовестности и окажет тем самым мощный профи-

1 Сообщение от 23 ноября 2023 года Телеграм-канала Центра институционального развития КНД ЦСР «Мастерская контроля». URL: https://t.me/masterskaya_knd (дата обращения: 27.11.2023).

лактический эффект на подконтрольную среду.

Выше описывались существующие недостатки системы категорирования объектов контроля по уровню риска и предлагались некоторые решения для их исправления. Каким же может быть **целевое (желаемое) состояние** данного института, ради которого следует предпринимать все эти усилия?

Таким состоянием является разработка, утверждение и дальнейшая постоянная актуализация категорий риска причинения вреда, нераспространяющаяся, однако, на виды контроля с небольшим количеством КНМ и подконтрольных объектов (для них категорирование объектов по уровням рисков может быть рекомендуемым, но не обязательным).

Среди критериев отнесения объектов контроля к категориям риска предусмотрены критерии добросовестности, стимулирующие контролируемых лиц принимать дополнительные меры для повышения безопасности своей деятельности или продемонстрировать приверженность принципам ответственного ведения бизнеса, направленного на долгосрочное развитие. Система признания соответствующих критериев значимыми для целей оценки рисков и свидетельствующих о добросовестности носит достаточно гибкий характер и учитывает особенности отрасли, в которой ведется бизнес. Не исключено, что для некоторых видов контроля такими критериями могут быть признание высоких стандартов обслуживания в престижных отраслевых рейтингах или верифицированные высокие оценки клиентов продукции бизнеса по данным крупнейших агрегаторов. Отраслевые ассоциации, общественно-деловое сообщество имеет право инициировать признание в качестве критериев добросовестности широкий спектр индикаторов благополучия и ответственности, а регулятор обязан рассматривать такие предложения.

Помимо отраслевых критериев добросовестности следует предусмотреть универсальные критерии, которые должны применяться в рамках всех видов контроля. К таким критериям следует отнести принятие контролируемым лицом по итогам самообследования декларации соблюдения обязательных требований и прохождения добровольного профилактического визита.

Контрольные (надзорные) органы собирают сведения о характеристиках и параметрах деятельности объектов контроля, о соответствии их критериям отнесения к категориям риска, ведут учет таких сведений и поддерживают их в актуальном состоянии в едином цифровом реестре. Реестр обеспечивает межведомственное информационное взаимодействие (автоматический запрос всех сведений, имеющихся в иных информационных системах и необходимых для оценки риска) и автоматическое присвоение или изменение категории риска объектов контроля в соответствии с полученными данными из таких систем. Таким образом, в едином цифровом реестре объектов контроля накапливаются исторические сведения о всех случаях причинения вреда на соответствующих объектах, о всех взаимодействиях с КНО, о соответствии таких объектов критериям добросовестности.

Присвоенные категории риска существенно влияют на плотность и интенсивность контроля и профилактики, на объем предъявляемых требований, на размер ответственности в случае нарушения обязательных требований на таких объектах. Степень значимости таких последствий должна позволять создавать мощные стимулы для приведения своей деятельности в соответствие критериям добросовестности в целях понижения категории риска. В отдельных случаях результаты оценки рисков (в части соответствия критериям добросовестности) могут иметь даже межотраслевое значение, влияя на принятия управленческих решений за пределами КНД (например, о мерах государственной поддержки, налоговых льготах и т.д.).

В части плотности и интенсивности контроля и профилактики, помимо реализации тех мер, которые уже определены Федеральным законом № 248-ФЗ, в отношении объектов низкого риска внедрен отказ от проведения не только плановых, но и внеплановых КНМ, не связанных с конкретными уже произошедшими фактами причинения вреда. В случае выявления нарушений обязательных требований или «срабатывания» индикаторов риска, требующих на текущий день проведения КНМ, в будущем на объектах низкого риска взамен КНМ проводится профилактический визит, по результатам которого можно выдать предписание, но нельзя привлечь к административной ответственности. И только в случае неисполнения предписа-

ния контролируемые лица, эксплуатирующие такие объекты, могут быть привлечены к ответственности.

При разработке проектов НПА, содержащих обязательные требования, в них включаются положения, позволяющие ослабить или полностью освободить от соблюдения таких требований объекты среднего, умеренного или низкого риска.

Размер административной ответственности зависит от категории риска объекта контроля, на котором допущено нарушение. Для обеспечения перехода к данному целевому состоянию предлагается провести «гильотину штрафов». В рамках реформы санкции статей КоАП РФ, предусматривающих административную ответственность за нарушение обязательных требований, оцениваемых в рамках КНД, следует изменить следующим

образом. Объекты низкого риска — в случае выявления правонарушения на таких объектах впервые — освобождаются от административной ответственности при условии исполнения предписания КНО об устранении нарушений обязательных требований. Объекты умеренного и среднего риска несут административную ответственность в половинном размере санкции состава административного правонарушения, действующей до «гильотины». В качестве обеспечительной меры проведения реформы следует предусмотреть, что с 1 января 2026 года ни по одной статье КоАП РФ нельзя привлечь к административной ответственности бизнес низкого и умеренного риска, если в соответствующую статью не успели внести изменения в целях дифференциации ответственности по категориям риска.

Перспектива 2030

- Категории риска применяются по всем видам контроля, кроме видов контроля с крайне малым количеством КНМ и подконтрольных объектов
- Во всех случаях для оценки рисков применяются критерии добросовестности, стимулирующие контролируемых лиц принимать дополнительные меры для повышения безопасности и демонстрации добросовестности
- Общественно-деловое сообщество имеет право инициировать признание в качестве критериев добросовестности широкий спектр индикаторов благополучия и ответственности
- Сведения о параметрах деятельности объектов контроля, о соответствии их критериям риска, полученным преимущественно из иных информационных систем посредством СМЭВ, поддерживаются в актуальном состоянии в едином цифровом реестре, позволяющем автоматически изменять категории риска при обновлении таких сведений
- Категории риска существенно влияют на плотность и интенсивность контроля и профилактики, на объем предъявляемых требований, на размер ответственности
- На объектах низкого риска внеплановые КНМ не проводятся, если это не связано с конкретными фактами причинения вреда на таких объектах (при необходимости оценки соблюдения требований на таких объектах может назначаться профилактический визит, от которого нельзя отказаться и по результатам которого можно выдать предписание, но нельзя привлечь к административной ответственности)
- При разработке проектов НПА, содержащих обязательные требования, в них включаются положения, позволяющие ослабить или полностью освободить от соблюдения устанавливаемых требований объекты среднего, умеренного или низкого риска
- Размер административной ответственности зависит от категории риска объекта контроля, на котором допущено нарушение
- Запущена «гильотина штрафов»: с 1 января 2026 года ни по одной статье КоАП РФ нельзя привлечь к административной ответственности бизнес низкого и умеренного риска, если в соответствующую статью не успели внести изменения в целях дифференциации ответственности по категориям риска

2.1.2 Индикаторы риска: сегодня и завтра

На развитие индикаторов риска сделана основная ставка в дальнейшем совершенствовании КНД. Правительство стремится сделать индикаторы риска главным основанием для внепланового контроля как в количественном, так и в качественном значении. Основная польза в переориентировании контроля на индикаторы риска заключается в том, что основания для внепланового контроля становятся более конкретными и прозрачными. Более того, использование индикаторов риска обоснованно является магистраль-

ным направлением развития всей контрольной (надзорной) деятельности, так как это позволяет снизить степень субъективного усмотрения КНО в интерпретации поступающих сведений о возможных нарушениях, исключает связанные с этим злоупотребления при назначении проверок. В будущем проведение КНМ на основании жалоб и заявлений граждан и организаций должно сокращаться за счет их замещения проверками, назначенными на основании «сработавших» индикаторов риска.

ДЛЯ СПРАВКИ

В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ под индикаторами риска понимается соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Минэкономразвития России ориентирует КНО на то, что индикаторы риска должны указывать в первую очередь на массовые и критические нарушения. В дальнейшем планируется обеспечить градацию индикаторов риска, что позволит при выявлении индикаторов риска нарушения менее значимых требований проводить профилактические мероприятия, а не КНМ¹.

В 2023 году КНО массово переутверждали или разрабатывали новые индикаторы риска в целях их приближения к целевому состоянию, сформированному в ходе реформы КНД. Индикаторы риска предусмотрены почти для всех видов контроля. На федеральном уровне по состоянию на 27 сентября 2023 года применялось 368 индикаторов (из них половина была принята в 2023 году)².

Несмотря на создание всей необходимой нормативно-правовой основы, данный инструмент в полную силу на практике пока не заработал. На форуме «Города России 2030» в Екатеринбурге 16 ноября 2023 года было озвучено, что, хотя в 2023 году на основании индикаторов риска было проведе-

но в 10,5 раза больше КНМ, чем в 2022 году, тем не менее доля внеплановых КНМ на основании индикаторов в общем количестве таких КНМ составляет по состоянию на ноябрь 2023 года всего 2%. С января по октябрь 2023 года общее количество КНМ составило 280,4 тыс., из них на основании индикаторов риска было проведено 5,88 тыс. КНМ³. При этом более половины случаев срабатывания индикаторов риска из этого числа КНМ пришлось на земельный надзор, осуществляемый Россельхознадзором и Росреестром. Соответственно, самыми «популярными» индикаторами риска являлись индикаторы «Зарастание сорной растительностью и (или) древесно-кустарниковой растительностью» и «Несответствие площади используемого земельного участка площади земельного участка, сведения о котором содержатся в ЕГРН»⁴.

В чем же причина того, что многие индикаторы риска остаются спящими? Данный инструмент в полную силу может работать только при условии наличия развитой цифровой инфраструктуры. Сведения, являющиеся индикаторами риска, должны обрабатываться в информационных сис-

1 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2023 г. № 3745-р.

2 Индикаторы риска. Вдовин А.В. // Форум контрольных органов — 2023. URL: <https://monitoring.ar.gov.ru/forum/2023> (дата обращения: 29.11.2023).

3 Сообщение от 16 ноября 2023 года Телеграм-канала Центра институционального развития КНД ЦСР «Мастерская контроля». URL: https://t.me/masterskaya_knd (дата обращения: 27.11.2023).

4 Индикаторы риска. Вдовин А.В.

темах, которые должны позволять автоматически регистрировать соответствующие события, являющиеся индикаторами. Такой уровень развития цифровой инфраструктуры контроля выстроен далеко не во всех сферах КНД. При этом ручная обработка массива данных в целях выявления индикаторов не дает желаемого результата, имеет небольшой КПД и может привести к субъективному усмотрению при назначении КНМ.

Иным отступлением от желаемого результата при внедрении индикаторов риска является использование в качестве индикаторов риска сведений о уже допущенных нарушениях обязательных требований. То есть индикаторы риска сформулированы таким образом, что речь идет не о вероятности наличия нарушений и тем более не о риске причинения вреда (ущерба), а о уже свершившемся нарушении. Примером этого является индикатор, установленный в рамках пожарного надзора «на-

личие информации о ненадлежащей работе на объекте надзора имеющихся систем противопожарной защиты при пожаре». Среди массовых федеральных видов контроля выявлено 19 подобных индикаторов из 67. Такие индикаторы, по большому счету, не должны относиться к системе управления рисками, так как они оперируют с уже свершившимся фактом, а не с выявлением риска на ранней стадии. В таком случае эти индикаторы следовало бы назвать не «индикаторами риска», а «индикаторами реагирования на нарушения». При этом эффективность и таких индикаторов гораздо выше, чем абстрактное основание «наличие сведений о причинении вреда или об угрозе причинения вреда», так как они ориентированы на конкретное событие, исключают усмотрение и позволяют повысить результативность КНМ. Однако такие индикаторы не являются «индикаторами риска» в собственном смысле этого слова, и их следовало бы выделить в отдельную группу оснований для проведения КНМ.

ПРИМЕРАМИ индикаторов реагирования на нарушения (а не индикаторов риска) являются:

- наличие трех фактов доступа к информации, доступ к которой должен быть ограничен в соответствии со ст. 15.1 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», в сети связи оператора связи (надзор в области связи);
- Отсутствие в ФГИС СОУТ информации о результатах проведения специальной оценки условий труда у работодателя при условии, что он является страхователем в «Социальном фонде России» и представляет информацию о 50 и более работников (трудовой надзор).

Значительное количество индикаторов риска КНО направлено на наблюдение за параметрами, подлежащими регистрации в информационных системах и свидетельствующих о соблюдении или несоблюдении обязательных требований конкретным контролируемым лицом. Достигнутый уровень развития государственных информационных систем, в том числе систем, обеспечивающих прослеживаемость продукции и контроль транзакций, сделал возможным автоматизированное выявление отклонения от соблюдения обязательных требований во многих сферах. При этом объем выявляемых таким образом отклонений или не позволяет обработать все соответствующие случаи, или КНО не считает целесообразным это делать по иным причинам. В связи с чем возникают различные ограничители, позволяющие отложить реагирование на факты отступления от соблюдения требований до дос-

тижения установленных предельных значений такого несоответствия, когда КНО считает их критическими. Подобную практику можно сравнить с «нештрафуемым» превышением скорости не более 20 км/ч. В сфере КНД такие предельные значения для реагирования и устанавливаются в форме индикаторов риска, но как было указано выше, содержательно таковыми не являются. Их вернее назвать индикаторами реагирования на нарушения.

При этом собственно «индикаторы риска» должны позволять действовать КНО не реактивно (ожидая внешней информации, требующей проведения мероприятия, и работая с уже допущенным нарушением), а проактивно (выявляя нарушения по своей инициативе до того, как в результате систематических нарушений будет причинен вред).

ПРИМЕРАМИ собственно индикаторов риска являются:

- три и более ложных срабатываний в течение тридцати календарных дней систем противопожарной защиты на объекте, на котором могут одновременно находиться 50 и более человек (пожарный надзор);
- увеличение за квартал более чем на 10% фактов расхождения клинического диагноза, установленного в медицинской организации, и диагноза, поставленного по результатам патологоанатомических исследований, по сравнению с предыдущим кварталом (контроль качества и безопасности медицинской деятельности).

Несмотря на перечисленные отдельные недостатки внедрения индикаторов риска, следует признать, что установленные в 2023 году новые индикаторы риска качественно превосходят предыдущие и способны ориентировать КНО на приоритетное реагирование на массовые и критические нарушения, а для бизнеса создать более прозрачную и предсказуемую регуляторную среду. **Целевым состоянием развития** данного института, которое желательно достичь в ходе дальнейшего совершенствования данного направления, является следующее.

КНО раздельно устанавливают индикаторы риска и индикаторы реагирования на нарушения. Первые направлены на выявление риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вторые — на установление пороговых значений отклонений, при достижении которых КНО начинает обрабатывать такие случаи. Данное разделение необходимо, чтобы стимулировать КНО оценивать риски причинения вреда и устанавливать собственно индикаторы риска, не ограничиваясь только индикаторами нарушений. При этом обе группы индикаторов позволяют назначить внеплановое КНМ и являются доминирующим основанием для внепланового контроля.

Такие индикаторы ориентируют предпринимателей о мере допустимого отклонения наблюдаемых параметров деятельности от желаемого состояния, тем самым обозначая черту, за которую не стоит переступать, так как это неминуемо повлечет нежелательные последствия. Иными словами, индикаторы риска могут в мягкой форме задавать «правила поведения» для бизнеса. Не менее 70% внеплановых КНМ проводятся на основании индикаторов риска и индикаторов реагирования на нарушения.

Как индикаторы риска, так и индикаторы реагирования на нарушения позволяют при их выявлении назначить как профилактические мероприятия, от которых

контролируемое лицо не может отказаться и по результатам которых может быть выдано предписание, так и контрольные (надзорные) мероприятия. Для этого индикаторы должны иметь градацию (различные пороговые значения), при достижении которых принимаются различные меры (таблица 2.1).

Все индикаторы риска и индикаторы реагирования на нарушения соответствуют следующим принципам:

Реалистичность — наблюдение за индикаторами должно быть технически возможным, а источники сведений о них доступны для КНО.

Измеримость — индикаторы формулируются в количественном выражении (диапазонах значений), достижение которых требует реагирования. Установление индикаторов в качественном выражении не допускается.

Верифицируемость — зарегистрированные значения индикаторов должны поддаваться проверке.

Цифровизация — сбор данных об индикаторах должен быть автоматизирован, и параметры наблюдений за индикаторами и случаи их «срабатывания» должны регистрироваться в информационной системе.

Всеохватность — во всех случаях «срабатывания» индикаторов должны следовать меры реагирования КНО. Если у КНО не хватает ресурсов реагировать на все случаи регистрации индикаторов, пороговые значения реагирования должны быть снижены до степени, позволяющей обрабатывать все случаи «срабатывания» индикаторов.

Актуальность — как сами индикаторы, так и пороговые значения реагирования периодически актуализируются, в том числе в связи с изменением регуляторной среды, переоценкой уровня допустимого риска или изменения ресурсов КНО, влияющих на способность реагировать на каждый случай «срабатывания» индикатора.

Таблица 2.1

Базовая градация индикаторов риска
и индикаторов реагирования на нарушения

Зона значений	Значение индикатора
Зеленая	Значение индикатора находится в пределах нормы. Объекты контроля не подвержены наблюдаемому риску или степень отклонения от соблюдения требований пока не превысила значений, требующих реагирования
Желтая	Значение индикатора вышло за пределы нормы, но не достигло критических значений. Объекты контроля требуют корректирующего воздействия. В зависимости от степени отклонения может быть объявлено предостережение, или проведен профилактический визит, от которого нельзя отказаться
Оранжевая	
Красная	Значение этого индикатора является слишком высоким (низким). Объект контроля подвержен значительному риску или степень отклонения от нормативов достигла таких значений, которые требуют немедленного пресечения неправомерного поведения и наказания в рамках КНМ

На стадии разработки индикаторов определяются источники и процедура получения данных, необходимых для выявления индикаторов. Соответствующие источники должны быть либо уже доступны КНО, либо доступны с минимальными доработками в течение ближайшего времени после утверждения индикаторов.

Наблюдение за индикаторами риска осуществляется в развитых информационных системах, с которыми налажено межведомственное электронное взаимодействие внешних систем, являющихся источниками данных о наблюдаемых параметрах.

Источниками данных об индикаторах являются данные не только информационных систем того КНО, который ведет за ними наблюдение, но также информационных систем иных органов и организаций и в целом цифровой инфраструктуры государства. В частности, информационные системы мониторинга следует конструировать в логике их совместного использования в интересах нескольких КНО и взаимного обогащения данными.

Анализ и передача данных о наблюдаемых параметрах и их обработка в целях выявления индикаторов во всех случаях должна осуществляться автоматизированно независимо от формата исходных данных. Наиболее легко наладить автоматизированный учет структурированных данных, содержащихся в информационных системах. Более сложной задачей является автоматизиро-

ванная обработка фото и видеоизображений, если КНО установил в качестве индикатора фиксацию тех или иных событий в ходе фото- и видеомониторинга. Для таких данных должно быть налажено автоматическое распознавание видеоизображений и контролируемых инцидентов на них, которые собираются и хранятся посредством специальных информационных систем. Если источниками сведений об индикаторах являются неструктурированные данные, в том числе в сети Интернет, СМИ, социальных сетях, такие данные также должны обрабатываться автоматизированно с помощью специальных систем мониторинга и анализа. При отсутствии технической возможности автоматизированного получения, обработки и анализа данных КНО воздерживается от установления соответствующего индикатора.

Сценарии работы информационных систем, в которых осуществляется администрирование индикаторов, настроены таким образом, чтобы при достижении порогового значения соответствующего наблюдаемого параметра автоматически формировалось оповещение об этом для принятия мер реагирования. Должностному лицу КНО должно оставаться только подписать своей электронной подписью уже сформированное и предзаполненное предостережение или уведомление о проведении профилактического визита, или решение о назначении внепланового КНМ в зависимости от соответствующего значения зарегистрированного индикатора.

Перспектива 2030

- КНО отдельно устанавливают индикаторы риска и индикаторы реагирования на нарушения
- Среди применяемых КНО индикаторов хотя бы один является собственно индикатором риска, который направлен на выявление на объектах контроля ситуаций высокого риска причинения вреда, а не уже допущенных нарушений формальных процедур и правил
- Индикаторы имеют градацию, т. е. различные пороговые значения, при достижении которых принимаются различные меры реагирования, в том числе проводятся профилактические мероприятия или назначаются внеплановые КНМ
- Доминирующее количество внеплановых КНМ (не менее 70%) проводится на основании индикаторов риска или индикаторов реагирования на нарушения, проведение проверок на основании жалоб граждан и организаций допускается только в ограниченных случаях
- Источниками данных об индикаторах являются структурированные данные различных информационных систем, в том числе межведомственных, которые могут совместно использоваться в интересах различных КНО для выявления установленных ими индикаторов
- Наблюдение за индикаторами осуществляется в развитых информационных системах, анализ и передача данных о наблюдаемых параметрах, их обработка и регистрация индикаторов осуществляются автоматически
- Во всех случаях «срабатывания» индикаторов следуют меры реагирования КНО, если КНО не имеет ресурсов реагировать на каждый зарегистрированный индикатор, его пороговые значения пересматриваются в сторону смягчения

2.2 Профилактика рисков причинения вреда охраняемым ценностям

Сегодня профилактические мероприятия все больше входят в повседневную практику КНД. Наибольшее распространение получили такие профилактические мероприятия, как объявление предостережения и проведение профилактического визита, которые по своему количеству теперь значительно превосходят количество КНМ. Началось внедрение удобных сервисов для подачи запроса на консультирование и обращения о проведении добровольного профилактического визита. Такую возможность можно будет реализовать буквально в несколько кликов в личном кабинете ЕПГУ. В то же время такие мероприятия, как информирование контролируемых лиц и обобщение правоприменительной практики имеют во многом формальный характер. Не вошли в реальную практику такие профилактические мероприятия, как самообследование и меры стимулирования добросовестности. Отсутствует оценка обратной связи проведенных профилактических мероприятий (кроме профилактических визитов, для оценки которых внедряется специальный сервис в личном кабинете ЕПГУ). Имеются разрозненные подходы к планированию обязательных профилактических визитов и определения круга лиц, в отношении ко-

торых объявляются предостережения. Институт профилактики имеет признаки «зарегулированности» для КНО, деятельность которых отягощена многочисленными формальными отчетами о профилактике и процедурами. Ниже некоторые из этих проблем описаны более подробно.

1) Непрозрачный характер планирования проведения обязательных профилактических визитов и определения конкретных контролируемых лиц, которым предлагается пройти обязательный профилактический визит

В соответствии с ч. 4 ст. 52 Федерального закона № 248-ФЗ проведение обязательных профилактических визитов должно быть предусмотрено в том числе в отношении объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска. Закон не устанавливает каких-либо требований к периодичности проведения профилактических визитов в отношении таких объектов. Крайне редко такая периодичность устанавливается и в положениях о видах контроля.

ФАКТ

ФССП России проводит обязательные профилактические визиты в отношении коллекторских агентств, отнесенных к категориям высокого и значительного риска, не реже одного раза в год.

Россельхознадзор в рамках ветеринарного надзора проводит профилактические визиты в отношении объектов контроля чрезвычайно высокого и высокого риска. Профилактический визит проводится не реже одного раза в год, но не чаще одного раза в месяц.

Планирование проведения профилактических визитов закон отдает на откуп ведомственным программам профилактики, в которых это осуществляется достаточно разрозненно. В итоге выбор конкретных компаний соответствующих категорий риска, которым может быть предложен профилактический визит, никак не урегулирован. При этом сами контролируемые лица должны быть уведомлены о проведении обязательного профилактического

визита всего лишь за пять рабочих дней. Данный срок является крайне малым, не позволяет подготовиться к проведению мероприятия и может увеличивать долю отказов от участия в этом профилактическом мероприятии. Такая проблема особенно актуальна для планирования профилактических визитов, не предусматривающих возможность отказа от их проведения.

2) Нечеткие основания объявления предостережений

Закон устанавливает лишь крайне общее основание для объявления предостережения. Такая мера может быть применена, если у КНО есть сведения о готовящихся нарушениях обязательных требований или признаках нарушений обязательных требований. Интерпретация такой формулировки позволяет допускать крайне широкое усмотрение о возможных случаях объявления предостережений. В условиях поощрения роста показателей профилактики, а также с учетом того, что само предостережение прямо не приводит ни к каким негативным последствиям для контролируемых лиц и не требует ответа на него, не исключены случаи объявления предостережений, что называется, «на пустом месте». В итоге на практике существует множественность подходов к определению достаточных оснований для объявления предостережений. При этом фиксируются отдельные случаи искусственного раздувания показателей объема объявленных предостережений. Подобные ситуации обесценивают данное профилактическое мероприятие и подрывают доверие к институту профилактики в целом.

3) Недружественный для пользователей характер информационных материалов, подготавливаемых в рамках профилактики

Информационные материалы, которые закон требует разрабатывать и размещать на официальных сайтах КНО (руководства по соблюдению обязательных требований, доклады о правоприменительной практике, разъяснения), часто составляются крайне формально, написаны тяжелым канцелярским языком, содержат длинные цитаты НПА. В результате такие материалы оказываются малополезными для контролируемых лиц и невостребованными.

4) Отсутствие обратной связи о восприятии профилактических мероприятий контролируемыми лицами

На сегодняшний день сложно оценить, насколько полезной профилактика оказывается для контролируемых лиц. Бизнес, бесспорно, положительно оценивает усиление профилактической работы хотя бы из-за того, что она замещает контрольные (надзорные) мероприятия, и приводит в итоге к снижению репрессивного воздействия КНД. Но при этом институт профилакти-

ки все-таки должен не только устранять неудобства и отвлекать на себя внимание контролеров, но также оказывать позитивное воздействие на регуляторную среду, приводя к снижению уровня риска причинения вреда. Пока началась реализация сервиса опроса о качестве профилактического визита через личный кабинет ЕПГУ. Но как бизнес воспринимает объявленное ему предостережение, оказанную консультацию или информационный материал, размещенный на сайте КНО, остается неизвестным.

Целевое состояние профилактики рисков причинения вреда следует конструировать с учетом следующей логики.

Профилактические мероприятия призваны стимулировать добросовестное соблюдение обязательных требований контролируемыми лицами. В отличие от КНМ такие мероприятия не являются обязательными, и от участия в них в большинстве случаев можно отказаться. То есть контролируемые лица вступают во взаимодействие с КНО добровольно при условии их заинтересованности. Более того, начало ряда профилактических мероприятий инициируется самими контролируемыми лицами (обращения о предоставлении консультаций, проведение добровольных профилактических визитов, прохождение самообследования). Это делает возможным применить к процедурам профилактики стандарты предоставления государственных услуг и принципы клиентоцентричности. Сегодня Правительство РФ, продолжая развивать КНД, провозглашает именно такие принципы. Но именно в профилактике их применение наиболее уместно. В рамках данного института применение традиционных бюрократических моделей исполнения полномочий является не только малоэффективным, но часто даже бесполезным. Если при проведении проверки уклонение от нее не только не допускается, но и приводит к привлечению к ответственности контролируемого лица, а получения государственной услуги нельзя миновать, если ее получатель планирует заниматься той или иной деятельностью, то профилактика является исключительно факультативной составляющей взаимодействия с КНО для контролируемого лица. И только клиентоцентричный подход способен привести к вовлеченности бизнеса в такую деятельность, что обеспечивает достижение ее целей.

Напомним, что клиентоцентричный подход означает организацию функций

и услуг удобным для клиента образом, позволяющим эффективно удовлетворять его потребности, и сервисы предоставления таких услуг постоянно совершенствуются на основе анализа клиентского опыта. Успешная реализация клиентоцентричного подхода должна ставить своей целью намерение превзойти ожидание клиента¹. Потребительское качество услуг должно быть приведено в соответствие с ожиданиями заявителей, сформированными с использованием коммерческих интернет-сервисов. Заявителям предлагается решать свои задачи в любой момент времени в «один клик» интуитивно понятным способом².

Релевантными для совершенствования профилактики являются следующие принципы клиентоцентричности: клиент (контролируемое лицо) в центре деятельности (профилактики), доступность, удобство и скорость (профилактики), сервисная культура, результативность, открытость и вовлеченность, внедрение инноваций, проактивность, достоверность, постоянное совершенствование, ответственность. Каждое контролируемое лицо должно иметь возможность получить информацию о содержании контролируемых требований, о практике применения таких требований, разъяснения по спорным вопросам с учетом его конкретной жизненной ситуации.

Ввиду того что реализация данных принципов на практике требует творческого неформального подхода от самих КНО и невозможна только по указанию «сверху», предлагается ослабить регулирование для контролеров, переведя из обязательных в рекомендуемые следующие процедуры профилактики:

- общественное обсуждение проектов ведомственных программ профилактики на очередной год;
- установление показателей результативности и эффективности программы профилактики и их оценку;
- размещение на официальных сайтах КНО письменных разъяснений по однотипным обращениям контролируемых лиц;

- подготовку руководств по соблюдению обязательных требований;
- публичное обсуждение проектов докладов о правоприменительной практике;
- подготовку периодических докладов о правоприменительной практике по виду контроля.

В дальнейшем к 2030 году следует развивать профилактику рисков причинения вреда с учетом указанных принципов клиентоцентричности и по следующим направлениям.

Новые профилактические мероприятия

Следует разнообразить «меню» профилактических мероприятий, которые КНО смогут реализовывать в инициативном порядке. Минэкономразвития России следует наделить полномочием распределять гранты для КНО на основе конкурсного отбора заявок на организацию инициативных профилактических мероприятий и проводить отраслевые конкурсы для выявления лучших практик.

Примерами инициативных профилактических мероприятий (сервисов) являются:

- *тематические семинары (лекции) о порядке и способах соблюдения отдельных обязательных требований, проводимые очно или дистанционно;*
- *краткосрочные обучающие онлайн-курсы в какой-либо предметной области вида контроля, бесплатные для контролируемых лиц;*
- *обучающие онлайн-платформы, содержащие тематические видеоролики, презентации с обучающими мероприятиями в предметной области контроля и тестовые задания для контроля усвоения материала (статистика прохождения обучения работниками контролируемых лиц доступна КНО и может учитываться в качестве критерия добросовестности);*
- *ведение каналов в популярных мессенджерах и социальных сетях в целях информирования с учетом современных подходов медиа и SMM (информирова-*

1 Стандарты клиентоцентричности // Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/gosudarstvennoe_upravlenie/gosudarstvo_dlya_lyudey/standarty_klientocentrchnosti/?yclid=lp13crjfunc50294860 (дата обращения: 16.11.2023).

2 Распоряжение Правительства РФ от 11 апреля 2022 г. № 837-р «О Концепции перехода к предоставлению 24 часа в сутки 7 дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан».

ние об изменении регулирования и правоприменительной практики осуществляется в доступной форме, в том числе в формате дайджестов, «инфокарточек», адаптированных под экран смартфона, а также с использованием инструментов повышения вовлеченности аудитории (опросы, викторины и т.д.);

- подготовка обучающих видеороликов и размещение их на популярных платформах видеохостинга;
- организация работы сервиса запроса оперативных письменных разъяснений КНО и ведения базы знаний с рубрикой опубликованных вопросов и ответов на них.

Понимание аудитории, которой адресована профилактика

Профилактика не может быть адресована неопределенному кругу лиц. Необходимо научиться работать с конкретным сообществом предпринимателей, научиться выявлять их тематические группы в социальных сетях, их лидеров общественного мнения, работать с ними, понимать их информационные потребности, получать обратную связь от них о качестве полученных до них разъяснений и материалов. При отсутствии сформированного сообщества предпринимателей в контролируемой сфере КНО может пытаться самостоятельно формировать его, создавая каналы в мессенджерах или группы в социальных сетях. Нельзя считать эффективным информированием размещение материалов для неопределенного круга лиц на сайте КНО без понимания аудитории, к которой направлены соответствующие материалы, их потребностей и клиентского пути.

Культура взаимодействия КНО и бизнеса

Особое внимание следует уделить мотивации инспекторского состава к повышению качества взаимодействия с контролируемыми лицами в рамках профилактики. Инспекторы должны разделять цели преобразований. Они и бизнес должны исходить из общей для обеих сторон цели взаимодействия: предотвращение нежелательных инцидентов на объекте контроля, причиняющих вред охраняемым ценностям. Необходимо проведение мастер-классов с инспекторами о новом качестве взаимодействия с контролируемыми лицами, разработка стандартов такого взаимодействия со «скриптами» общения в ходе

консультирования и профилактического визита. Следует поощрять активных сотрудников КНО вести блоги в личных социальных сетях в целях популяризации как своей профессии, так и культуры безопасности и ответственности бизнеса. Для этого может допускаться проведение стримов в сети Интернет хода КНМ и профилактических визитов на тех объектах контроля, на которых контролируемые лица дали на это согласие. В целом следует задуматься и о внешних имиджевых улучшениях КНО. Можно разработать единый стиль документов профилактики (брендбук) и иных материалов КНО (бейджи, папки для документов), как это сделано для материалов МФЦ («Мои Документы»).

Дружественный для пользователей дизайн информационных материалов

Информационные материалы, подготавливаемые КНО в рамках профилактики во исполнение требований Федерального закона № 248-ФЗ (руководства по соблюдению обязательных требований, доклады о правоприменительной практике), следует переформатировать. Сейчас они готовятся в формате официального доклада (официально-деловой стиль, пространные цитаты НПА), что не соответствует современным формам коммуникаций. Необходимо изменить подходы к разработке таких документов: внедрить стандарты простого языка, использовать инфографику, иллюстрации, схемы, обеспечивающие более понятное и доступное изложение разъяснений. В отношении готовых к публикации информационных материалов следует проводить их предварительное редактирование, художественную обработку (верстку) и согласовывать их с пресс-службой КНО, которая, в свою очередь, должна принять меры для их продвижения и распространения, в том числе в СМИ. В целом следует руководствоваться принципом, что лучше отсутствие информационных материалов, чем публикация плохих информационных материалов, которые все равно не будут востребованы целевой аудиторией (контролируемыми лицами).

Одно окно профилактики в сети Интернет

В настоящее время информационные материалы о профилактике размещаются на официальных сайтах КНО в разных форматах и с разным качеством. Обеспечить

дружелюбный для пользователя формат размещения таких материалов на разрозненных ресурсах крайне сложно. Удобнее сконцентрировать все такие материалы (в части федеральных видов контроля) на едином портале, где все необходимые материалы размещались бы в единой логике, стиле и с учетом единых стандартов качества, с применением современных подходов к медиа, включая дополнение соответствующих материалов инструментами интерактивности и взаимодействия с аудиторией. Функции единого портала информирования в рамках профилактики может выполнять Единый реестр видов контроля. Будущий функционал единого ресурса о профилактике должен позволять оценивать целевой аудитории полезность размещенных материалов (оставлять «лайки» и «дизлайки», публичные комментарии и вопросы, на которые должны отвечать ответственные лица КНО). В отношении размещенных информационных материалов должен быть доступен публичный счетчик скачивания (просмотров) для понимания востребованности таких документов, как КНО, так и пользователями.

Риск-ориентированный подход в профилактике

Следует расширить применение инструментов управления рисками в сфере профилактики. Во-первых, как уже указывалось выше, следует реализовать возможность объявления предостережения

и назначения внепланового профилактического визита в связи с выявлением индикаторов риска, значения которых пока не позволяют наметить контрольные (надзорные) мероприятия, но уже свидетельствуют о превышении допустимого риска или об отклонении от соблюдения нормативов, требующем корректировки. Это позволит наладить единые подходы к определению случаев объявления предостережений и исключить необоснованное применение данного инструмента.

Во-вторых, от категорий риска объекта контроля может зависеть формат проведения на таком объекте профилактических визитов. На объектах с высокими категориями риска может предусматриваться преимущественно очное взаимодействие, а на объектах с более низкими категориями — дистанционное по видеоконференцсвязи. Глубина проведения профилактического визита (объем вопросов и требований, по которым ведется обсуждение и даются рекомендации) и его продолжительность также может зависеть от категорий риска.

В-третьих, в отношении контролируемых лиц с высокими категориями риска может проводиться адресное информирование: индивидуальные приглашения принять участие в публичных мероприятиях, специальные обучающие мероприятия (конференции) по проблематике соблюдения требований на опасных объектах и т.д.

ДЛЯ СПРАВКИ

В ведомственной программе профилактики рисков Росреестра при осуществлении земельного надзора предусматривается, что территориальные органы КНО должны проводить с подконтрольными субъектами, отнесенными к категории среднего и умеренного риска, консультации, семинары, горячие линии, тематические конференции не реже одного раза в квартал¹.

Совершенствование планирования профилактических мероприятий

Планирование проведения профилактических мероприятий нуждается в совершенствовании в части обязательных профилактических визитов. В случае проведения обязательных профилактических визитов в связи с высокими категориями рисков соответствующих объектов контроля необходимо унифицировать планирование

таких мероприятий (составление их планов-графиков) и приблизить их к процедуре планирования проведения плановых КНМ (без учета необходимости их согласования с органами прокуратуры). Планы-графики профилактических визитов, проводимых в связи с высокими категориями риска объектов контроля, следует размещать в ЕРКНМ так же, как это предусмотрено для планов проведения плановых КНМ. Период планирования может быть

1 Приказ Росреестра от 20 декабря 2022 г. № П/0501 «Об утверждении программ профилактики Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии рисков нарушений обязательных требований».

таким же, как для плановых КНМ (один год) или более гибким (квартал, полугодие). Размещение планов-графиков проведения обязательных профилактических визитов в структурированном виде на едином ресурсе приведет к большей прозрачности и подконтрольности данной деятельности. Это позволит уведомлять контролируемых лиц о возможности проведения обязательного профилактического визита заблаговременно (не за 5 рабочих дней, как это предусмотрено сейчас), что особенно важно для случаев проведения обязательного профилактического визита, от которых нельзя отказаться. В отношении стандартных профилактических визитов данная мера позволит снизить долю отказов контролируемых лиц от их проведения.

Расширение числа случаев замены КНМ профилактическим визитом, не предусматривающим возможность отказа от его проведения

Сейчас для ряда государственных и муниципальных учреждений социальной сферы с объектами высоких категорий риска предусмотрена замена до 2030 года плановых КНМ на профилактические визиты, не предусматривающие возможность отказа от их проведения со стороны таких учреждений. Данная мера является крайне привлекательной для контролируемых лиц, так как позволяет избежать санкций в случае выявления нарушений обязательных требований в ходе таких профилактических визитов. Неправомерное поведение в этом случае корректируется с помощью предписаний, но меры административной ответственности не применяются. В целом такая ситуация создает диспропорцию регулирования по отношению к государственному и негосударственному сектору (например, законодательство Российской Федерации допускает функционирование как частных учреждений образования, так и частных учреждений здравоохранения и социального обслуживания).

Представляется целесообразным расширить сферу действия данной нормы на предприятия иных отраслей экономики.

Оценка обратной связи восприятия контролируемыми лицами профилактических мероприятий

Необходимо разработать сервис, позволяющий собирать обратную связь от контролируемых лиц, с которыми КНО непосредственно взаимодействовали в рамках проведения профилактических мероприятий, после каждого факта взаимодействия. В настоящее время реализация такого сервиса осуществляется в отношении оценки профилактических визитов. Предлагается распространить его на все профилактические мероприятия, в рамках которых происходит взаимодействие с любыми представителями контролируемых лиц по аналогии с оценкой удовлетворенности клиентов от коммерческих сервисов (Customer Satisfaction Score). Такой подход предполагает рассылку представителям контролируемых лиц, которые, по данным ЕРКНМ, недавно взаимодействовали с КНО, автоматических уведомлений с предложением оценить опыт такого взаимодействия по стандартизированной шкале.

Например, лицам, которым была предоставлена устная консультация, может предлагаться оценить уровень полезности предоставленной консультации, а также степень вероятности, с которой они порекомендовали бы другим предпринимателям, оказавшимся в схожей ситуации, получить такую консультацию. После объявления предостережения лицу, которому оно было направлено, может предлагаться оценить, насколько ему понятно, какие действия надо выполнить или от каких действий стоит воздержаться, и степень своевременности такого предостережения.

Перспектива 2030

- Деятельность КНО по профилактике переориентирована с формального на клиентоцентричный подход, что подразумевает в том числе отказ от части обязательных для КНО бюрократических процедур в пользу расширения разнообразия инициативных профилактических мероприятий, поддерживаемых отраслевыми конкурсами и программным финансированием

- По всем массовым видам контроля функционируют бесплатные обучающие онлайн-платформы, и обучение на них учитывается в качестве критериев добросовестности
- По массовым видам контроля проведены информационные кампании, повышены узнаваемость и востребованность профилактических мероприятий, среди предпринимательского сообщества такие мероприятия имеют положительные оценки
- Информационные материалы по профилактике по массовым видам контроля имеют дружелюбный и ориентированный на пользователей дизайн, составлены простым языком и снабжены иллюстрациями
- Информационные материалы по профилактике в рамках федеральных видов контроля размещаются на портале ЕРВК, на котором функционируют инструменты обратной связи (пользователям доступна возможность оценить полезность материала, оставить комментарий к материалу и получить на него ответ, функционирует счетчик просмотров)
- По массовым видам контроля не менее 70% предостережений объявляются на основании индикаторов риска, и не менее 40% обязательных профилактических визитов проводятся на основании индикаторов риска
- Контролируемые лица с высокими категориями риска могут рассчитывать на адресное информирование и проактивное консультирование
- Планы-графики проведения обязательных профилактических визитов заблаговременно размещаются в структурированном виде в ЕРКНМ по аналогии с планами проведения плановых КНМ
- Расширены случаи замены КНМ на профилактические визиты, не предусматривающие отказ от их проведения со стороны контролируемых лиц (по результатам которых может быть выдано предписание, но нельзя привлечь к административной ответственности)
- В отношении всех профилактических мероприятий собирается обратная связь и оценивается уровень удовлетворенности лиц, с которыми осуществлялось взаимодействие

A large, stylized red number '3' is positioned in the upper left quadrant of the page. The background is a light beige color with several overlapping, semi-transparent geometric shapes in shades of brown and tan, creating a modern, architectural feel.

НАПРАВЛЕНИЕ

**ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ
ТРЕБОВАНИЯ**

Базовой целью реформы контроля является повышение его эффективности, что должно выражаться в снижении уровня рисков безопасности при одновременном сокращении издержек государства и бизнеса, связанных с соблюдением обязательных требований и контрольными мероприятиями. При проведении реформ контроля было бы неправильным фокусироваться исключительно на административных процедурах (профилактических и контрольных мероприятиях), поскольку это не единственный фактор, от которого зависит уровень рисков и издержек. Не менее важная составляющая — сами обязательные требования, задающие необходи-

мую модель поведения бизнеса, которая по замыслу законодателя должна предотвращать вред либо, как минимум, гарантировать приемлемый уровень рисков причинения вреда.

Углубление реформы контрольно-надзорной деятельности в части обязательных требований потребует внедрения принципов риск-ориентированного регулирования, систематизации обязательных требований, в том числе посредством совершенствования подходов к ведению реестра обязательных требований, а также использования инструментов приоритизации обязательных требований.

3.1 Риск-ориентированное регулирование

В последние годы реформа обязательных требований разворачивалась одновременно с реформой контроля. В конце 2020 года заработал Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в РФ», содержание которого определялось необходимостью решения основной проблемы российской правовой системы — избыточности регулирования.

Речь в данном случае идет о существовании огромного количества обязательных требований, часто устаревших и противо-

речащих друг другу, выполнить которые все сразу для добросовестного участника оборота не представляется возможным, особенно если иметь в виду хотя бы минимальную прибыльность бизнеса.

Так, на конец 2023 года в федеральный реестр обязательных требований было внесено всего более 500 тыс. обязательных требований только по федеральным видам контроля. При этом, например, в реестр внесено около 35 тыс. требований в сфере транспорта, перевозок и безопасности дорожного движения.

ИНТЕРЕСНО

В октябре 2023 года Институтом государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ были проведены несколько фокус-групп, в ходе которых исследовалось отношение представителей малого и среднего бизнеса к обязательным требованиям и, в частности, к возможности обеспечить их соблюдение. Приведем только несколько ярких цитат от руководителей автотранспортных компаний, отвечавших на вопрос о том, соблюдают ли они все обязательные требования.

«Это нереально, вы все никогда не сделаете».

«Пока ты их прочитаешь, техника сгниет».

«Самое страшное, что все эти требования, которые здесь обсуждаются, они разбиваются о земную жизнь, что вообще происходит на земле, с кем мы сейчас работаем, с каким мы работаем персоналом в логистике, на складах, с водителями».

«Их [обязательных требований] много, мы выполняем только самые необходимые. Все остальное... у нас ничего нет».

«Первое [с точки зрения выбора обязательных требований, которые надо соблюдать], — это сумма штрафов. То есть начинается соблюдение законодательства

с самых страшных штрафов. Второе — это какая-то актуальная тематика, потому что мы понимаем, что она есть у контролирующих органов. В какие-то периоды они больше что-то проверяют, это также по слухам понятно, в какие-то периоды меньше. Соответственно, если понимает предприниматель, что риск проверок выше по определенной теме, он подготовится к ней. А дальше уже, наверное, по степени возможности выполнения».

«Мы возим “Пепси”, “Вимм-Билль-Данн”, мы приезжаем, у нас загрузка в 10 утра, а нас загрузили в 8 вечера. Ты только загрузился, а уже должен быть там, у тебя уже закончился режим труда и отдыха. Если мы работаем с “Яндексом”, с другими маркетплейсами, там более-менее все прогнозируемо, а когда вы в сети возите, вы же ничего не можете понять, что происходит. “Меркурий” висит, висит ЕГАИС, приемка не работает, [вот и] все наши нарушения режима труда и отдыха».

Реформа обязательных требований в публичном дискурсе в основном известна под наименованием «регуляторной гильотины», что сразу фокусирует внимание на задаче минимум — устранении устаревших и избыточных обязательных требований. Это очень показательно и позволяет понять, почему результаты реформы обязательных требований оказались достаточно скромными.

Действительно, многие устаревшие НПА были отменены, и это важное достижение реформы. Однако закон об обязательных требованиях ставит более амбициозные задачи — изменение самого порядка принятия новых обязательных требований, который бы на будущее гарантировал сбалансированность регулирования. Рабочие группы при Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных)

и разрешительных функций, которые были созданы для реализации «регуляторной гильотины», также не ограничивались выявлением устаревших требований, а рассматривали новые нормативные правовые акты, которые должны были заменить устаревшие.

И тем не менее существенно изменить ситуацию с избыточностью регулирования до конца не удалось. Одной из причин является то, что проекты новых регуляторных документов разрабатывались органами власти без участия экспертного сообщества. Рабочие группы подключались уже на этапе обсуждения предложенной модели регулирования и готовых проектов НПА, что не позволяло обсуждать саму целевую модель регулирования, а давало возможность вносить лишь локальные коррективы в отдельные положения нормативных актов.

ФАКТ

Экспертами отмечались следующие проблемы реализации «регуляторной гильотины». Прежде всего, это отсутствие надлежащей стадии системного проектирования целевой модели регулирования. Разрабатываемые целевые структуры нормативного регулирования сфер общественных отношений в основном носили формальный характер. Члены рабочих групп не могли влиять на их концептуальное содержание, в том числе из-за связанности требованиями законодательных актов, на которые «гильотина» не распространялась. В итоге подготовленные документы воспроизводили сложившуюся ранее схему регулирования.

Члены рабочих групп имели возможность блокировать принятие нового акта с обязательными требованиями, если они не были довольны его содержанием, но инициатива и монополия на разработку новой архитектуры обязательных требований оставалась у регулятора. Склонить регулятора к разработке новых требований на основе принципов доказательственного регулирования рабочие группы не могли. На стороне ведомств был и фактор времени. Чем ближе была дата — 2 января 2021 года, тем более «сговорчивыми» были члены рабочих групп, так как плохое регулирование лучше, чем полное его отсутствие. Кроме того, ведомства могли инициировать включение актов с обязательными требованиями, по которым не удалось договориться, в «белый список».

Сфера действия «регуляторной гильотины» была ограничена. Помимо общих границ применения Закона об обязательных требованиях «гильотина» была ограничена прерогативным перечнем видов контроля, в отношении которых она реализуется

(распоряжение № 3340-р). Данный перечень предусматривал участие в проекте не всех федеральных органов контроля и не всех видов контроля.

В результате действия «гильотины» были приписаны случаи отмены актов, которые на практике не применялись (в том числе в силу отсутствия в них оцениваемых обязательных требований), а также за счет включения в перечни отменяемых НПА «технических» актов о внесении изменений. Из 11 600 нормативных правовых актов и документов, отмененных по официальным данным, только 10,5% актов содержали оцениваемые обязательные требования. В отношении 70% актов, являвшихся предметом государственного контроля, «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины». 6% актов не попало в фокус внимания «гильотины»¹.

Если смотреть на зарубежный опыт, то на данный момент пользуется все большим признанием точка зрения, согласно которой соблюдение нормативных актов не должно быть самоцелью, конечная цель — это общественное благосостояние. Международные руководства и правоведа в один голос заявляют, что регламенты по ведению экономической деятельности принимаются специально в конкретных целях обеспечения общественного благосостоя-

ния, и именно это следует считать конечной целью, а не контроль и внедрение правил как «самоцель»².

Другими словами, задача КНО — не столько следить за соблюдением правил, сколько обеспечивать экономический рост. Ценности экономического благосостояния и безопасности должны быть сбалансированы, нельзя обеспечивать безопасность ценой упадка экономики.

ИНТЕРЕСНО

Соблюдение обязательных требований несет издержки для бизнеса, что уменьшает его прибыль, конкурентоспособность, возможности развития. Для бюджетов это влечет уменьшение налоговых поступлений.

Органами власти города Москвы оценивалось влияние соблюдения некоторых обязательных требований на экономику и бюджет города. Так, например, соблюдение требования о создании службы охраны труда в организациях, отнесенных к нижним категориям риска, требует от бизнеса затрат в размере 50 млрд рублей в год в Москве и 210 млрд рублей в целом по России. Требование о получении работодателями согласий работников на обработку персональных данных — 21 и 92 млрд рублей в год соответственно. Оформление некоторых видов избыточной документации в школах — 9 и 50 млрд рублей в год (это в основном прямые затраты бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований).

В США, согласно исследованию Национальной ассоциации промышленников, проведенному в 2014 году, стоимость федерального регулирования для бизнеса равна 2,028 трлн долларов США в год, что эквивалентно 12% ВВП страны³.

Согласно другому исследованию Национальной ассоциации малого бизнеса США 2017 года, для малого бизнеса в США стоимость мероприятий по соблюдению регуляторных требований при открытии бизнеса в среднем составляет 83 тыс. долларов США на одно предприятие⁴.

- 1 См. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Сиянтуллин Р.Х., Чаплинский А.В. «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 2. С. 4–27.
- 2 См. Блан Ф., Кнутов А., Оттимофиоре Дж. Сравнительный анализ законодательной базы, регулирующей контрольно-надзорную деятельность в Российской Федерации на федеральном и муниципальном уровнях, международного опыта и лучших практик регулирования. 2019. С. 92. См. также OECD, Regulatory Enforcement and Inspections, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing, 2014. [ОЭСР. Регулятивное правоприменение и проведение проверок. Передовые принципы регулятивной политики ОЭСР. Издательство ОЭСР, 2014].
- 3 Crain M., Crain N. The Cost of Federal Regulation to the U.S. Economy, Manufacturing and Small Business. A Report for the National Association of Manufacturers, 2014. URL: <https://www.nam.org/wp-content/uploads/2019/05/Federal-Regulation-Full-Study.pdf> (дата обращения: 23.12.2023).
- 4 Small-business owners report paying over \$83,000 in regulatory costs in the first year. URL: <https://ca.news.yahoo.com/small-business-owners-report-paying-110000826.html> (дата обращения: 23.12.2023).

Во многих современных правопорядках (в частности, в Европейском союзе) процессы модернизации обязательных требований идут по пути замены массы конкретных детальных предписаний, исчерпывающе определяющих порядок действий предпринимателя, на требования, описывающие желаемые результаты (безопасность товаров, работ, услуг) либо риски, задачи управления которыми воз-

лагаются на субъектов хозяйствования. При этом конкретные технические аспекты достижения данных результатов детально не определяются, предприятие самостоятельно выбирает наиболее подходящие методы соблюдения обязательных требований¹. Данный подход может быть назван *риско-ориентированной моделью регулирования*, которая противопоставляется модели детального предписывающего регулирования.

ФАКТ

Ярким примером обновления законодательства в соответствии с данными принципами является принятие нового регулирования в сфере продовольственной безопасности на основе Типового закона по пищевым продуктам ФАО/ВОЗ ООН и норм, принятых Комиссией «Кодекс Алиментариус» ФАО/ВОЗ, включающих Систему анализа опасных факторов и критических точек контроля (НАССР, ХАССП)². По данному пути пошли страны ЕС, США и многие другие страны, включая страны СНГ (Армения, Азербайджан и др.). Данная система также внедряется в РФ, однако парадокс заключается в том, что она не приводит к замещению традиционного законодательства, основанного на детальных обязательных требованиях к технологическому процессу.

Риск-ориентированная модель в настоящее время характерна для сферы технического регулирования, где принимаются техрегламенты, содержащие лаконичные обязательные требования к уровню безопасности, который должен быть обеспечен участником оборота. С этой целью предприниматели могут также опираться на добровольные стандарты, содержащие

рекомендации по конкретным действиям и способам достижения указанных целей и устранения рисков. При этом для предпринимателей соблюдение стандартов не является обязательным, они под свою ответственность могут использовать другие пути для обеспечения требований безопасности.

ИНТЕРЕСНО

Для обывателя различия в подходах к регулированию хорошо заметны на примере Правил дорожного движения (ПДД). В Европе, включая Россию, ПДД состоят почти исключительно из конкретных предписаний, запретов, ограничений. При этом их гораздо больше, чем в американских правилах, где водитель предполагается разумным и вменяемым, и ему предоставлено больше свободы определять, какое вождение является безопасным (например, можно разворачиваться через двойную сплошную при условии обеспечения безопасности маневра). Конкретных запретов и предписаний очень мало (например, жесткий запрет движения при высадке детей из школьного автобуса). Соответственно, водитель привлекается к ответственности не только за нарушение конкретных запретов и предписаний, но и, например, за общую небрежность («агрессивное вождение»).

Риск-ориентированная модель регулирования исходит из презумпции разумности и добросовестности участников оборота и предполагает гораздо больше доверия к предпринимателю, который сам выбирает пути обеспечения безопасности. В случае с детальной регламентацией выбор данных путей осуществляется регулятором, бизнес же должен безоговорочно вы-

полнить соответствующие требования, а контролер — проверить их соблюдение. Представляется, что именно в отсутствии доверия к российскому бизнесу со стороны органов власти лежит одна из причин чрезмерного количества обязательных требований в России, сложности и избыточности российского законодательства в целом.

1 Блан Ф., Кнутов А., Оттимофиоре Дж. Указ. соч. С. 46, 49.

2 Понимание Кодекса. URL: <https://www.fao.org/3/CA1176RU/ca1176ru.pdf>; <https://www.fao.org/3/A0587e/A0587e02.pdf>.

ИНТЕРЕСНО

Трудности, с которыми может сталкиваться внедрение риск-ориентированной модели регулирования, множественны. Одним из факторов являются укорененные традиции правового регулирования и государственного управления.

Риск-ориентированный стиль регулирования гораздо сложнее приживается в континентальных правовых порядках (особенно германском), нежели в странах англосаксонского права. Исторически это связано с тем, что в Англии устойчивые ограничения королевской власти утвердились гораздо раньше, чем в абсолютистских европейских монархиях. Ограниченность власти английской бюрократии парламентом и судом обусловили спокойное отношение к административному усмотрению: в качестве нормы воспринималось то, что административный чиновник принимает решения на основе собственных оценок целесообразности. Соответственно, в Англии достаточно рано утвердилась идеология «экономической рациональности государственного управления», предполагающая оценку эффективности принимаемых решений, взвешивание его издержек и устраняемых рисков.

В странах континентальной Европы ограничение королевской власти шло гораздо болезненнее, что потребовало большей жесткости в реализации принципа разделения властей, в соответствии с которым все правила должны были быть определены законодателем и никем иным. Исполнительная и даже судебная власть длительное время были лишены усмотрения, должны были строго исполнять закон, толкование закона было запрещено¹. Это в корне противоречит идее гибкого управления рисками, предполагающей значительную степень усмотрения правоприменителя. И хотя в дальнейшем жизнь заставила отказаться от столь жесткого подхода, тем не менее правовая традиция континентальной Европы (особенно в Германии) тяготеет к модели детального «предписывающего» регулирования. В качестве дополнительного ограничения также выступает концепция равных прав, препятствующая дифференциации мер регулирования в зависимости от уровня рисков².

Российская правовая система исторически наиболее близка к германской, для которой характерны максимальная детализация и усложненность. В советский период доминировал так называемый нормативистский подход, минимизирующий в системе регулирования влияние иных факторов (принципов, обычаев и т.п.), помимо нормы закона. Часто это также связывают с командно-административной моделью управления социальными процессами в СССР, не предполагающей использования «стихийных» регуляторов.

Начиная с 2000-х годов тенденции к детализации и усложнению регулирования в России только усилились, что может быть связано с негативным опытом 1990-х годов, подорвавшим общественное доверие к бизнесу, его добросовестности и социальной ответственности. Возобладала точка зрения о необходимости максимальной регламентации предпринимательской деятельности, которая не позволяла бы бизнесу обходить требования закона, а также о целесообразности полноценного сплошного контроля за соблюдением всего массива обязательных требований.

К числу факторов, затрудняющих внедрение в РФ риск-ориентированной модели регулирования, также стоит отнести наличие влиятельных групп интересов, получающих ренту от существующих ограничений, заинтересованных в сохранении текущего статус-кво.

- 1 Интересно, что в ряде случаев суд прямо лишился права толковать соответствующий кодекс (Общеземское уложение прусских государств 1794, Кодекс канонического права (Франция)). Если судья сталкивался с пробелом в праве, то он обязан был передать вопрос на рассмотрение законодательной министерской комиссии, специально создававшейся для такого случая (ссылки на литературу см. Кабриак Р. Кодификации. М., 2007. С. 173). Создание Французского гражданского кодекса давало повод для высказываний следующего рода: «Кассационный трибунал не должен иметь никакой собственной судебной практики, не должен ее формировать. Если бы такая судебная практика, самый ненавистный из институтов, существовала, то ее надо было бы уничтожить» (слова французского адвоката и политического деятеля Ле Шапелье цитируются Р. Кабриаком (с. 171) со ссылкой на *Tunc A. La Cour de cassation en crise // Archives de philosophie de droit. 1985. P. 158*).
- 2 См. *Rothstein H., Borraz O., Huber M. Risk and the limits of governance: Exploring varied patterns of risk-based governance across Europe // Regulation & Governance. 2013. Vol. 7. P. 215–235; Galligan D. J. Discretionary Powers. Oxford, 1986. P. 66; Nonet P., Selznick P. Law and Society in Transition: Toward Responsive Law. 1978. P. 76.*

Сейчас является практически общепризнанным, что характер обязательных требований, действующих в России, имеет чрезмерно «предписывающий» характер, степень детализации требований в России гораздо более высокая, чем это принято в лучших регуляторных практиках.

В рамках «регуляторной гильотины» вопрос о смене подходов к регулированию даже не ставился, в том числе по причине «эффекта колеи»: все привыкли к тому, что законодательство должно быть максимально детальным, чтобы обеспечить эффект и закрыть возможности его обхода со стороны недобросовестных участников. В тех редких случаях, когда учитывались лучшие зарубежные практики, они не рассматривались как альтернатива традиционному регулированию (так, например, внедрение ХАССП не привело к отказу от массива детальных обязательных требований, данные системы применяются параллельно). При этом доказательная база необходимости такого регулирования является крайне скромной, в том числе в силу отсутствия в большинстве сфер прозрачных систем учета причиненного вреда.

Жесткое детальное регулирование имеет ряд негативных последствий с точки зрения конечных целей регулирования (устранение рисков, рост общественного благосостояния). Негибкое законодательство не может учесть появление новых средств и способов обеспечения безопасности и устранения рисков, что тормозит внедрение инновационных технологий и методов ведения бизнеса, препятствует техническому прогрессу.

Избыточность обязательных требований демотивирует бизнес, особенно малый, лишает его инициативы. Десятки тысяч требований невозможно ни прочитать, ни выполнить, а потому сравнительно небольшие предприятия вообще отказываются от добровольного их соблюдения («все равно инспектор найдет нарушение и выпишет штраф»), что вытесняет их в полуправильную зону и на практике ведет не к снижению, а к увеличению рисков.

Наконец, архаичные подходы к регулированию ограничивают возможности внедрения и эффективность новых методов контроля. В частности, цифровизация контрольно-надзорной деятельности, внедрение реестра обязательных требований, проверочных листов в настоящее время только усложняет работу инспектора,

который вместо контроля за соблюдением критических параметров безопасности бизнеса теперь так или иначе должен продемонстрировать оценку соблюдения десятков тысяч формальных требований (как минимум в форме проставления в проверочном листе отметки «не относится»), большая часть из которых не влияет на параметры безопасности. Не говоря уже о том, что такое положение вещей создает условия для злоупотреблений со стороны органов контроля.

Для успеха реформы контрольно-надзорной деятельности крайне важным является изменение положения вещей в сфере обязательных требований. Необходим новый раунд «регуляторной гильотины». При этом речь должна идти не только об отмене устаревших и избыточных требований, и даже не о замене отдельных нормативных актов.

1. Необходима смена базовой парадигмы и внедрение, где это возможно, рискориентированной модели регулирования. При этом на первом этапе смена модели регулирования могла бы иметь место в отраслях, в которых могут успешно применяться классические принципы технического регулирования («обязательные техрегламенты — добровольные стандарты»). В дальнейшем должен быть поставлен вопрос об отказе от детального регулирования в других сферах деятельности и видах контроля.

2. Обязательные требования должны устанавливаться только в целях предотвращения критических рисков причинения вреда. Должны быть сохранены только те обязательные требования, по которым имеется верифицированная статистика наступления вреда в результате их нарушения, соотносимого либо превышающего издержки бизнеса на соблюдение обязательного требования, который не может быть компенсирован страхованием ответственности (в основном это вред жизни и здоровью).

В остальном необходимо отказаться от чрезмерной детализации требований и их излишне «предписывающего» характера за счет преимущественного установления требований к параметрам результата деятельности, а не к процессу ее осуществления. Нормы должны быть направлены на обеспечение безопасного результата, не затрагивая при этом вопросы методов и технологий: они должны регулировать-

ся рынком, саморегулируемыми организациями, бизнес-ассоциациями, в том числе посредством добровольных стандартов¹.

Предпринимателю должна быть предоставлена возможность выбора путей обеспечения базовых требований к безопасности продукции с учетом доступности современного оборудования и технологий. Детально данные способы могли бы определяться стандартами, которые являются добровольными для исполнения, предприниматель может использовать иные возможности обеспечения безопасности. Однако государство должно на этот случай предложить бизнесу быстрые и дешевые возможности определить уровень своих рисков (например, в форме онлайн-калькулятора).

3. Новое регулирование должно основываться на доказательном подходе, для чего крайне важным является развитие систем учета причиненного вреда (систем регистрации инцидентов). Обязательные требования не должны устанавливаться только лишь на основе умозрительных рассуждений общего плана о том, что отсутствие такого требования приведет к критическому росту количества инцидентов. Практика осуществления моратория на проверки в 2020 и 2022–2023 годах свидетельствует о необоснованности большей части опасений такого рода и возможности большего доверия к бизнесу.

4. При установлении обязательных требований рекомендуется их классифицировать по приоритетности в зависимости от уровня предотвращаемого риска (см. ниже о приоритизации обязательных требований). Максимальный перечень требований применяется к проверяемым субъектам категории высокого риска. К предприятиям с низким уровнем риска применяется более ограниченный набор требований (только приоритетные требования).

5. В качестве первого шага в реализации риск-ориентированной модели регулирования предлагается минимизировать практику закрепления требований о ведении разного рода документов (журналов, карточек, удостоверений, книжек), единственной целью которых является обеспечение возможностей для инспектора проверить соблюдение основного требования (см., например, пункты 86–88 Правил обучения по охране труда и проверки знания требований охраны труда, определяющих

требования к документированию инструктажей по охране труда). Такое документирование оправдано лишь в случае, если основное требование связано с устранением критических рисков и отсутствуют альтернативные способы подтверждения соблюдения требования (например, автоматическая регистрация соблюдения обязательных требований средствами информационных систем, использование реестровой модели и т.п.).

6. Роль рабочих групп по «регуляторной гильотине» должна быть пересмотрена, они должны принимать непосредственное участие в системном проектировании целевой модели регулирования отрасли на основе доказательственного подхода.

Внедрение риск-ориентированной модели регулирования само по себе приведет к решению проблемы избыточного контроля, к переориентации инспектора на профилактику рисков и обеспечение базового уровня безопасности в отрасли, а также к полноценной реализации риск-ориентированного подхода к контролю.

Внедрение риск-ориентированной модели регулирования должно осуществляться поэтапно. Прежде всего, уже сейчас могла бы быть пересмотрена роль рабочих групп при разработке новых НПА. Также отсутствуют препятствия для начала работы по освобождению бизнеса от бремени документирования соблюдения обязательных требований и внедрению, где это технически возможно, альтернативных цифровых способов подтверждения, что, по сути, означает интенсификацию процессов цифровизации бизнес-процессов и перехода на электронный документооборот в большинстве сфер деятельности. Отметим, что на начальном этапе это могло бы осуществляться в рамках пилотных проектов в отдельных субъектах РФ.

Далее необходима поэтапная смена моделей регулирования в отдельных сферах деятельности и видах контроля, которая должна быть увязана с формированием системы учета случаев причинения вреда (системы регистрации инцидентов). На первом этапе необходим переход на риск-ориентированную модель регулирования в тех сферах, где отсутствуют значительные верифицированные риски причинения вреда жизни и здоровью. Предварительно к таким сферам могли бы

1 См. Блан Ф., Кнутов А., Оттимофиоре Дж. Указ. соч. С. 53.

относиться отрасли, связанные с производством товаров, работ и услуг, которые традиционно являются объектом технического регулирования (модель «обязательные техрегламенты — добровольные стандарты»).

Также кандидатами на внедрение риск-ориентированной модели являются те отрасли, где с нарушением обязательных требований связывается только имущественный ущерб, либо вред является латентным и слабо верифицируемым.

В дальнейшем, по мере накопления статистики инцидентов, должен быть поставлен вопрос об отказе от детального регулирования в других сферах деятельности и видах контроля.

Смена моделей регулирования могла бы также первоначально осуществляться в рамках пилотных проектов в отдельных субъектах РФ с перспективой распространения успешного опыта на другие регионы.

Перспектива 2030

- Риск-ориентированная модель регулирования применяется в отношении большей части объектов контроля и видов контроля
- Обязательные требования устанавливаются только на основе верифицированной статистики наступления вреда в результате их нарушения, накапливаемой системой учета причиненного вреда (системой регистрации инцидентов)
- Обязательные требования устанавливаются только в целях предотвращения критических рисков причинения вреда, который не может быть компенсирован страхованием ответственности (в основном вреда жизни и здоровью)
- Обязательные требования устанавливаются к параметрам результата деятельности, а не к процессу (методам и технологиям) ее осуществления
- Способы, методы и технологии соблюдения обязательных требований определяются стандартами, которые являются добровольными для исполнения
- Бизнес может быстро и дешево определить уровень своих рисков (онлайн-калькулятор рисков)
- Обязательные требования приоритизированы, к объектам контроля разных категорий рисков применяется различный набор обязательных требований
- Концепции регулирования в отраслях разрабатываются и обсуждаются с непосредственным участием представителей бизнеса (в том числе в рамках рабочих групп по «регуляторной гильотине»)

3.2 Систематизация обязательных требований

Риск-ориентированное регулирование как некую идеальную модель необходимо иметь в качестве ориентира на длительном горизонте 2030 года. Однако сейчас приходится учитывать трудности ее внедрения на практике и с сожалением признавать, что, по-видимому, в ближайшей перспективе положение вещей кардинально не изменится, и к бизнесу по-прежнему будут предъявляться десятки и сотни тысяч обязательных требований.

В этой связи для решения проблемы избыточного регулирования в ближайшей перспективе представляется целесообразным расширение использования инструментария систематизации и приоритизации обязательных требований.

Десятки и сотни тысяч обязательных требований, обращенных к конкретному предпринимателю либо руководителю предприятия, которые никак не систематизированы, на практике оказывают демотивирующее воздействие: если все их выполнить невозможно, то не стоит и пытаться, поскольку все равно будешь привлечен к ответственности. В лучшем случае разумный предприниматель обращает внимание лишь на те требования, за несоблюдение которых установлена высокая ответственность, либо на те, которые связаны с высокими рисками причинения вреда. В равной мере для инспектора на практике более эффективной с точки зрения результата является проверка соблюдения критически важных требований, от которых зависит безопасность в соответствующей сфере.

Первым шагом, который облегчил бы для контролируемого лица и инспектора ра-

боту с массивом обязательных требований, является их *систематизация*, инструментом которой должен стать **реестр обязательных требований**. В настоящее время создан федеральный реестр, а также в некоторых регионах — региональные реестры.

Предполагалось, что создание федерального и региональных реестров обязательных требований облегчит для контролируемых лиц задачу изучения и исполнения требований, поскольку отпадет необходимость изучать сотни нормативных правовых актов, относящихся к конкретному бизнесу. В равной мере реестр будет удобен для инспектора, поскольку станет основой для автоматизации проверок, например, позволит формировать проверочные листы, применимые к конкретному бизнесу с учетом его особенностей. Предполагалось, что поскольку все данные о нарушении конкретных требований будут собираться в информационной системе, со временем появится статистика по нарушениям в разрезе обязательных требований, что позволит принимать управленческие решения в части их изменения либо отмены.

Однако на данный момент созданный федеральный реестр обязательных требований решать перечисленные задачи (информирование, автоматизация, аналитика) не позволяет. Поисковые выдачи из реестра 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.

ФАКТ

Так, если в федеральном реестре для поиска обязательных требований использовать фильтр «Сферы общественных отношений» как лучше всего передающий содержание конкретного бизнеса, то по запросам выдаются тысячи и десятки тысяч требований. Например, по образовательной деятельности — 110 481 требование, услугам общественного питания — 1848, медицинской деятельности — 61 275, перевозкам — 7956, услугам населению — 23 680. И здесь не учитываются так называемые «сквозные требования», применимые к любому бизнесу, например, по трудовым отношениям — 9329 требований, по охране труда — 150 813, по защите прав потребителей — 5706 обязательных требований.

Предприниматель, получив такую выдачу, сразу закрывает страницу реестра и больше не использует его в качестве источника информации. Не в лучшем положении оказывается инспектор, который теперь должен проверять исполнение всех требований (по крайней мере в мероприятиях, где используются проверочные листы), что чаще всего нереально и выливается в массу малоосмысленной бумажной работы (например, в виде заполнения строк проверочных листов, которые не относятся к конкретному контролируемому лицу).

Существующий реестр на данный момент также плохо выполняет функцию справочника для автоматизации контроля. Несистематизированные и часто дублирующие друг друга требования ведут к тому, что отметки о нарушениях проставляются в значительной степени хаотично, что не позволяет собирать адекватную статистику, делать корректные выводы о наиболее часто нарушаемых требованиях либо, наоборот, о требованиях, которые фактически не работают.

Данное положение вещей лишь частично обусловлено объективными факторами в виде перегруженной системы нормативного правового регулирования, содержащей чрезмерное количество требований. В значительной мере это также определяется недостатками методики формирова-

ния реестра, обуславливающей искусственное умножение обязательных требований в реестре и их бессистемную выдачу.

Речь идет прежде всего о том, что **реестр не отражает реальной структуры законодательства, где предписания не существуют изолированно друг от друга. Правовые требования дифференцированы по смысловым группам, выстроены в иерархию, взаимодействуют друг с другом в качестве общих и специальных, одни требования детализируют другие и т.п. Реестр же на данный момент является «плоским», где требования никак друг с другом не соотнесены и не сгруппированы. В реестре все десятки тысяч атомарных обязательных требований вносятся практически бессистемно, «через запятую», связи между требованиями не фиксируются.**

В настоящее время контрольный орган при заполнении реестра выделяет в качестве самостоятельных также массу процедурных и технических требований, которые не имеют самостоятельного регуляторного значения, а являются условиями реализации более общих положений законодательства. По сути, такие требования не являются обязательными требованиями в смысле ст. 1 Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

НАПРИМЕР, в качестве самостоятельных требований часто указываются отдельные поля документа, который необходимо заполнить и подать для реализации какого-либо права (например, заявления, уведомления либо журнала).

Примеры (орфография сохранена):

Заявитель должен указать в заявке наименование месторождения полезных ископаемых, в отношении которого устанавливается факт его открытия, вид (виды) полезного ископаемого.

Заявитель должен указать в заявке номер и дату заключения экспертизы проектной документации на осуществление геологического изучения недр, включая поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, проводимой в соответствии со статьей 36.1 Закона Российской Федерации «О недрах».

Заявитель в разделе 2 сертификата на улов водных биоресурсов указывает срок действия разрешения на добычу (вылов) водных биоресурсов.

Заявитель должен прошить и пронумеровать все листы заявки, поданной на бумажном носителе.

В уведомлении о выпуске объектов аквакультуры при осуществлении пастбищной аквакультуры рыбоводным хозяйством должны быть указаны сведения о планируемых сроках выпуска объектов аквакультуры.

В журнале учета изъятия объектов аквакультуры при осуществлении пастбищной аквакультуры рыбоводным хозяйством должны быть указаны начало и окончание изъятия объектов аквакультуры (дата и время).

В акте выпуска, подтверждающем изъятие объектов аквакультуры при осуществлении пастбищной аквакультуры, рыболовным хозяйством должны быть указаны местоположение и площадь рыболовного участка.

Заявление (запрос) должно содержать достоверные сведения.

Представленные документы должны содержать достоверные сведения.

Реальными требованиями в данном случае является сама по себе подача заявления, уведомления либо наличие журнала согласно установленной форме и внесение в него соответствующих сведений. Вместо этого заявление, журнал описываются в реестре посредством нескольких десятков требований, воспроизводящих предусмотренную НПА типовую форму журнала. Наконец, данные требования выдаются пользователю не группой, а могут быть разбросанными по таблице с несколькими десятками тысяч других требований, так что из их формулировок совершенно невозможно понять, о чем идет речь, для чего пользователю приходится обращаться к тексту НПА.

Во многих случаях внесенные требования не являются собственно требованиями, а представляют собой необходимое условие реализации права (например, подача заявления как условие получения государственной услуги и т.п.).

Поскольку часто одни и те же нормы воспроизводятся в НПА различных уровней, то в реестре многие требования дублиру-

ют друг друга. Множественное дублирование также мешает выстраивать статистику и аналитику, поскольку инспектор для внесения одних и тех же нарушений в систему может указывать ID различных требований.

Отдельно следует указать на избыточную во многих случаях декомпозицию НПА на отдельные обязательные требования.

ФАКТ

В методике выделения обязательных требований приводится следующий пример: требование «Стол должен быть деревянным с 4 ножками и высотой не менее 60 см», разбивается на три обязательных требования: 1) стол должен быть деревянным; 2) у стола должно быть 4 ножки; 3) стол должен быть не менее 60 см в высоту. Причина — на каждый из вопросов о параметрах стола можно ответить «да» или «нет».

Однако свидетельствует ли сама по себе возможность декомпозиции требования о необходимости такой декомпозиции? Отметим, что на вопрос «Является ли стол деревянным с 4 ножками и высотой не менее 60 см?» также может быть дан ответ «да» (если выполняются все требования), либо «нет» (если не выполняется хотя бы одно из требований). По сути, необходимость дальнейшей декомпозиции нормы должна определяться исключительно целями практики КНД, если важно зафиксировать, что не выполняется обычно требование о высоте ножек, а не о материале стола. Если же важным является только сам факт соответствия стола всем установленным требованиям, то дальнейшая декомпозиция является бессмысленной с точки зрения целей КНД и информационной системы.

В результате включения избыточно декомпозированных требований реестр фактически «засоряется», становится искусственно перегруженным и лишается своей функциональности как справочника для автоматизации КНД, поскольку диктует избыточную фрагментацию функций системы. Степень детализации обязательных требований должна определяться реальной практикой КНД, потребностями КНО и их должностных лиц.

Таким образом, одноуровневый характер реестра, который не отражает иерархическую структуру нормативного правового регулирования, избыточная детализация

обязательных требований, их множественное дублирование, в силу чего в реестр включены сотни тысяч обязательных требований, снижают функциональность реестра. В результате искусственного умножения текста, а также того, что обязательные требования вырваны из контекста, реестр фактически не может быть воспринят человеком (инспектором, руководителем КНО, контролируемым лицом), является нечитаемым и в силу этого не может выполнять свои функции (информирование пользователя, автоматизация взаимодействия в рамках контроля (надзора), мониторинг осуществления КНО

полномочий в рамках контрольно-надзорной деятельности).

В этой связи является необходимым **совершенствование реестра обязательных требований.**

1. Прежде всего, необходимо добиться, чтобы по запросам пользователя (инспектора либо контролируемого лица) *массив обязательных требований выдавался в систематизированном и сгруппированном виде*, что значительно облегчит их восприятие.

Для этого недостаточно функционала так называемого профилирования (т.е. создания профилей пользователей, позволяющих выделять в массиве обязательных требований только те, которые относятся к данному пользователю). Профилирование — это прежде всего инструмент поиска требований, однако он не позволяет систематизировать массив обязательных требований в поисковой выдаче.

Уже на уровне реестра должна быть *заложена иерархическая структура, реестр должен быть многоуровневым, требования в реестре должны быть «разложены по полочкам», т.е. сгруппированы по принципу «дерева требований»* исходя из критериев содержания и упрощения восприятия. Часто структура регулирования уже задается структурой НПА, однако во многих случаях понадобится экспертная работа по объединению обязательных требований в смысловые группы, которые будут восприниматься пользователем.

Количество уровней в многоуровневой структуре обязательных требований по виду контроля не является заранее определенным и может быть различным исходя из общего количества обязательных требований в рамках вида контроля, их иерархии и дифференциации по предмету и содержанию. Как показывает опыт, на практике многоуровневая структура обязательных требований в рамках вида контроля, как правило, насчитывает от двух до четырех уровней.

Многоуровневый иерархически организованный реестр будет адекватно отражать систему и иерархию нормативного регулирования. Однако главное — это позволит систематизировать обязательные требования в реестре и представить их пользователю в сгруппированном виде. Соответственно, система требований станет воспринимаемой, и с ней можно будет предметно работать.

При этом представляется целесообразным рассмотреть возможность оценивать соблюдение укрупненных обязательных требований, т.е. групп требований, если такие требования по отдельности не имеют самостоятельного регуляторного значения, а применяются в совокупности. Это позволит преодолеть проблему избыточной детализации требований, в том числе даст возможность реализации функций системы автоматизации КНД в отношении групп требований.

2. Второе — необходимо дальнейшее *развитие основанных на реестре сервисов поиска обязательных требований*, которые относятся к конкретному пользователю, т.е. сервисов профилирования и формирования индивидуализированного перечня обязательных требований. Необходимо расширить перечень фильтров, доступных пользователю для поиска требований. Особенно важной является детализация типовых сфер и видов деятельности (видов и подвидов бизнеса), поскольку в отличие от других этим фильтром предприниматели пользуются чаще других. Как показали фокус-группы, крайне востребованным также является корректно работающий поиск по ключевым словам (словосочетаниям) и жизненным ситуациям, в идеале — поиск, аналогичный используемому в поисковых системах.

3. В-третьих, необходима *«очистка» реестра* от технических и процедурных требований, которые лишь обеспечивают реализацию иных обязательных требований, но не имеют самостоятельного регуляторного значения. Кроме того, является важным пересмотреть перечень обязательных требований, отказавшись от их избыточной детализации, в том числе от декомпозиции на единичные требования типовых и примерных форм документов, административных процедур и порядков, требований к графическим изображениям и иных подобных элементов нормативного правового регулирования.

4. Также необходимо подчеркнуть важность использования *упрощенных формулировок обязательных требований* и обозначений их групп. На фокус-группах со стороны бизнеса выражалось однозначное неприятие представления требований в виде многостраничного текста, написанного сложным юридическим языком, который с трудом воспринимается обычным человеком. Поэтому однозначно следует избегать включения в реестр обшир-

ных цитат из нормативных правовых актов. Цель формулировки — обозначить суть требования либо группы требований, детальное его содержание может быть почерпнуто из текста нормы, которой устанавливается данное требование. Соответственно, пользователь сможет с гораздо меньшими трудозатратами воспринимать совокупность требований, поскольку сможет знакомиться с деталями лишь в случае необходимости.

5. Наконец, реестр как информационный сервис должен обладать функционалом, обеспечивающим *возможности работы с обязательными требованиями онлайн*, в том числе позволять сохранять выдачи либо отдельные обязательные требования, группы требований в личном кабинете (папке «Избранное»), осуществлять поиск в выдаче (функция «поиска в найденном»), реализовывать индивидуализированные сервисы самопроверки, которые относятся именно к конкретному

контролируемому лицу с учетом индивидуальных особенностей его бизнеса (его профиля).

Представляется, что данные меры по совершенствованию реестра могли бы быть осуществлены в ближайшей перспективе, т.е. в течение следующих двух-трех лет. При этом вносить в реестр требования, которые оцениваются в рамках регионального и муниципального контроля, целесообразно сразу в сгруппированном виде. В отношении требований, которые на данный момент уже внесены в реестр, необходима работа по их систематизации и группировке.

Систематизация, являясь действенным инструментом упрощения восприятия массива обязательных требований, не предполагает внесения изменений в систему нормативного регулирования и не требует принятия политических решений, а потому было бы неправильным пролонгировать данную работу до 2030 года.

Перспектива 2030

- Функционирует многоуровневый реестр обязательных требований, в котором требования иерархически организованы и сгруппированы
- По запросам пользователя массив обязательных требований выдается из реестра в систематизированном и сгруппированном виде
- Реестр не содержит дублирующих требований, а также требований, не имеющих самостоятельного значения (технических требований к документам, процедурных и т.п.)
- Используются упрощенные формулировки обязательных требований
- Внедрены широкие возможности поиска требований, относящихся к конкретному бизнесу: развиты сервисы профилирования, реализован поиск по видам и подвидам бизнеса, поиск по ключевым словам (словосочетаниям) и жизненным ситуациям
- Пользователь имеет обширные возможности работать онлайн с реестром, группами требований и отдельными требованиями, в том числе с отобранными требованиями

3.3 Приоритизация обязательных требований

Используемые сегодня способы приоритизации обязательных требований

Поскольку движение к риск-ориентированной модели регулирования — процесс долгий, он пока даже не начался, и неизвестно, когда увенчается успехом, то в качестве паллиативного средства решения проблемы перегруженности регулирования может использоваться механизм приоритизации обязательных требований. Отметим, что если бы была полноценно реализована риск-ориентированная модель регулирования, то в целом приоритизация обязательных требований была бы неостребованной, поскольку проблема избыточного регулирования и чрезмерно детальных правил была бы решена уже на уровне НПА.

В самом общем виде *приоритизация обязательных требований* — это их катего-

ризация в зависимости от уровня предотвращаемого риска и применение к обязательным требованиям различной приоритетности дифференцированных правил контроля. Механизм контроля в основном должен быть ориентирован на обеспечение соблюдения приоритетных обязательных требований. В отношении неприоритетных требований возможен полный отказ от оценки соблюдения в рамках контрольных (надзорных) мероприятий, замена контроля на профилактику, независимую оценку, страхование ответственности.

В сущности, речь идет о привычной системе управления рисками в контрольной деятельности с тем отличием, что дифференциация контроля применяется не только к объектам контроля, но и к обязательным требованиям.

ПРОБЛЕМА

Проблемой применения текущей модели риск-ориентированного подхода к объекту контроля заключается в том, что она дает недостаточные возможности дифференцировать правила КНД и лишь частично позволяет контрольному органу концентрировать усилия на профилактике и устранении критических рисков.

В рамках данной модели категоризируется объект контроля, а по сути, если речь не идет о конкретных материальных объектах, то фактически категоризация относится к контролируемым лицам. Это, в частности, на данный момент хорошо видно на примере организации с сетью филиалов, где категорирование на практике осуществляется в отношении всей сети, а не каждого филиала. Соответственно, выявление нарушения в одном структурном подразделении сразу влечет повышение категории риска для всей сети, что вряд ли является оправданным.

Соответственно, контроль по факту дифференцируется в отношении различных контролируемых лиц, при этом если у данного субъекта пришло время проведения проверки, то могут быть проверены все обязательные требования, которые относятся к данному субъекту, независимо от его добросовестности и уровня предотвращаемых рисков, включая абсолютно малозначительные. Такой подход перегружает и контрольный орган, и добросовестных субъектов контроля.

Отметим, что для практики КНД *приоритизация обязательных требований* является привычным инструментом, стихийно применялась практически всегда и была как раз средством решения проблемы избыточного количества требований. Всем, кто регулярно сталкивался с проверками, известно, что в различные периоды в фокусе интереса контрольных органов

находятся различные группы обязательных требований. Общеизвестны проводимые контрольными органами *тематические кампании* (например, посвященные безопасности детей на дорогах, приуроченные к 1 сентября, либо учащение рейдов по выявлению нетрезвых водителей ближе к праздникам). Для обычной проверки у любого инспектора, как правило,

есть стандартный набор приоритетных обязательных требований, которые необходимо проверить в первую очередь, от которых критически зависит безопасность в данной сфере деятельности.

Контролируемые лица, в свою очередь, подстраивают свою деятельность по обеспечению соблюдения обязательных требований под указанные тематические кампании, а также под приоритетные требования, за нарушение которых предусмотрена более высокая ответственность.

Отметим, что действующим законодательством предусмотрена определенная *нормативная основа для приоритизации обязательных требований*, отдельные инструменты приоритизации уже закреплены в НПА и используются на практике.

Прежде всего, механизм приоритизации обязательных требований упоминается в методических документах реформы КНД. Разделами 4.3 и 6.4 Модели систематизации (выборки) обязательных требований¹ предусматривается приоритизация обязательных требований в зависимости от уровня предотвращаемого риска, а также включение в проверочные листы не всех, а лишь приоритетных требований. Соответственно, подразумевается, что содержание проверки должно ограничиваться только оценкой соблюдения данных требований.

Частью 11.3 ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» установлено, что проверочный лист может ограничить предмет плановой проверки только частью обязательных требований, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда.

Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» не содержит аналогичных норм, однако и не предусматривает однозначного императива

включать в проверочные листы все обязательные требования, которые относятся к данному виду деятельности и контроля. Более того, ч. 7 и 8 ст. 25 предусматривается возможность дифференциации содержания КНМ в отношении объектов контроля, отнесенных к различным категориям риска, что позволяет оценивать в рамках таких мероприятий разный набор обязательных требований.

Такого требования не предусматривают и Требования к разработке, содержанию, общественному обсуждению проектов форм проверочных листов, утверждению, применению, актуализации форм проверочных листов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 27 октября 2021 г. № 1844. Наоборот, данное постановление в п. 8 предусматривает возможность разработки отдельных проверочных листов в отношении объектов контроля, отнесенных к разным категориям риска, что предполагает различное содержание контрольных мероприятий, т.е. дифференцированные правила проверки различных обязательных требований.

Попутно отметим, что раз законодательство не требует обязательного включения в проверочные листы всех обязательных требований, которые относятся к соответствующей сфере деятельности, то необходимо уходить от данной практики, поскольку проверочные листы, которые включают в себя сотни и тысячи требований, на практике чаще всего оказываются бесполезными как для контролируемых лиц, так и для инспекторов².

Кроме того, в п. 10 Постановления № 1844 предусмотрено обязательное применение проверочных листов только при проведении плановых рейдового осмотра и выездной проверки, что дает возможность контрольным органам в иных случаях самостоятельно определять содержание контрольного мероприятия, т.е. проверять только приоритетные обязательные требования.

В качестве другого способа приоритизации обязательных требований в настоящее время используются *индикаторы*

1 Утверждена протоколом заседания проектного комитета по реформе КНД от 13 июля 2017 г. № 47 (7).

2 Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2022 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев, В.Д. Казикаев, А.В. Кашанин, А.В. Кнутов, Е.А. Полесский, А.В. Чаплинский, Ю.И. Шабала. Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. С. 195–196.

риска, которые в перспективе должны заменить собой такое основание для проведения внеплановых проверок, как наличие у контрольного (надзорного) органа сведений о причинении вреда (ущерба) или угрозе причинения вреда (ущерба), в том числе по сообщениям граждан, организаций и органов власти. Индикаторы риска должны разрабатываться на основе так называемых критических нарушений обязательных требований¹. По сути, это нарушения обязательных требований, которые предотвращают наиболее серьезные риски безопасности. Соответственно, если внеплановые мероприятия будут проводиться только на основании индикаторов риска, то, по сути, это будет означать осуществление внепланового контроля, в основном в отношении приоритетных обязательных требований.

Наконец, следует отметить, что само *выделение обязательных требований для включения в реестр* может сегодня использоваться в качестве способа их приоритизации. Действительно, в НПА обязательные требования как-то специально не обозначаются, и их выделение для КНО —

процесс в значительной степени творческий, несмотря на наличие определенных методических рекомендаций со стороны Минэкономразвития России². В целом КНО имеет фактическую возможность на данном этапе не обозначать в качестве обязательных требований устаревшие, фактически неприменяемые, неконтролепригодные, малозначительные требования.

Это все — относительно паллиативные методы сделать акцент в контрольной деятельности на приоритетных обязательных требованиях. Однако практики их использования показывают, что приоритизация обязательных требований — это естественный и необходимый для контроля механизм, поскольку в условиях, когда к бизнесу предъявляются десятки тысяч требований, обеспечение, с одной стороны, минимально эффективного контроля, а с другой — безопасности деятельности, объективно требует от КНО и добросовестного бизнеса расставить приоритеты и сделать акцент на наиболее важных с точки зрения предотвращения рисков требованиях.

ФАКТ

Имеющиеся сегодня в распоряжении КНО и контролируемых лиц паллиативные способы приоритизации обязательных требований:

- тематические кампании контроля;
- практика инспекторов оценивать соблюдение наиболее важных обязательных требований в рамках КНМ, где необязательно использование проверочных листов;
- возможность не включать в проверочные листы все обязательных требований;
- предусмотренная Законом № 248-ФЗ возможность дифференцировать содержание КНМ в отношении объектов контроля, отнесенных к различным категориям риска;
- возможность разработки отдельных проверочных листов в отношении объектов контроля, отнесенных к разным категориям риска;

1 Как отмечается в разделе 3 обнародованного проекта Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года, которую предполагается утвердить распоряжением Правительства РФ, «индикаторы риска должны отражать не только вероятность нарушения обязательных требований, они должны быть связаны с массовыми и критическими нарушениями, имеющими наиболее негативные последствия. Градация индикаторов риска по степени возможных негативных последствий является следующим шагом в развитии риск-ориентированного подхода... Также необходимо пересмотреть основания для проведения контрольных мероприятий, переориентируя внеплановую работу контрольных органов в сторону реагирования на индикаторы риска».

2 См. постановление Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722 «О размещении и актуализации на официальных сайтах органов государственной власти, осуществляющих государственный контроль (надзор), предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитацию, перечней нормативных правовых актов (их отдельных положений), содержащих обязательные требования»; Методические рекомендации по составлению перечня правовых актов и их отдельных частей (положений), содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках отдельного вида государственного контроля (надзора) (вместе с типовой формой перечня правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю) (утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 18 августа 2016 г. № 6).

- индикаторы риска (в случае их использования в перспективе в качестве основного основания для проведения внеплановых КНМ);
- установление более высокой ответственности за нарушение наиболее важных обязательных требований;
- практики выделения обязательных требований в структурных единицах НПА (при утверждении перечней НПА, содержащих обязательные требования, а также при внесении обязательных требований в реестр);
- нацеленность добросовестного бизнеса на устранение критических рисков безопасности;
- соблюдение бизнесом требований, за нарушение которых установлена более высокая ответственность (уголовная и административная).

Приоритизация обязательных требований: контуры будущего механизма

Представляется, что в будущем механизм приоритизации обязательных требований необходимо сделать более определенным, прямо закрепив такую возможность в тексте закона. Приоритизация обязательных требований *потребуется определенной перестройки механизма контроля*, переноса акцентов в деятельности контрольных органов и бизнеса на профилактику и обеспечение соблюдения приоритетных требований, от которых критически зависит безопасность объектов и деятельности бизнеса в данной сфере. Необходимо дать КНО легальную возможность напрямую концентрировать свои усилия в плановой и внеплановой контрольной и профилактической деятельности на предотвращении наиболее высоких рисков, которые связываются с определенными обязательными требованиями.

Это будет представлять собой следующий шаг во внедрении риск-ориентированного подхода в КНД, который позволит дополнительно повысить ее эффективность при снижении издержек для бизнеса.

Как мог бы выглядеть механизм приоритизации обязательных требований?

1. Прежде всего, контрольным органом могла бы осуществляться *категоризация обязательных требований в зависимости от уровня предотвращаемых рисков*. Данные риски должны определяться не умозри-

тельно, а на основе собранной статистики причинения вреда при нарушении данных требований. Соответственно, данная модель полноценно заработает при условии создания *достоверной системы учета причинения вреда* охраняемым законам ценностям (системы учета инцидентов)¹.

2. На первом этапе возможно выделение двух категорий обязательных требований (приоритетные и остальные). В дальнейшем в разных видах контроля могут выделяться несколько категорий требований, к которым *применяются дифференцированные правила контроля и профилактики*. Например, в отношении неприоритетных требований не проводятся контрольные либо профилактические мероприятия, которые могут закончиться выдачей предписания. В отношении обязательных требований средней приоритетности может проводиться только обязательный профилактический визит с возможностью выдачи предписания. В отношении обязательных требований высокой приоритетности — определенные виды контрольных мероприятий с определенной частотой (например, не чаще чем раз в 3 года). В отношении требований максимального приоритета — все виды КНМ без обозначения частоты оценки их соблюдения.

3. При этом приоритетность обязательных требований может периодически пересматриваться в зависимости от наличия либо отсутствия в течение определенного периода случаев причинения вреда: при отсутствии инцидентов требование де-

1 О данной системе см. подробнее первый раздел настоящего доклада.

Возможно также использование иных методов выделения приоритетных обязательных требований. Так, например, для идентификации приоритетных направлений контроля Шотландское агентство по охране окружающей среды в 2012 году проводило опросы руководителей органа на тему определения ключевых направлений работы агентства. Таким образом, категоризация осуществлялась не «сверху», а путем осуществления консультационных процессов. См. Consultation on Proposals for Future Funding Arrangements for the Scottish Environment Protection Agency, October 2012. P. 4. <https://www.sepa.org.uk/media/116056/consultation-on-proposals-for-future-funding-arrangements-for-sepa.pdf> (дата обращения: 23.12.2023).

приоритизируется, в случае роста их количества — требование возвращается в состав приоритетных. При условии создания качественной системы учета инцидентов данный процесс может быть в перспективе автоматизирован.

4. Как эти правила могли бы сочетаться с уже устоявшейся практикой категорирования объектов контроля, от которой зависит периодичность их проверок? Периодичности проведения КНМ и оценки соблюдения обязательных требований могли бы накладываться друг на друга. Так, если пришло время проведения плановой проверки, то в проверочный лист будут включаться только те требования, которые давно не проверялись и срок проверки которых пришел. Другие требования, которые проверялись недавно, в рамках данного КНМ оцениваться не будут. Как видим, данная модель потребует учета фактов оценки соблюдения конкретных обязательных требований средствами информационных систем в сфере КНД, что становится принципиально возможным в связи с цифровизацией контроля, к чему контрольная (надзорная) деятельность в настоящее время движется.

5. *Неприоритетные обязательные требования вообще не должны проверяться* независимо от того, имеются ли основания для проведения КНМ в отношении данного объекта контроля. Соблюдение таких требований могло бы оцениваться в рамках независимой оценки либо обеспечиваться посредством страхования¹. Первоначально возможен не полный отказ от оценки соблюдения неприоритетных требований, а введение моратория на такие проверки.

Подчеркнем, необходимо уйти от необходимости проверять все обязательные требования в рамках одного КНМ либо профвизита. Оцениваться должны только те требования, которые являются приоритетными либо давно не проверялись (за пределами установленной частоты проверки обязательных требований данной категории). Условно говоря, сроки годности продуктов в кафе проверяются при каждой

проверке, а наличие вытяжки — только единожды.

6. Также в рамках данной модели могли бы *учитываться добросовестность контролируемого лица* (ч. 7 ст. 23 Закона № 248-ФЗ о контроле) и трек нарушений. У добросовестного бизнеса могли бы проверяться только самые приоритетные обязательные требования, у контролируемых лиц, не соответствующих критериям добросовестности, — более широкий круг требований.

7. Внедрение модели, основанной на приоритизации обязательных требований, дает возможность использования ряда иных инструментов, способных существенно повысить эффективность контроля при сокращении издержек для бизнеса.

Прежде всего, данная модель делает возможной смену подходов к *административной ответственности* за нарушение обязательных требований. Необходимо уходить от так называемых «резиновых» составов, устанавливающих ответственность за любые нарушения правил в определенной сфере, подобных ч. 1 ст. 6.3 КоАП (нарушение законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, выразившееся в нарушении действующих санитарных правил и гигиенических нормативов). Ответственность должна применяться в основном за конкретные грубые нарушения, т.е. нарушения приоритетных обязательных требований, от которых критически зависит безопасность. Кроме того, если практика категоризации обязательных требований будет внедрена, это даст возможность дифференциации ответственности по виду и размеру в зависимости от уровня приоритетности нарушенного требования. Отметим, что дифференциация мер ответственности сама по себе является инструментом приоритизации обязательных требований, поскольку контролируемые лица, как правило, стремятся в первую очередь обеспечить соблюдение требований, за которые установлена высокая ответственность.

1 Попутно отметим, что это позволило бы, наконец-то, внедрить в практику данные институты, которые в настоящее время практически не задействованы. Фактически в этом случае государственный и независимый контроль разделят ответственность не по линии видов контроля либо видов объектов контроля, а по критерию приоритетных и неприоритетных обязательных требований. Государство будет обеспечивать критически важные с точки зрения безопасности требования, а СРО и страховщики — все остальные. Это снизит риски существенного ухудшения безопасности, чего все так боятся, когда речь заходит об использовании альтернативных механизмов оценки соблюдения обязательных требований.

8. Другой механизм — это *соглашения об устранении нарушений*, заключаемые между контролируемым лицом и контрольным органом, которые содержат план действий (дорожную карту) по приведению бизнеса к нормативному состоянию, когда соблюдаются все обязательные требования¹. Дорожная карта могла бы учитывать приоритетность обязательных требований и в первую очередь устранять критические риски безопасности. При этом в течение действия соглашения не должны выдаваться предписания и применяться меры ответственности в отношении тех требований, соблюдение которых должно быть обеспечено на более поздних этапах реализации дорожной карты. Инициатива заключения соглашения может исходить от

контролируемого лица, проект соглашения мог бы составляться контрольным органом по результатам профилактического визита, за проведением которого обращается предприниматель. Риски причинения вреда в период действия соглашения могли бы страховаться.

Фактически использование соглашений об устранении нарушений перестроило бы деятельность контрольного органа с наказания за нарушения на профилактику рисков и оказание методической помощи контролируемым лицам. В свою очередь, у добросовестного бизнеса была бы предсказуемая программа действий с понятными издержками и минимальными рисками привлечения к ответственности.

ИНТЕРЕСНО

В литературе обсуждаются некоторые практические проблемы категорирования обязательных требований. Прежде всего, следует указать на так называемый «эффект масштаба», когда нарушение требований одним лицом не несет в себе существенного риска, но в случае нарушения данного требования несколькими предприятиями риск перестает быть незначительным. В этом случае необходимо присвоение обязательному требованию более высокой категории приоритетности.

Вторая проблема — волатильность риска (во времени и в зависимости от особенностей конкретных территорий). Данные проблемы решаются методом регулярного пересмотра присвоенных категорий (в том числе в автоматизированном режиме), а также посредством дифференциации методик определения приоритетности обязательных требований, учитывающих особенности территорий².

Внедрение механизма приоритизации обязательных требований могло бы быть осуществлено в среднесрочной перспективе — в течение ближайших 4–5 лет. На первом этапе основные усилия должны быть направлены на создание системы учета случаев причинения вреда (системы регистрации инцидентов). По мере накопления статистики могла бы проводиться работа по непосредственной категоризации обязательных требований. Параллельно должны вноситься изменения в НПА в части дифференциации механизмов контроля за соблюдением обязательных требований различных категорий, а также изменения подходов к административной ответственности за нарушение обязательных требований.

Отдельно отметим, что отсутствие совершенной системы учета причинения вреда не является непреодолимым препятствием для внедрения модели приоритизации обязательных требований, поскольку такая приоритизация может осуществляться иными способами (на основе оценок КНО и представителей бизнеса, независимых исследований и др.).

Также еще раз подчеркнем, что модель приоритизации обязательных требований будет меньше востребована в тех сферах, где будет полноценно реализован риск-ориентированный подход к регулированию, и в большей степени потребует там, где сохранится текущая модель детального «предписывающего» регулирования.

- 1 Применение соглашений об устранении нарушений предусмотрено разделом 8 обнародованного проекта Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года.
- 2 См. *Black J., Baldwin R. When Risk-Based Regulation Aims Low: Approaches and Challenges // Regulation and Governance. 2012. 6 (1). P. 2–22; Black J., Baldwin R. When Risk-Based Regulation Aims Low: A Strategic Framework // Regulation and Governance. 2012. 6 (2). P. 131–148.*

Перспектива 2030

- Механизмы приоритизации обязательных требований внедрены в сферах, где применяется модель детального «предписывающего» регулирования
- Обязательные требования распределены по нескольким категориям приоритетности
- Определение приоритетности обязательных требований осуществляется на основе верифицированной статистики наступления вреда в результате их нарушения, накапливаемой системой учета причиненного вреда (системой регистрации инцидентов)
- Приоритетность обязательных требований периодически пересматривается в зависимости от наличия либо отсутствия случаев причинения вреда
- К обязательным требованиям разной приоритетности применяются дифференцированные правила контроля и профилактики
- Неприоритетные обязательные требования вообще не проверяются: в их отношении возможны только профилактические мероприятия, независимая оценка либо страхование
- При определении применимых обязательных требований учитывается добросовестность контролируемого лица: на объектах контроля разных категорий рисков проверяется различный набор обязательных требований
- Информационными системами в сфере КНД учитываются факты оценки соблюдения контролируемым лицом конкретных обязательных требований
- Административная ответственность устанавливается в основном за нарушения приоритетных обязательных требований, размер ответственности дифференцируется в зависимости от приоритетности нарушенного обязательного требования
- Внедрена практика заключения между КНО и контролируемым лицом соглашений об устранении нарушений

3.4 Содержание контрольных мероприятий и проверочные листы

Перечисленные выше меры (внедрение элементов риск-ориентированного регулирования, систематизация и приоритизация обязательных требований) позволяют модернизировать подходы к определению содержания контрольных мероприятий и проверочным листам.

Сегодня проверочные листы в обязательном порядке должны использоваться в рамках выездной проверки и рейдового осмотра. Кроме того, они могут применяться контрольным органом при проведении иных контрольных мероприятий. На практике это означает, что если использование проверочного листа не является обязательным, то контрольный орган может самостоятельно определять, какие требования будут проверяться в рамках мероприятия, т.е. фактически сам по своему усмотрению неформально определяет приоритетные требования. Представляется, что приоритизация требований должна осуществляться более транспарентно и на основе прозрачных критериев, для чего могут использоваться проверочные листы.

Необходимость и значение проверочных листов никем не оспариваются. Однако проверочные листы на данный момент не стали действенным инструментом формализации КНМ и информирования контролируемых лиц. В числе причин — недостаточное качество разрабатываемых КНО проверочных листов, в том числе отсутствие четкой структуры и группировки вопросов, усложненные формулировки, наличие отсылок к какому-либо НПА («соблюдаются ли требования такого-то НПА...»). Ведомственные практики выделения проверяемых обязательных требований для включения в проверочные листы нестабильны, одни вопросы страдают избыточной детализацией, другие — чрезмерным укрупнением¹.

Однако *главной проблемой* на данный момент является порядок утверждения форм

проверочных листов нормативными правовыми актами федеральных органов исполнительной власти (далее — ФОИВ). Это заставляет орган формировать универсальный проверочный лист «на все случаи жизни», куда включается максимальное количество требований к контролируемым лицам. В итоге проверочные листы становятся чрезмерно объемными и содержат требования к жизненным и хозяйственным ситуациям, нечасто встречающимся на практике.

Такой проверочный лист *не учитывает особенностей бизнеса конкретного контролируемого лица*, а потому бесполезен для него в качестве источника информации об обязательных требованиях. В равной мере такой проверочный лист становится дополнительным обременением для инспектора. 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 неудобен ни для инспектора, ни для контролируемого лица².

В перспективе представляется необходимым **пересмотреть подходы к использованию проверочных листов**.

Необходимо *отказаться от утверждения форм проверочных листов приказами ФОИВ, заменив их на индивидуализированные проверочные листы, формируемые автоматически для конкретного КНМ на дату его проведения на базе многоуровневого Реестра обязательных требований*. Данные проверочные листы должны учитывать характеристики конкретного объекта контроля, приоритетность обязательного требования,

1 Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2022 / С.М. Плаксин (рук. авт. кол.), И.А. Абузярова, Д.Р. Алимпеев, В.Д. Казикаев, А.В. Кашанин, А.В. Кнутов, Е.А. Полесский, А.В. Чаплинский, Ю.И. Шабала. Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом ВШЭ, 2023. С. 195–196.

2 Там же.

а также информацию о том, когда раньше данное требование было проверено. *В проверочные листы должны включаться приоритетные требования*, являющиеся критически важными с точки зрения устранения рисков безопасности. Перечень контрольных вопросов должен быть тематически структурирован с учетом заложенной в реестр обязательных требований многоуровневой структуры.

Таким образом, сервис формирования проверочных листов должен быть *синхронизирован с реестром обязательных требований* и, по сути, представлять собой «зеркало» сервиса поиска обязательных требований, относящихся к конкретному объекту контроля. Фактически развитие

реестра обязательных требований и связанных с ним сервисов позволит отказаться от привычных проверочных листов, заменив их на сервис автоматизированного формирования программы конкретного КНМ, доступный как для инспектора, так и для контролируемого лица.

Предлагаемая модель использования проверочных листов могла бы внедряться в ближайшей перспективе — в течение 2–3 лет по мере формирования многоуровневого реестра обязательных требований и развития на его основе сервисов профилирования и поиска обязательных требований, относящихся к конкретному объекту контроля с учетом его индивидуальных особенностей.

Перспектива 2030

- Для каждого КНМ на дату его проведения формируются индивидуализированные проверочные листы (программа КНМ)
- Проверочные листы формируются автоматизированно на базе многоуровневого Реестра обязательных требований
- В проверочный лист включаются только те обязательные требования, которые относятся к данному контролируемому лицу (объекту контроля) и могут быть проверены на дату КНМ
- При формировании проверочного листа учитывается приоритетность обязательного требования
- Перечень контрольных вопросов тематически структурирован

Обязательные требования: перспектива 2030

Описанные элементы решения проблемы перегруженности регулирования взаимосвязаны и в определенной мере могут восполнять друг друга.

Наиболее радикальным по результатам, однако сложным и долгим в реализации, является риск-ориентированное регулирование, предполагающее полную смену парадигмы регулирования и контроля. С другой стороны, данный механизм способен полностью поменять практики работы контрольных органов, переориентировать их на управление критическими рисками и сделать не востребуемыми паллиативные способы решения проблемы (мораторий на проверки, приоритизацию обязательных требований и тому подобное). Однако реализация данного подхода затронет группы интересов, получаю-

щие ренту от избыточного регулирования, а потому можно прогнозировать длительность процесса его внедрения. Предположительно, к 2030 году данный подход мог бы быть внедрен в сферах деятельности и видах контроля, где традиционно используются принципы технического регулирования («обязательные техрегламенты плюс добровольные стандарты») и где отсутствуют критические риски причинения вреда жизни и здоровью. Однако уже сейчас представляется целесообразным начинать данную работу — определять сферы, где данный подход будет внедряться в первую очередь, прорабатывать методологию, менять практики работы рабочих групп и др.

Приоритизация обязательных требований представляет собой способ решения

проблемы перегруженности регулирования, переноса акцентов в деятельности КНО и контролируемых лиц на управление критическими рисками. По сути, это паллиативный способ внедрения принципов риск-ориентированного регулирования. Он же может использоваться в качестве формы подготовки и апробации при переходе к риск-ориентированному регулированию, поскольку также предполагает накопление статистики по инцидентам, верификацию и учет критических рисков и формальное их обозначение в качестве приоритетов деятельности КНО и контролируемых лиц. Отличие лишь в статусе неприоритетных требований: они не переводятся в состав добровольных стандартов, а лишь деприоритизируются в контрольной деятельности. В дальнейшем по мере верификации рисков неприоритетные требования могут переводиться в разряд добровольных стандартов.

На практике паллиативные формы приоритизации обязательных требований используются уже сейчас, необходимо сделать данный механизм более формальным, прозрачным и явным как для КНО, так и контролируемых лиц. Поэтому представляется возможным приступить к отработке данного механизма уже сейчас с перспективой полноценного использования в большей части видов контроля к 2027–2028 годам.

Критически важным представляется начало работы по созданию системы учета причиненного вреда (системы учета инциден-

тов), поскольку она является основной для верификации рисков, приоритизации обязательных требований и внедрения риск-ориентированного регулирования.

Наконец, следует отметить, что потребность в систематизации обязательных требований и совершенствовании реестра обязательных требований является насущной уже сейчас. Данную работу необходимо проводить в максимально сжатые сроки. Реалистичной представляется перспектива двух-трех лет при условии принятия политического решения уже в настоящее время. Это также позволит на данном временном горизонте внедрить индивидуализированные проверочные листы и сервисы самообследования.

Стимулами к внедрению данных механизмов для лиц, принимающих политические решения, является возможность экономии ресурсов и увеличения бюджетных поступлений при одновременном повышении уровня безопасности и эффективности контроля. На уровне КНО и конкретных инспекторов соответствующая мотивация появится в случае, если от уровня достижения ключевых показателей эффективности контроля будут зависеть кадровые решения, решения о выделении ресурсов, а также материальное стимулирование инспекторов. В качестве негативного стимулирования мог бы использоваться метод ограничения использования устаревших практик избыточного контроля, который успешно себя зарекомендовал в рамках моратория на проверки.

4

НАПРАВЛЕНИЕ

ЦИФРОВОЙ
КОНТРОЛЬ

4.1 Общие направления цифровой модернизации

Предпосылки цифровизации контрольно-надзорной деятельности

За последние несколько лет цифровые технологии значительно изменили облик государственного и муниципального контроля в России. Единый реестр видов контроля, Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, досудебное обжалование в электронном виде — это важнейшие, но не единственные цифровые инструменты, меняющие практики контрольной (надзорной) деятельности в лучшую сторону. Информационные технологии открывают большие возможности.

Во-первых, их применение снижает затраты как контролируемых лиц, так и контрольных органов на взаимодействие друг с другом. Более того, в отдельных случаях цифровой контроль может быть полностью незаметен для граждан и бизнеса: если контролируемое лицо не допускает нарушений, то оно может даже не узнать, что в отношении него было проведено дистанционное контрольное мероприятие.

Во-вторых, «незаметный» отнюдь не значит «поверхностный». Напротив, функционирование в режиме «24/7» автоматических датчиков, систем видеонаблюдения, программных средств для анализа информации в сети Интернет или в корпоративных информационных системах контролируемых лиц позволяет значительно повысить плотность контроля и его глубину.

В-третьих, применение цифровых инструментов для анализа деятельности контролируемых лиц позволяет во многом формализовать оценку соблюдения обязательных требований, сократить неоправданное усмотрение должностных лиц, тем самым снизив вероятность неумышлен-

ной ошибки или недобросовестного поведения (в том числе коррупционного) инспекторов.

Наконец, централизованные информационные системы для поддержки контрольной деятельности предоставляют возможность собирать полные и достоверные данные, позволяющие делать обоснованные выводы о текущем состоянии государственного и муниципального контроля, о складывающихся в данной сфере тенденциях. Наличие таких сведений — это одно из важных условий для эффективного управления и проведения реформы. Данные позволяют не только выявлять проблемы и предлагать изменения, но и наблюдать за тем, как новации внедряются на практике, а при необходимости корректировать их.

Одной из особенностей текущего внедрения цифровых технологий в государственный и муниципальный контроль является акцент, прежде всего, на автоматизации процессов, которые связаны с организацией контрольной (надзорной) деятельности (т.е. обеспечивающих процессов): например, планирования контрольных мероприятий, оформления хода и результатов таких мероприятий, их учета, межведомственного обмена необходимыми сведениями и документами, досудебного обжалования результатов. Значительно меньше внимания уделяется цифровизации самого процесса оценки соблюдения обязательных требований, хотя именно такая постановка вопроса позволит максимально полно воспользоваться преимуществами современных информационных технологий.

Основные направления цифровизации контрольно-надзорной деятельности

Исходя из вышеописанных предпосылок, можно определить магистральные направления, по которым в период до 2030 года должна производиться цифровизация контрольной (надзорной) и смежной с ней деятельности государства. Данными направлениями являются:



1. Расширение практики использования средств дистанционного взаимодействия при проведении КНМ во взаимодействии с контролируемыми лицами: с учетом все возрастающего объема розничной онлайн-торговли как продовольственными, так и непродовольственными товарами основной акцент должен быть перенесен на дистанционные контрольные и мониторинговые закупки. Нам представ-

ляется реалистичным, чтобы к 2030 году они составляли не менее половины от общего количества КНМ данных видов.

Одновременно должна расширяться практика «дистанционных» инспекционных визитов и выездных проверок: если для проведения соответствующего мероприятия достаточно осмотра, опроса, получения письменных объяснений, истребования документов и отсутствует

необходимость в контрольных действиях, требующих очного присутствия (например, досмотр, инструментальное обследование и т.д.), то по общему правилу должны проводиться удаленные инспекционные визиты и выездные проверки.

ИНТЕРЕСНО

В рамках цифровизации необходимо обеспечивать снижение административной нагрузки путем перевода взаимодействия инспектора и контролируемого лица в дистанционный формат. В том числе для этих целей Минцифры России совместно с Минэкономразвития России разработали мобильное приложение «Инспектор» для проведения дистанционных проверок.

Такой подход позволяет реализовать принцип, который систематически внедряется на протяжении последних десятилетий, — разделение лица, принимающего решение, и контролируемого лица. Кроме того, в рамках дистанционной проверки фиксируется все, что происходит в ходе контрольного мероприятия. С одной стороны, это ограничивает возможные злоупотребления, с другой — позволяет сохранить доказательства для последующих возможных обжалований как в досудебном, так и в судебном порядке. Кроме того, мобильное приложение позволяет производить юридически значимое уведомление, идентифицировать контролируемое лицо с помощью ЕСИА, а также фиксировать геолокацию. Это является основным отличием от обычных сервисов для дистанционного взаимодействия, поскольку такая дистанционная проверка физически встроена в процесс осуществления контроля. Ссылка в ГИС ТОР КНД создается непосредственно в процессе заполнения паспорта проверки в Едином реестре контрольных мероприятий.

Современные цифровые технологии позволяют в числе прочего фиксировать подмену геолокации.

В ходе проведения проверки инспектор идет по пунктам чек-листа, в результате чего формируется журнал проведения проверки, сохраняется оглавление к видео, которое позволяет в один клик перейти к моменту времени, когда был дан ответ на то или иное положение чек-листа.

2. Создание технических средств, предназначенных для поддержки принятия решений должностными лицами КНО: речь идет о внедрении на практике к 2030 году цифровых ассистентов, основанных на технологии искусственного интеллекта, которые смогут предоставлять советы (так называемое «второе мнение») и помогать готовить процессуальные документы инспекторам и руководителям КНО.

Такая помощь будет востребована на различных стадиях контрольного производства, включая (1) реагирование на поступившую в КНО информацию о вреде или угрозе его причинения; (2) подготовку к проведению КНМ или профилактического мероприятия; (3) оформление результатов контрольных (надзорных) мероприятий; (4) рассмотрение жалоб на решения КНО, действия и бездействие должностных лиц. В зависимости от функционала цифровые ассистенты могут создаваться в составе как межведомственных систем (ЕРКНМ и ГИС ТОР КНД), так и ведомственных АИС.

3. Расширение практики применения КНМ без взаимодействия с контролируе-

мым лицом «Наблюдение за соблюдением обязательных требований»: функциональные возможности контрольных мероприятий данного вида могут быть значительно расширены за счет использования таких технологий, как: «Интернет вещей» (IoT); централизованные системы видеонаблюдения, интегрированные с сервисами автоматического распознавания образов на базе искусственного интеллекта; беспилотные летательные аппараты, функционирующие в автоматическом режиме.

Дальнейшая оптимизация системы государственного и муниципального контроля в период до 2030 года должна исходить из парадигмы «доминирования наблюдения за соблюдением обязательных требований»: с одной стороны, данные контрольные мероприятия исключают издержки для контролируемых лиц и минимизируют затраты для КНО, а с другой стороны, они позволяют значительно повысить плотность контроля и собирать данные, крайне необходимые для эффективной работы КНО (например, данные для отнесения к категориям риска или для выявления индикаторов риска).

4. Расширение практики применения специального режима «Мониторинг»: преимущественной формой должен являться добровольный мониторинг, осуществляемый на основе соглашения между контролируемым лицом и КНО.

Во-первых, соответствующая возможность должна быть предусмотрена в положениях для более широкого перечня видов федерального контроля, чем это закреплено сейчас (на декабрь 2023 года данный режим был предусмотрен для 4 видов контроля, подпадающих под действие Федерального закона № 248-ФЗ¹). Во-вторых, путем распространения информации о лучшей практике необходимо поощрять субъекты РФ

предусматривать данный специальный режим в положениях о видах регионального контроля. В-третьих, Федеральный закон № 248-ФЗ нужно дополнить открытым перечнем мер, которые могут стимулировать контролируемых лиц заключать соглашения о мониторинге. Например, в случае введения отраслевым федеральным законом обязательного мониторинга Федеральный закон № 248-ФЗ прямо предусматривает отмену плановых КНМ. В то же время для добровольного мониторинга никакие нормативные последствия заключения соглашения не указаны, что в числе прочего дестимулирует использование данной формы КНД.

ПРИМЕРОМ лучшей практики может служить применение добровольного мониторинга в рамках контроля в сфере благоустройства на территории столицы. «Объединение административно-технических инспекций города Москвы» заключило в 2022 году соглашение о мониторинге с ПАО «Россети Московский регион». В случае выявления нарушений или рисков их возникновения ОАТИ Москвы направляет информацию с соответствующими фотоматериалами и рекомендациями в компанию в течение 24 часов. Если нарушение не будет устранено в установленные сроки, то компания может понести административную ответственность². В 2023 году аналогичное соглашение о мониторинге было заключено с АО «Мосводоканал».

5. Цифровизация производства по делам об административных правонарушениях: контрольная (надзорная) деятельность и производство по делам об административных правонарушениях — это тесно связанные между собой инструменты, посредством которых государство проводит оценку соблюдения обязательных требований и принуждает к их соблюдению, в том числе через наложение наказаний за нарушения. Однако если в сфере контрольной (надзорной) деятельности ИТ-инструменты используются активно и на системной основе, то общий уровень цифровизации производства по делам об административных правонарушениях в целом незначителен.

В результате низкого уровня информатизации (1) дополнительные издержки несут

как административные органы, так и лица, привлекаемые к ответственности; (2) отсутствуют эффективные инструменты, позволяющие выявлять и предотвращать случаи, когда производство по делам об административных правонарушениях используется для обхода требований законодательства о контроле³; (3) Правительство РФ не имеет инструмента для оценки административной нагрузки, создаваемой через производство по делам об административных правонарушениях.

Для решения данных проблем к 2030 году должен быть создан Единый реестр производств по делам об административных правонарушениях. На первом этапе данный реестр может аккумулировать сведения о производствах в отношении только должностных лиц, ИП и юридических лиц,

1 Данный перечень включает федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации, в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта, в области обращения с животными, в области транспортной безопасности.

2 ОАТИ и «Россети Московский регион» подписали соглашение о мониторинге объектов благоустройства // Официальный сайт ПАО «Россети Московский регион». URL: https://rossetimr.ru/press/company_news/item245994.php?ysclid=lg3welyb6b766364192 (дата обращения: 13.12.2023).

3 Несмотря на введенный в 2022 году в КоАП РФ запрет, судебная практика свидетельствует о сохранении многочисленных случаев возбуждения дел об административных правонарушениях без предварительного проведения КНМ: например, см. постановления Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 01.06.2023 по делу № А32-46275/2022; Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 30.06.2023 по делу № А43-18538/2022; Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 04.10.2023 по делу № А33-30115/2022; Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 09.10.2023 по делу № А27-290/2023.

а затем его предмет может быть расширен за счет производств в отношении физических лиц без специального статуса.

Реестр должен быть не просто учетной системой, а позволять должностным лицам осуществлять процессуальные действия на всех стадиях производства по делам об административных правонарушениях, включая (1) возбуждение дела (например, через составление протокола об административном правонарушении); (2) проведение административного расследования; (3) передачу на рассмотрение в уполномоченный орган; (4) рассмотрение дела и вынесение постановления; (5) обжалование постанов-

ления в вышестоящий административный орган; (6) исполнение постановления.

Предложенный в данном докладе перечень из 5 магистральных направлений цифровизации контрольной (надзорной) деятельности, само собой, не исключает текущей работы по наполнению данными ЕРВК и ЕРКНМ, повышению качества и связности таких данных, расширению перечня информации, подлежащей внесению в данные реестры. Более того, без этой работы невозможны некоторые из вышеперечисленных основных направлений цифровизации (например, создание качественных цифровых ассистентов).

Принципы цифровизации КНД

Перспективная цифровизация контрольной (надзорной) деятельности должна базироваться на следующих принципах:



1. Дерегулирование и сокращение традиционных форм контроля

Как уже отмечалось выше, использование современных информационных технологий позволяет многократно увеличить плотность и глубину контроля. Например, если в рамках выездного обследования инспектор может осмотреть с личным выездом на место максимум несколько десятков зданий или территорий в день, то при наличии централизованной системы видеонаблюдения, снабженной сервисами автоматического распознавания, инспектор получает возможность ежедневно контролировать несколько десятков тысяч объектов. Более того, выявление нарушений может осуществляться в режиме 24/7, что затруднительно при традиционных формах контроля.

В свою очередь, рост плотности и глубины контроля неизбежно приведет к тому, что будут активно выявляться нарушения тех требований, которые сейчас соблюдаются частично или минимально. Несмотря на проведенную «регуляторную гильотину», обязательных требований по-прежнему очень много: например, Реестр обязательных требований уже сейчас содержит более 500 тыс. нормативных положений¹. Очевидно, что не все они одинаково значимы и соблюдаются на практике в равной степени². Однако из-за большого количества абстрактных и отсылочных формулировок при описании составов административных правонарушений выявление даже второстепенных по значимости и слабо исполняемых на практике обязательных требований может влечь административную ответственность.

Во избежание роста административной нагрузки на бизнес из-за цифровизации КНД данный процесс должен сопровождаться дерегулированием соответствующих сфер общественных отношений: необходимо продолжать работу по отмене требований, слабо влияющих на уровень безопасности. Одновременно с этим расширение практики «цифровых» КНМ (особенно контрольного мероприятия «Наблюдение за соблюдением обязательных требований» и специального режима «Мониторинг»)

должно вести к пропорциональному сокращению традиционных форм контроля: прежде всего, документарных и выездных проверок.

2. Право контролируемых лиц на ошибку

Существующий в настоящее время государственный и муниципальный контроль можно условно назвать дискретным (прерывистым), поскольку фактически он заключается в периодическом проведении плановых КНМ или осуществлении внеплановых КНМ при наличии определенных внешних поводов (начиная от поступления обращений граждан и организаций, заканчивая наступлением событий, указанных в программе проверок).

Такое свойство контрольной (надзорной) деятельности во многом сохраняет бизнесу возможность самостоятельно найти и исправить ошибку. Если контролируемое лицо по неосторожности допустило какое-либо формальное нарушение, не повлекшее фактического причинения вреда (например, оно не утвердило какой-либо локальный нормативный акт, предусмотренный законом, не провело инструктаж с сотрудником или не устранило нарушение в сфере благоустройства территории), то у него зачастую есть возможность до следующего КНМ самостоятельно найти и устранить нарушение.

Однако цифровизация превращает государственный и муниципальный контроль в непрерывный процесс. Любое нарушение, даже если оно длилось недолго и не причинило вреда, может быть выявлено и наказано. Соответственно, это исключает право бизнеса на ошибку и повышает уровень административного давления. Для устранения данного недостатка необходимо применять следующий принцип: если нарушение было выявлено в ходе дистанционного контроля, то по общему правилу контролируемое лицо должно иметь возможность устранить такое нарушение в срок, установленный КНО. Ответственность может наступать исключительно в том случае, если за отведенный период нарушение не было устранено.

1 Согласно данным сайта Реестра обязательных требований по состоянию на 14 декабря 2023 года, он содержал 511 487 требований.

2 Косвенным официальным признанием градации обязательных требований могут служить проверочные листы. По состоянию на декабрь 2023 года 25 приказов ФОИВ, утверждающих проверочные листы, содержали указание на то, что предмет плановых КНМ не ограничивается оценкой соблюдения требований, указанных в данных листах. Фактически это означает, что КНО выделили наиболее важные обязательные требования и включили их в проверочные листы, однако также существуют иные требования, которые могут быть проверены.

3. Взаимосвязь цифрового контроля и системы управления рисками

С одной стороны, инструменты цифрового контроля должны служить основным источником информации для измерения уровня риска, связанного с деятельностью контролируемого лица или производственным объектом. Соответствующие сведения должны использоваться как для отнесения объекта контроля к конкретной категории риска, так и для выявления индикаторов риска. В принципе создание качественных индикаторов риска невозможно без наличия ИТ-инструментов, позволяющих оперативно получать информацию о текущих параметрах деятельности контролируемых лиц/функциональных производственных объектов, а также обрабатывать ее в автоматическом режиме.

Соответственно, уже на стадии разработки индикаторов риска необходимо определить источники, процедуру получения данных и ИТ-инструменты, необходимые для выявления индикаторов рисков. Если при разработке индикаторов такие элементы не будут запроектированы, либо соответствующие проектировки будут нереалистичными, то утвержденные индикаторы риска окажутся неработоспособными.

С другой стороны, инструменты цифрового контроля должны служить способом управления риском. Средства автоматизированного дистанционного контроля, позволяя значительно повысить плотность и глубину контроля, должны применяться в первую очередь там, где выше вероятность нарушений, способных повлечь или фактически влекущих за собой случаи реального вреда. В качестве условного примера можно привести автоматические комплексы фотовидеофиксации ПДД, которые устанавливаются на аварийно-опасных участках, а после устранения очага аварийности переносят в иное место.

Из данного тезиса можно сделать два базовых вывода: (1) инструменты цифрового контроля должны применяться в первую очередь в отношении объектов контроля с высокими категориями риска или на тех территориях, где больше случаев причинения вреда; (2) если контролируемое лицо добровольно применяет инструменты цифрового контроля (например, на основе соглашения о мониторинге) и не допускает нарушений/фактов причинения вреда, то категория риска такого лица или

принадлежащих ему производственных объектов должна быть снижена.

4. Минимизация случаев возложения затрат на контролируемых лиц

Если использование какого-либо инструмента цифрового контроля предусмотрено НПА в обязательном порядке, то согласно базовому принципу затраты должны возлагаться на бюджет. Бизнес может быть принужден к несению расходов только в исключительных случаях: например, для установки автоматических датчиков на наиболее опасных производственных объектах, аварии на которых способны вызвать катастрофический ущерб.

Государство может финансировать внедрение обязательных инструментов цифрового контроля различными способами: например, закупая технические устройства за свой счет для последующей передачи компаниям в безвозмездное пользование или предоставляя субсидии хозяйствующим субъектам для компенсации их затрат на приобретение данных устройств.

В случае внедрения инструмента цифрового контроля, используемого бизнесом на добровольной основе, затраты могут возлагаться на контролируемых лиц. Однако, во-первых, это также не исключает возможность финансовой помощи со стороны государства (например, вышеупомянутая передача технических средств в безвозмездное пользование или предоставление субсидий), а во-вторых, для создания стимулов у контролируемых лиц нести соответствующие затраты бизнес должен взамен получать снижение интенсивности контроля в традиционных формах.

5. Использование наименее затратных технологий

Если достижение одной и той же цели может быть обеспечено за счет использования разных технологий, которые требуют разных затрат на создание и эксплуатацию технических устройств, то в данной ситуации должна быть выбрана наименее затратная технология.

Внедряя инструменты «цифрового контроля», государство обязано придерживаться принципов защиты конкуренции: следует избегать установления требований об использовании продукции и услуг, которые производит/предоставляет одна компания. Нужно оговориться, что в принципе возможна ситуация, когда в текущий момент времени существует только одна компа-

ния, производящая необходимые технические устройства, программное обеспечение или оказывающая соответствующие услуги. Однако даже в этом случае органы власти должны сохранять возможность появления на соответствующем рынке компаний-конкурентов. Вышеописанные правила важны, так как экономическая конкуренция — важное условие для сокращения стоимости средств «цифрового контроля».

6. Надлежащая защита собираемых данных

Цифровизация контрольной (надзорной) деятельности означает сбор большого объема сведений о деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц. Данные сведения собираются и хранятся в электронном виде, что не только облегчает их обработку, но и повышает вероятность «утечки» данных. В связи с этим КНО обязаны уделять повышенное внимание защите информации, собираемой с использованием инструментов цифрового контроля, особенно если такая информация относится к персо-

нальным данным, коммерческой и иной охраняемой законом тайне. От сохранности такой информации (от отсутствия случаев «утечки» данных) зависит не только готовность контролируемых лиц воспользоваться инструментами цифрового контроля на добровольной основе, но и престиж контрольных (надзорных) органов в целом.

Нужно сделать оговорку, что сведения о фактах нарушения законодательства и привлечения к ответственности не могут иметь режима коммерческой тайны. Соответственно, если КНО в рамках профилактики считает необходимым опубликовать сведения о нарушениях, выявленных в деятельности конкретных контролируемых лиц, фактах причинения вреда или привлечения к ответственности, то законодательство такую возможность допускает. Однако во избежание необоснованного причинения вреда репутации хозяйствующего субъекта это может происходить, только если предприятие безуспешно обжаловало решения КНО или не воспользовалось правом на обжалование.

Перспектива 2030

- Магистральными направлениями цифровизации КНД будут являться:
 - **Распространение дистанционных КНМ во взаимодействии:** рост количества дистанционных контрольных и мониторинговых закупок (в отношении онлайн-торговли), проведение «удаленных» инспекционных визитов и выездных проверок
 - **Цифровые ассистенты на базе искусственного интеллекта,** помогающие руководителям КНО и инспекторам (в составе ЕРКНМ, ГИС ТОР КНД, ВИС КНО)
 - **Развитие КНМ «Наблюдение за соблюдением обязательных требований»:** увеличение функциональных возможностей за счет технологий «Интернета вещей», систем видеонаблюдения с сервисами автоматизированного распознавания, применения БПЛА в автоматическом режиме
 - **Активное применение специального режима «Мониторинг»:** стимулирование применения добровольного мониторинга на основе соглашений с контролируемыми лицами
 - **Цифровизация производства по делам об административных правонарушениях:** создание единого реестра производств и полный перевод всей процедуры в электронный вид
- Цифровизация КНД будет базироваться на следующих принципах:
 - Дерегулирование и сокращение традиционных форм контроля
 - Право контролируемых лиц на ошибку
 - Взаимосвязь цифрового контроля и системы управления рисками
 - Минимизация случаев возложения затрат на контролируемых лиц
 - Использование наименее затратных технологий
 - Надлежащая защита собираемых данных

4.2 Цифровые технологии для модернизации контрольной (надзорной) деятельности: конкретные примеры

Опираясь на предпосылки, основные направления и принципы цифровизации КНД, авторы настоящего доклада попытались взглянуть на ряд наиболее активно развивающихся цифровых технологий, найти примеры успешного их применения для

нужд контрольной (надзорной) деятельности¹ и представить, как может быть усовершенствован государственный и муниципальный контроль в России в период до 2030 года на основе соответствующих цифровых инструментов.

4.2.1 «Интернет вещей»

Содержание технологии: «Интернет вещей» представляет собой концепцию сети передачи информации между физическими объектами, которые оснащены встроенными средствами для взаимодействия с внешней средой и друг с другом. В частности, данная технология позволяет устройству собирать данные о своем местоположении (например, координатах, скорости и направлении движения, пройденном пути), о состоянии окружающей среды (температуре, влажности, давлении, химическом составе воздуха и т.д.) или о внешних действиях (например, параметрах работы производственного оборудования) с последующей передачей другому устройству, на котором полученная информация может быть автоматически обработана и представлена человеку в доступной форме.

Примеры применения: По состоянию на 2023 год уже существует ряд примеров использования в рамках контрольной (надзорной) деятельности различных датчиков и иных устройств, обеспечивающих в автоматическом режиме измерение и фиксацию параметров контролируемой деятельности и передающих сведения в государственные информационные системы. Такие устройства можно разделить на две категории (таблица 4.1):

- персонализированные автоматические устройства контроля (т.е. устройства, устанавливаемые на конкретных производственных объектах конкретных лиц и, соответственно, позволяющие

контролировать деятельность только данных лиц);

- автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц (т.е. устройства, устанавливаемые на территориях, открытых для свободного доступа, и контролирующие действия неопределенного круга лиц, находящихся на таких территориях).

Помимо получения информации с датчиков, обеспечивающих в автоматическом режиме измерение и фиксацию параметров контролируемой деятельности, КНО могут осуществлять сбор данных путем интеграции своих информационных систем и информационных систем контролируемых лиц для автоматической передачи и анализа данных (документов), содержащихся в корпоративных системах. Строго говоря, данный инструмент не относится к технологии «Интернета вещей», однако находится близко к ней по своим функциональным возможностям для нужд КНД. Примером может служить налоговый мониторинг.

Для его осуществления ФНС России в настоящее время создает интеграционную платформу, которая обеспечивает автоматический контроль доступности систем налогоплательщиков, участвующих в мониторинге, автоматическую передачу данных (с помощью API), а в части налога на прибыль — автоматический контроль правильности данных для последующего согласования базы по налогу на прибыль².

1 Для отбора перспективных цифровых технологий авторы использовали аналитический доклад «Цифровые технологии в российской экономике» (подготовлен ИСИЭЗ НИУ ВШЭ в 2021 году), а также собственные данные о примерах использования современных информационных технологий для нужд КНД.

2 Утверждены порядки ведения справочников для налогового мониторинга // Официальный сайт ФНС России. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/13870783/?ysclid=lpdxmd8v5i630807313 (дата обращения: 25.11.2023).

Таблица 4.1

Примеры использования «Интернета вещей» в контрольной (надзорной) деятельности (согласно положениям НПА)

№	Категория	Примеры
1	Персонализированные автоматические устройства контроля	<p>Устройства контроля автомобильного транспорта:</p> <p>а) аппаратура спутниковой навигации ГЛОНАСС на автобусах и грузовых автомобилях для перевозки опасных грузов; б) технические средства регистрации движения при перевозке этилового спирта и нефасованной спиртосодержащей продукции</p> <p>Технические средства контроля на судах рыбопромыслового флота</p> <p>Автоматические средства измерения, устанавливаемые на основном технологическом оборудовании для производства этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции</p> <p>Контрольно-кассовая техника, обеспечивающая передачу сведений онлайн</p> <p>Системы автоматического контроля выбросов и сбросов загрязняющих веществ на объектах НВОС I категории</p> <p>Системы дистанционного контроля промышленной безопасности (эксперимент с 01.02.2021 по 31.12.2023)</p>
2	Автоматические устройства для контроля неопределенного круга лиц	<p>Стационарные и передвижные комплексы автоматической фотовидеофиксации нарушений ПДД</p> <p>Автоматические средства весогабаритного контроля</p> <p>Стационарные и передвижные комплексы контроля внесения платы за проезд грузовых автомобилей массой свыше 12 тонн (СВП «Платон»; комплексы выявляют автомобили, незарегистрированные в системе или с выключенным бортовым устройством)</p>

Перспективное использование технологий: Несмотря на отдельные успешные примеры, использование «Интернета вещей» в рамках КНД в целом пока носит спорадический характер. Новые примеры использования данной технологии контрольными органами появляются довольно редко. Вместе с тем применение дистанционного контроля посредством автоматических устройств или интеграции информационных систем КНО и контролируемых лиц позволяет, с одной стороны, сохранить или даже повысить плотность контроля, с другой стороны — полностью исключить или значительно минимизировать затраты бизнеса на очное взаимодействие с инспекторами.

В связи с этим до 2030 года основные усилия по внедрению технологии «Интернета вещей» в КНД должны быть сконцентрированы по следующим направлениям.

1. Автоматические устройства дистанционного контроля должны устанавливаться на большинство опасных производственных объектов (на большую часть ОПО I, II и III класса опасности, а также на отдельные ОПО IV класса опасности), на боль-

шинство гидротехнических сооружений и объектов электроэнергетики, на доминирующую часть объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (на большую часть объектов I, II и III категории, а также на некоторые объекты IV категории).

Дистанционное наблюдение за функционированием производственных объектов контролируемых лиц должно стать преобладающим способом осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, надзора в области безопасности ГТС, энергетического надзора, экологического надзора (как федерального, так и регионального).

2. Необходимо начать частичное использование автоматических устройств дистанционного контроля в иных массовых видах государственного контроля:

- санитарно-эпидемиологического надзора — путем использования датчиков и дистанционных анализаторов при отборе проб и исследовании атмосферного воздуха населенных пунктов; водных объектов, используемых

для водоснабжения и рекреационных нужд; воды в коммунальных системах водоснабжения; факторов среды на рабочем месте (температура, уровень химического загрязнения, шума, электромагнитного излучения, вибрации и т.д.);

- жилищного надзора — путем использования датчиков за наблюдением за состоянием несущих конструкций и иных элементов отдельных жилых домов для оперативного выявления фактов наступления их аварийного состояния.

3. Одновременно нужно расширять практику применения дистанционного контроля посредством интеграции информационных систем контролируемых лиц с государственными информационными системами КНО. В период до 2030 года не-

обходимо начать внедрять данный инструмент в следующие массовые виды контроля:

- надзор за соблюдением трудового законодательства (как в части так называемого «правового надзора», так и надзора в сфере охраны труда);
- надзор в области промышленной безопасности, надзор в области безопасности ГТС, энергетический надзор.

Анализ наличия и содержания документов и иных данных в корпоративных информационных системах контролируемых лиц должен осуществляться не инспекторами в ручном режиме, а автоматизированно (в том числе с применением технологии «искусственного интеллекта»).

4.2.2 Видеонаблюдение с функцией распознавания образов

Содержание технологии: Массовое применение видеонаблюдения стало обыденной практикой довольно давно. Сейчас стационарные камеры являются дешевым и эффективным инструментом обеспечения безопасности: частные лица устанавливают их в квартирах и домовладениях, бизнес — на производственных объектах, органы власти — в общественных местах. Существующий уровень технологий позволяет создавать централизованные платформы, которые обеспечивают сбор видеоданных с десятков и даже сотен тысяч камер, длительное хранение информации и предоставление тысячам пользователей. Данные ИТ-инструменты могут использоваться для осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

Примеры применения: Ярким примером является городская система видеонаблюдения Москвы, созданная с использованием государственной информационной системы «Единый центр хранения и обработки данных» (ГИС ЕЦХД). По состоянию на начало 2022 года к данной системе было подключено более 213 тыс. камер. Это количество постепенно увеличивается за счет подключения локальных систем

видеонаблюдения, т. е. камер, установленных в различных коммерческих и некоммерческих организациях¹. ГИС ЕЦХД обеспечивает прием, обработку и хранение видеопотоков, а также предоставляет централизованный доступ к ним для уполномоченных сотрудников.

Помимо наблюдения за общественным порядком, расследования преступлений и поиска правоохранительными органами разыскиваемых лиц ГИС ЕЦХД активно используется органами власти Москвы для осуществления земельного контроля, контроля в сфере благоустройства, контроля в сфере использования нежилых объектов, находящихся в собственности города Москвы.

Однако само по себе внедрение видеонаблюдения сокращает издержки на контроль соблюдения обязательных требований только частично: хотя и инспектору не нужно тратить время для выезда на место, а контролируемому лицу — на взаимодействие с инспектором, служащие КНО все равно должны просматривать видеоизображения самостоятельно, что требует времени и чревато ошибками.

1 10 лет городской системе видеонаблюдения // Официальный сайт ГКУ «Мосгортелеком». URL: <https://mosgortelecom.mos.ru/presscenter/news/detail/10616339.html?ysclid=lpdz588rix47402608> (дата обращения: 25.11.2023).

Решением данной проблемы может быть использование видеоаналитики, основанной на технологии «распознавания образов». Примером может служить упомянутая выше ГИС ЕЦХД. По состоянию на начало 2022 года в ее составе работало 16 аналитических модулей для выявления нарушений в сфере земельно-имущественных отношений и ЖКХ. В числе прочего данные сервисы позволяли обнаруживать навалы снега, переполненные мусорные контейнеры, грязные дорожные знаки, ямы на дорогах. Запланировано создание сервиса, обеспечивающего контроль очистки кровель от снега. Данные сервисы созданы на основе нейросети и осуществляют анализ более 1 млн видеоизображений ежемесячно¹.

Однако, оценивая ситуацию в целом, нужно отметить: несмотря на широкое распространение систем видеонаблюдения, данный инструмент в Российской Федерации для осуществления КНД на системном уровне не используется. Согласно данным Минцифры России, «сейчас в российских городах работает 1,2 млн камер видеонаблюдения. Только половина камер из тех, что установлены за счет государства, подключены к централизованным системам в регионах. Доступа к частным камерам у региональных властей нет»².

При этом существующие централизованные системы видеонаблюдения, как правило, не имеют аналитических инструментов и не применяются для проведения КНМ. Вышеописанная система ЕЦХД является единственным известным авторам доклада примером эффективно работающей централизованной платформы видеонаблюдения с функцией распознавания образов и системно используемой различными КНО.

Перспективы использования технологий: В связи с этим в период до 2030 года необходимо произвести масштабирование успешной практики города Москвы на другие регионы. Можно выделить 2 возможных варианта: (1) создание единой национальной платформы видеонаблюдения; (2) создание в каждом субъекте РФ

своей собственной региональной платформы. Первый вариант облегчает управление данным проектом с организационной точки зрения, однако значительно повышает финансовые затраты на создание каналов связи с высокой пропускной способностью, а также на передачу очень большого объема данных. Второй вариант значительно дешевле и технически проще, но имеет риск того, что не все регионы смогут достичь поставленной цели из-за отсутствия финансовых средств и специалистов.

На наш взгляд, оптимальным является второй вариант. Вместе с тем для снижения рисков Минцифры России может и должно участвовать в создании региональных платформ видеонаблюдения через софинансирование, методическую поддержку и контроль за результатами работ.

Создаваемые платформы видеонаблюдения должны обеспечивать возможность распознавания образов. При этом сами платформы должны быть мультифункциональными: они должны использоваться как для охраны общественного порядка, поиска лиц, объявленных в розыск, расследования преступлений и производства по делам об административных правонарушениях, так и для нужд контрольной (надзорной) деятельности.

Использование видеонаблюдения с функцией распознавания образов наиболее перспективно в рамках следующих видов контроля: (1) экологический надзор; (2) земельный контроль; (3) жилищный надзор; (4) контроль в области благоустройства; (5) строительный надзор; (6) контроль на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; (7) контроль в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси.

Основными пользователями будут инспекторы КНО, осуществляющие региональный и муниципальный контроль. Однако инспекторы федеральных КНО и их территориальных органов также должны иметь возможность обратиться к региональной платформе видеонаблюдения при необходимости.

1 10 лет городской системе видеонаблюдения // Официальный сайт ГКУ «Мосгортелеком». URL: <https://mosgortelecom.mos.ru/presscenter/news/detail/10616339.html?ysclid=lpdz588rix47402608> (дата обращения: 25.11.2023).

2 Вертикальный брат: Минцифры хочет централизовать системы видеонаблюдения // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6352767?ysclid=lpe85ismay984443025> (дата обращения: 25.11.2023).

4.2.3 Беспилотные летательные аппараты, функционирующие в автоматическом режиме

Содержание технологии: Беспилотное воздушное судно — это судно, управляемое и (или) контролируемое в полете пилотом, находящимся вне борта такого воздушного судна (внешний пилот). Беспилотные летательные аппараты могут управляться (1) непосредственно человеком, (2) автономно, т.е. программным средством, но под контролем человека, либо (3) гибридным способом. БПЛА применяются для решения широкого круга прикладных задач: они используются для охраны общественного порядка, ликвидации последствий ЧС (например, для осмотра места происшествия или поиска людей), проведения аэрофотосъемки, сельскохозяйственных работ (например, внесение удобрений и обработка пестицидами), мониторинга состояния линейных объектов (например, линий электропередач), высотных сооружений и т.д. Согласно данным Росавиации, на начало 2023 года на государственном учете стояло более 70 тыс. БПЛА с максимальной взлетной массой от 0,15 до 30 килограммов. При этом в течение 2022 года на учет было поставлено 37,3 тыс. таких аппаратов¹.

Примеры применения: В настоящее время имеются отдельные примеры использования беспилотных воздушных судов для осуществления государственного контроля (надзора). Например, Росреестр применяет БПЛА для нужд государственного земельного надзора. Как отметил глава ведомства Олег Скуфинский в ноябре 2023 года, служба использует 126 беспилотных авиационных систем, а через два года их количество должно достигнуть 533 единиц². Полученные с по-

мощью БПЛА снимки используются, в том числе для выявления признаков нарушения земельного законодательства.

Так, в 2022 году специалисты отдела государственного земельного надзора Управления Росреестра по Москве провели 26 полетов, в ходе которых обследовали 4711 земельный участок суммарной площадью 626,1 гектара. В отношении правообладателей участков с признаками нарушений инспекторы провели более 900 профилактических мероприятий³. Управление Росреестра по Нижегородской области использует БПЛА только со второй половины 2023 года, однако уже к началу августа указанного года в рамках «государственного земельного контроля (надзора)» проведено 13 полетов, обследован 2141 земельный участок на площади 606 гектаров⁴.

Другим примером может служить использование БПЛА сотрудниками Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы (осуществляет региональный государственный контроль за использованием объектов нежилого фонда, находящихся в собственности города Москвы, и муниципальный земельный контроль на территории столицы). По состоянию на начало 2022 года, воздушный парк инспекции насчитывал 25 квадрокоптеров, используемых для выявления незаконных строений и ограждений. «В 2021 году летательные аппараты госинспекции трижды облетели Москву, на это потребовалось около 2021 часа. Из числа выявленных нарушений более

- 1 Итоги учета беспилотных гражданских воздушных судов в 2022 году // Официальный сайт Росавиации. URL: <https://favt.gov.ru/novosti-novosti/?id=9849&ysclid=lpsbbz0hz3207059886> (дата обращения: 05.12.2023).
- 2 На помощь Росреестру прилетят космические спутники и беспилотники // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/na-pomoshh-rosreestru-priletyat-kosmicheskie-sputniki-i-besplotniki.html?ysclid=lpsdg4xs4r415146583> (дата обращения: 05.12.2023).
- 3 За год беспилотниками Росреестра обследовано 626 га земельных участков в Москве // Официальный сайт Росреестра. URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/za-god-besplotnikami-rosreestra-obsledovano-626-ga-zemelnykh-uchastkov-v-moskve/?ysclid=lpscphg5u3749077737> (дата обращения: 05.12.2023).
- 4 606 гектар земли обследовано нижегородским Росреестром с помощью беспилотных воздушных судов // Официальный сайт Росреестра. URL: <https://rosreestr.gov.ru/press/archive/reg/606-gektar-zemli-obsledovano-nizhegorodskim-rosreestrom-s-pomoshchyu-besplotnykh-vozdushnykh-sudov/> (дата обращения: 05.12.2023).

половины — 51,3 процента — приходится на долю беспилотников»¹.

Существуют отдельные примеры использования беспилотных летательных аппаратов и другими контрольными органами: например, ГИБДД МВД России, Росприроднадзором, органами государственного охотничьего надзора субъектов РФ. Однако в целом использование БПЛА для нужд контрольной деятельности пока не имеет системного характера: парк беспилотных воздушных судов контрольных органов невелик, в связи с чем такие устройства используются в крайне ограниченном объеме.

Более того, как правило, БПЛА не осуществляют полеты в автоматическом режиме по заданному маршруту. Очень часто инспекторы применяют беспилотники только как вспомогательный инструмент для визуального обзора территории с воздуха при очном выходе на место, что ведет к только частичному потенциалу использования БПЛА для автоматизации государственного и муниципального контроля.

Перспектива использования технологий: В период до 2030 года внедрение беспилотных летательных аппаратов должно производиться по следующим основным направлениям.

1. БПЛА должны применяться для контроля в области безопасности дорожного движения. Данные устройства могут использоваться не только для надзора за соблюдением ПДД участниками дорожного движения (с соответствующей фиксацией фактов административных правонарушений), но и для контроля за соблюдением обязательных требований к содержанию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов и линий городского электротранспорта, к проведению строительных, ремонтных и иных работ, влияющих на безопасность дорожного движения, к установке и эксплуатации элементов обустройства дорог (например, дорожных знаков или светофоров).

2. Беспилотные воздушные суда могут эффективно применяться для нужд государственного и муниципального контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве. Применение БПЛА позволит дистанционно контролировать

соблюдение перевозчиками широкого перечня требований, начиная с соблюдения требования об осуществлении регулярных перевозок пассажиров по маршрутам, установленным органами власти, и заканчивая соблюдением правил перевозки опасных грузов, правил движения крупногабаритных транспортных средств, правил внесения платы за проезд грузовых автомобилей с максимальной массой 12 тонн и более.

Беспилотные летательные аппараты также могут использоваться для контроля в отношении объектов дорожного сервиса, размещенных в полосах отвода и (или) придорожных полосах автомобильных дорог.

3. БПЛА имеют крайне широкий потенциал использования в рамках государственного экологического надзора. Они позволяют дистанционно отбирать пробы воздуха, воды, почвы. Они также могут быть применены для визуального мониторинга состояния природных объектов: с их помощью можно выявлять несанкционированные места размещения отходов, самовольно устроенные карьеры, места сброса загрязняющих веществ в водные объекты. При этом действия как по отбору проб, так и по визуальному мониторингу беспилотные летательные аппараты могут осуществлять в автоматическом режиме, двигаясь по заранее установленному маршруту в определенное время.

Функциональные возможности по дистанционному отбору проб воздуха, воды, почвы также необходимо использовать в рамках социально-гигиенического мониторинга, осуществляемого Роспотребнадзором, и мониторинга состояния природной среды, ее загрязнения, осуществляемого Росгидрометом.

4. Беспилотные воздушные суда должны использоваться органами и учреждениями лесоохраны (Рослесхоз, органы субъектов РФ) для выявления несанкционированных рубок, нарушений правил перевозки и хранения древесины, нарушения правил нахождения в лесах, особенно в пожароопасный период. Одновременно такие летательные аппараты, оборудованные тепловизорами, могут быть использованы для выявления очагов пожаров.

5. БПЛА должны активно использоваться для осуществления государственного

1 Около 2021 часа в воздухе: как квадрокоптеры помогают выявлять незаконные строения // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/100914073/?ysclid=lpjtbqfr3m733807523> (дата обращения: 05.12.2023).

охотничьего надзора (органы субъектов Российской Федерации и Росприроднадзор), государственного контроля в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов (Росрыболовст-

во), государственного и муниципального контроля в области использования особо охраняемых природных территорий (далее — ООПТ) федерального, регионального и местного значения.

4.2.4 Виртуальная и дополненная реальность (VR и AR)

Содержание технологии: Виртуальная реальность (virtual reality, VR) — это технология формирования полностью «искусственного» мира, созданного техническими средствами и передаваемого человеку через его ощущения: зрение, слух, осязание и др. Погружение в виртуальную реальность может производиться посредством различных устройств, начиная от симуляторов транспортных средств (например, в виде кабины автомобиля, самолета или морского судна) и заканчивая комплектами, состоящими из шлемов, перчаток, жилетов. В настоящее время технология виртуальной реальности применяется преимущественно в сфере компьютерных игр и развлечений (VR-комнаты и даже целые VR-парки), сфере обучения (транспорт, медицина, спасательное дело), сфере проектирования и дизайна.

Дополненная реальность (augmented reality, AR) — это технология введения в зрительное поле человека информации с целью дополнения сведений об окружающей среде и изменения ее восприятия. Данная технология совмещает реальные и виртуальные объекты, которые взаимодействуют в режиме текущего времени.

Формирование дополненной реальности может производиться с использованием смартфонов и иных мобильных устройств, имеющих камеру и экран, очков дополненной реальности, устройств проецирования информации на лобовое стекло транспортного средства или шлем. Сейчас технологии AR используется в военной технике (для индикации прицела и разнообразной информации на лобовом стекле самолетов, вертолетов, на шлемах пилотов

и т.д.), в медицине (для помощи при проведении медицинских точных операций), в компьютерных играх (в основном играх для мобильных устройств).

Примеры применения: В настоящее время существуют отдельные примеры использования технологии VR и AR для нужд государственного и муниципального контроля. Например, в январе 2022 года Росприроднадзор впервые провел инспектирование с помощью технологий дополненной реальности. Представители ведомства, находясь на своих рабочих местах в Москве и Оренбурге, проверили с использованием видеотрансляции и инструментов AR новые скважины компании «Газпром нефть» на Ягодном месторождении. По результатам данной процедуры Служба выдала заключение о соответствии скважин природоохранным нормативам для последующего получения компанией разрешения на ввод объектов в эксплуатацию¹.

В сентябре 2022 года Росприроднадзор сообщил о планах провести переподготовку около 100 своих сотрудников и начать использовать платформу дополненной реальности от «Газпром нефти» для дистанционного контроля в более широком масштабе. Технической основой для этого будет служить программный комплекс, который формирует единое цифровое пространство для взаимодействия специалистов, находящихся на строительной площадке, с сотрудниками Росприроднадзора. Встроенные в платформу средства управления и аудио-, видеофиксации должны обеспечить прозрачность проверок и позволить проводить последующий анализ данных для принятия итогового решения².

1 «Газпром нефть» и Росприроднадзор впервые применили инструменты дополненной реальности при оценке новых производственных объектов на месторождении // Официальный сайт ПАО «Газпром нефть». URL: https://www.gazprom-neft.ru/press-center/news/gazprom_neft_i_rosprirodnadzor_vpervye_primenili_instrumenty_dopolnennoy_realnosti_pri_otsenke_novykh/?ysclid=lq6r90nnxo548894566 (дата обращения: 15.12.2023).

2 Росприроднадзор и «Газпром нефть» запускают сервис дистанционных проверок с технологией дополненной реальности // Официальный сайт Росприроднадзора. URL: https://https.rpn.gov.ru/news/rosprirodnadzor_i_gazprom_neft_zapuskayut_servis_distantsionnykh_proverok_s_tekhnologiyey_dopolnennoy/ (дата обращения: 15.12.2023).

Примером использования технологии виртуальной реальности могут служить VR-тренажеры, создаваемые Центром иммерсивных технологий Университета Правительства Москвы. В 2021 году был разработан тренажер для обучения сотрудников Государственной инспекции по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы. В его составе были созданы 3D-локации объектов «Административно-хозяйственное здание», «Бизнес-центр», «Промзона», «Ресторан с летней верандой»¹.

В 2022 году Центр создал VR-тренажер для подготовки сотрудников Московской административной дорожной инспекции. Тренажер позволяет обучать инспекторов по 28 сценариям с разными нарушениями правил парковки, а также проводить тестирование, в ходе которого инспектор должен найти автомобили, припаркованные с нарушением, произвести их фото- и видеофиксацию, осуществить эвакуацию. Обучение на тренажере прошли 180 сотрудников МАДИ².

Также в 2022 году был подготовлен тренажер для инспекторов Объединения административно-технических инспекций (далее — ОАТИ) города Москвы. Он позволяет моделировать виртуальные дворовые территории, на которых сотрудники ОАТИ могут искать нарушения: например, неубранный мусор, ямы на дороге, сломанная лавочка или качели. Обучение с помощью данной технологии прошли 140 инспекторов. ОАТИ планирует с помощью тренажера, с одной стороны, проверять профессионализм уже действующих сотрудников, а с другой — быстро обучать тех, кто только пришел работать инспектором³.

Перспективы использования технологии: Вышеописанные примеры позволяют определить направления, по которым в перспективе до 2030 года должно начаться внедрение технологий VR и AR в контрольную (надзорную) деятельность.

1. Инспекторы могут использовать очки дополненной реальности или иные мо-

бильные устройства (смартфоны, планшетные компьютеры) для получения технической помощи в оценке соблюдения обязательных требований. Конкретный набор функций должен зависеть от вида государственного контроля, однако в целом данные устройства должны сигнализировать инспектору, находящемуся на территории предприятия, об определенных объектах, которые требуют проверки.

Условный пример: при проведении пожарного надзора очки дополненной реальности должны сигнализировать инспектору о наличии или отсутствии в помещении огнетушителя, системы пожарной сигнализации и пожаротушения, маркировки помещения по категории пожарной и взрывопожарной опасности, а в случае приближения к выявленному объекту — помочь идентифицировать его характеристики (например, тип огнетушителя, дату его изготовления или перезарядки).

Анализируя описанный выше экспериментальный пример использования AR-технологии Росприроднадзором, можно только приветствовать прогрессивный подход руководства и инспекторов данной службы. Однако, на взгляд авторов доклада, перспективное системное использование инспекторами КНО устройств дополненной реальности должно базироваться на иных началах: (а) применение программных комплексов, разработанных по заказу государства специально для нужд КНД; (б) использование AR-устройств прежде всего для помощи инспектору во время очного выхода на место контролируемой деятельности.

2. Виртуальные учебные полигоны должны использоваться для первичного и периодического обучения сотрудников КНО. Данная технология обладает значительным потенциалом для подготовки инспекторов, осуществляющих наиболее массовые виды государственного контроля (надзора): пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического контроля, надзора за соблюдени-

1 Виртуальная реальность для инспекторов по недвижимости // Официальный сайт Университета Правительства Москвы. URL: <https://mguu.ru/virtualnaya-realnost-dlya-inspektorov-po-nedvizhimosti/> (дата обращения: 15.12.2023).

2 VR-тренажеры для сотрудников МАДИ: как проект Центра иммерсивных технологий помогает обучать инспекторов // Официальный сайт Университета Правительства Москвы. URL: <https://mguu.ru/vr-trenazhery-dlya-sotrudnikov-madi-kak-proekt-tsentra-immersivnyh-tehnologij-pomogaet-obuchat-inspektorov/> (дата обращения: 15.12.2023).

3 Виртуальный контроль: сотрудники ОАТИ прошли обучение на VR-тренажере // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/116607073/?ysclid=lq6t03zmf474444992> (дата обращения: 15.12.2023).

ем трудового законодательства, всех видов транспортного надзора, надзора в области промышленной безопасности, энергетического надзора, строительного надзора, земельного надзора, жилищного надзора, экологического надзора, контроля в сфере благоустройства.

Виртуальные полигоны могут представлять собой специальное помещение и несколько помещений (парк), в которых с использованием VR-шлемов и перчаток будет моделироваться обстановка на производственных объектах контролируемых лиц (включая

нарушения), а обучающийся должен будет в качестве учебного задания проводить контрольные мероприятия, выявлять и правильно фиксировать нарушения. Значительным преимуществом VR-тренажеров будет тот факт, что разработка модели виртуальной реальности может осуществляться централизованно (например, по заказу центрального аппарата КНО или в подведомственной образовательной организации), а обучение сотрудники могут проходить в территориальных органах по месту службы.

4.2.5 Искусственный интеллект

Содержание технологии: Искусственный интеллект (ИИ) можно определить как способность программно-аппаратных систем самообучаться и решать творческие задачи, т.е. такие задачи, для выполнения которых недостаточно простого применения алгоритма, заранее заложенного в программу, а требуются адаптация к среде (контексту), комбинирование или корректировка алгоритма.

Технологии искусственного интеллекта в настоящее время применяются в финансовой сфере (например, для исследований рынка и анализа экономических данных, для управления личными финансами и инвестиционными портфелями, для андеррайтинга), области медицины (в частности, для диагностики заболеваний и для раз-

работки новых лекарственных средств), обороны и безопасности (например, для автономного управления боевыми беспилотными системами), игровой индустрии (к примеру, для имитации осознанного поведения противника в различных компьютерных играх) и ряде других сфер.

Основными перспективными направлениями использования ИИ для нужд государственного и муниципального контроля являются (1) автоматизированный анализ результатов дистанционного зондирования Земли, иных фото- и видеоизображений; (2) создание цифровых ассистентов для поддержки принятия решений инспекторами и должностными лицами, осуществляющих рассмотрение дел об административных правонарушениях.

1) Автоматизированный анализ результатов дистанционного зондирования Земли, иных фото- и видеоизображений

Примеры применения: В настоящее время существуют программные продукты (в том числе созданные российскими компаниями), которые позволяют осуществлять автоматизированный анализ результатов дистанционного зондирования Земли, иных фото- и видеоизображений с применением технологии искусственного интеллекта.

Примером может служить региональная ГИС Пермского края «Умный лес», в составе которой в 2021 году была создана подсистема мониторинга лесоизменений, функционирующая с использованием технологий

компьютерного зрения и машинного обучения. Нейронные сети анализируют данные дистанционного зондирования Земли (спутниковые снимки и материалы аэрофотосъемки) и фиксируют в картографическом обозревателе 5 классов лесоизменений: вырубки, гари, карьеры, ветровалы, лесопатологии (погибшие и поврежденные насаждения). Полученная информация сопоставляется со сведениями, уже имеющимися в системе, что позволяет выявлять незаконные рубки. Скорость работы сервиса достигает около 1500 га/мин, а точность составляет около 98%. Минимальная площадь обнаруживаемых рубок — 0,1 га¹. Будучи

1 ИИ для распознавания земельных участков протестирован в Татарстане, Краснодарском и Пермском краях, Иркутской области // TAdviser. Государство. Бизнес. Технологии. URL: <https://www.tadviser.ru/> (дата обращения: 06.12.2023).

нейросетевым сервисом, система продолжает постоянно обучаться по мере увеличения объема обработанных изображений.

Другим примером может служить использование технологии искусственного интеллекта Государственной инспекцией по контролю за использованием объектов недвижимости города Москвы. Нейронная сеть анализирует снимки с квадрокоптеров и камер городского видеонаблюдения (до 40 тыс. фотографий за один час), с помощью чего выявляет факт проведения строительных работ на городской земле или объектах недвижимости. Это позволяет инспекторам быстрее обнаруживать случаи незаконных работ, в том числе на стадии подготовки

к ним (через фиксацию фактов нахождения специальной техники и установки ограждений). Система заработала в 2020 году, и уже в том же году «количество обнаруженных нарушений увеличилось до полутора тысяч, что на 41 процент больше, чем в аналогичном периоде прошлого года»¹.

Нужно особо отметить, что применение технологии ИИ в деятельности ФОИВ для дистанционного мониторинга природных и антропогенных объектов, анализа фотоснимков и видеозаписей является одним из важных направлений федерального проекта «Искусственный интеллект» национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»² (см. таблицу 4.2).

Таблица 4.2

Примеры планируемого применения технологии искусственного интеллекта для анализа данных дистанционного зондирования Земли, фото- и видеоматериалов для нужд контрольной (надзорной) деятельности (согласно федеральному проекту «Искусственный интеллект»)

№	Ведомства	Основные направления
1	Минприроды России	Выявление в режиме реального времени фактов незаконной хозяйственной деятельности: застройка территорий ООПТ, рубка вне предоставленной лесосеки, добыча полезных ископаемых вне утвержденного горного отвода и т. д.
2	Россельхознадзор	Анализ спутниковых снимков для целей земельного надзора и выявления нарушений на землях сельхозназначения (неиспользование, зарастание, захламление, загрязнение, разработка карьеров и т. д.)
3	ФТС России	Анализ снимков инспекционно-досмотровых комплексов (ИДК), позволяющий в автоматическом режиме выявлять товары, попадающие под запреты и ограничения, проводить автоматическое сопоставление со сведениями, заявленными в декларации

Перспективы использования технологии: С учетом существующих примеров использования ИИ для дистанционного мониторинга природных и антропогенных объектов, анализа фотоснимков и видеозаписей, а также положений федерального проекта «Искусственный интеллект», внедрение технологии искусственного интеллекта в рамках цифрового контроля в пе-

риод до 2030 года должно осуществляться по следующим основным направлениям.

1. Технология искусственного интеллекта должна применяться для обработки данных дистанционного зондирования Земли для нужд различных видов государственного и муниципального контроля в сфере природопользования и охраны окружающей среды.

1 Как искусственный интеллект помогает контролировать законность использования городской земли и объектов недвижимости // Официальный сайт Мэра Москвы. 29.09.2021. URL: <https://www.mos.ru/news/item/96739073/> (дата обращения: 06.12.2023).

2 Приложение № 3 к протоколу президиума Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 27 августа 2020 г. № 17.

Автоматический анализ нейросетями спутниковых снимков и снимков, сделанных с использованием БПЛА, должен стать базовым способом осуществления государственного земельного надзора со стороны Росреестра, Россельхознадзора, Росприроднадзора: представляется, что не менее 80–90% контрольных мероприятий в рамках земельного надзора может проводиться именно таким способом. Для государственного экологического надзора, федерального государственного лесного контроля данный показатель будет ниже, однако и для них дистанционное зондирование Земли с последующей обработкой изображений с помощью ИИ должно являться одним из основных инструментов первичного выявления правонарушений.

2. Применение технологий ИИ должно сопровождать возникновение и расширение практики видеонаблюдения в рамках:

- жилищного надзора и контроля в сфере благоустройства;
- контроля в области безопасности дорожного движения, контроля на автомобильном транспорте, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве, контроля в сфере перевозок пассажиров и багажа легковым такси, надзора в области транспортной безопасности;
- охотничьего надзора, контроля в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов и т. д.

Автоматическое распознавание образов на видеоизображениях с применением нейросетей должно быть обязательным усло-

вием внедрения видеонаблюдения для нужд КНД. Наличие видеозаписей, которые просматривает человек для выявления нарушения, — это неэффективные затраты на соответствующее оборудование.

Технология ИИ может быть использована вне зависимости от того, каким образом осуществляется видеонаблюдение: с использованием стационарных камер, установленных в населенных пунктах, на автомобильных дорогах, на природных территориях или посредством беспилотных летательных аппаратов.

3. Существуют виды контроля, в которых технология искусственного интеллекта будет востребована в равной степени для обработки как результатов дистанционного зондирования Земли, так и видеоизображений, полученных с использованием стационарных камер или беспилотных летательных аппаратов. В число таких видов контроля входят строительный надзор и контроль в области охраны и использования ООПТ.

Например, факт несанкционированного ведения строительных работ может быть равным образом выявлен как путем анализа спутниковых снимков, так и на основе обработки видеозаписей с камер городской системы видеонаблюдения или камер БПЛА. Аналогичным образом нарушение режима ООПТ (например, незаконное строительство, размещение нестационарных объектов, добыча полезных ископаемых и т. д.) может быть обнаружено как с использованием космического мониторинга, так и посредством видеонаблюдения с БПЛА.

2) Создание цифровых ассистентов для поддержки принятия решений должностными лицами контрольных (надзорных) органов

Примеры применения: Одним из перспективных направлений развития технологии ИИ является создание цифровых ассистентов (помощников) для экспертной поддержки процесса принятия решения человеком. Такие продукты наиболее востребованы в сферах, где, с одной стороны, от принимающего решение лица требуются экспертные знания (т. е. специальные познания в науке, технике, праве, искусстве или ремесле, для накопления кото-

рых человеку обычно требуется несколько лет или даже десятилетий), а с другой стороны, принятие решения является массовой и рутинной операцией.

Показательным примером являются роботы-советники для управления личными финансами и инвестициями, создаваемые банками и управляющими компаниями¹. Другим ярким примером могут служить системы медицинской диагностики. Так,

1 Искусственный интеллект поможет увеличить прибыль на финансовом рынке // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2022/11/16/dengi-zarabotaet-robot.html?ysclid=lpuzkvuyij360191716> (дата обращения: 07.12.2023).

в Москве сервисы искусственного интеллекта интегрированы в единый радиологический информационный сервис Единой медицинской информационно-аналитической системы (ЕРИС ЕМИАС). Внедрение сервисов диагностики на базе ИИ началось в 2020 году, а уже к июню 2021 года они помогли рентгенологам обработать результаты более 2 млн исследований. Время описания снимков сократилось в среднем на 30%¹.

Проект по централизованному использованию сервисов на базе ИИ для помощи врачам при анализе и расшифровке рентген-снимков, флюорограмм, результатов компьютерной томографии был запущен в 2022 году в Республике Татарстан. Обследование пациентов проводится в поликлинике или больнице, а затем диагностические изображения направляются в Центральный архив медицинской информации Радиологического дата-центра (РДЦ) Минздрава республики, где они обрабатываются сервисами ИИ по выбранному специалистами сценарию².

Если говорить об использовании цифровых ассистентов в сфере публичного управления, то нужно отметить передовой опыт Росреестра, создавшего сервис «Цифровой помощник регистратора “Ева”». Он предназначен для оказания помощи при регистрации прав на основании договоров купли-продажи квартир. Цифровой ассистент «проводит предварительную проверку пакета документов за недоступные человеку 15 секунд, предзаполняет электронные формы заявлений и дает моментальную обратную связь заявителю, если в документах что-то не так». Заявитель получает возможность устранить недостатки вместо получения отказа через несколько дней. Для государственных регистраторов сервис формирует «второе мнение» и по-

могают предотвратить ошибки, связанные с человеческим фактором. При этом итоговое решение принимает не программа, а уполномоченный сотрудник Росреестра. К середине 2023 года сервис был введен в промышленную эксплуатацию в Новгородской области, а на первый квартал 2024 года запланировано его внедрение на всей территории страны³.

Довольно большой и интересный опыт использования цифровых ассистентов в сфере правосудия можно найти за границей. Исследователи отмечают, что примеры использования для нужд судов, прокуратуры и адвокатов сервисов, основанных на технологии искусственного интеллекта, существуют в Австрии, Аргентине, Бразилии, Китае, Колумбии, Латвии, Нидерландах, США, ФРГ, Эстонии⁴.

Такие сервисы решают задачи различных типов: например, осуществляют предварительную проверку поступающих в суд документов (Бразилия, Колумбия); систематизируют и группируют дела для последующего совместного рассмотрения (Бразилия); расшифровывают аудиозаписи и формируют протоколы судебных заседаний с включением информации из письменных документов (Латвия); ищут по запросу пользователя информацию по конкретным делам (США); анализируют уже принятые судебные решения для подготовки прогноза относительно разрешения в будущем аналогичных дел (ФРГ); рекомендуют применимое законодательство и юридическую аргументацию (Китай)⁵; предсказывают вероятность рецидива со стороны нарушителя (США); готовят полный проект документа для направления в суд (Аргентина) и т. д.

В России также существуют планы по внедрению сервисов на базе ИИ для нужд судебной системы. Как отметил в мае

- 1 Искусственный интеллект помог рентгенологам обработать более двух миллионов исследований // Официальный сайт Мэра Москвы. URL: <https://www.mos.ru/news/item/91842073/?ysclid=lpuxnyg4xk820312367> (дата обращения: 07.12.2023).
- 2 Понимающий взгляд: к расшифровке рентгена подключили нейросеть // Известия. URL: <https://iz.ru/1444928/evgeniia-borodina/ponimaiushchii-vzgliad-k-rasshifrovke-rentgena-podkliuchili-neiroset> (дата обращения: 07.12.2023).
- 3 Глава Росреестра: искусственный интеллект поможет в регистрации жилья во всех субъектах РФ // ТАСС. URL: <https://tass.ru/interviews/18027959?ysclid=lpv2fujlww754017811> (дата обращения: 07.12.2023).
- 4 Галкина Н. М., Кузнецова Д. В., Воробьев М. А. Зарубежный опыт применения искусственного интеллекта в судебной системе // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. Т. 54. № 3. С. 35–44.
- 5 Бот судья: чем грозит применение искусственного интеллекта в судах // Forbes. URL: <https://www.forbes.ru/mneniya/484998-bot-sud-a-chem-grozit-primenenie-iskusstvennogo-intellekta-v-sudah?ysclid=lpv07684tn661818421> (дата обращения: 07.12.2023).

2023 года Председатель Совета судей Российской Федерации Виктор Момотов, основной задачей искусственного интеллекта в суперсервисе «Правосудие онлайн» должно стать автоматизированное составление проектов судебных актов на основе анализа текста процессуального обращения и материалов судебного дела. Кроме того, Совет судей Российской Федерации изучает потенциал данной технологии для расшифровки аудиопrotocolов, для создания интеллектуальной поисковой системы с возможностью анализа и систематизации судебной практики.

Перспективы использования технологии: Исходя из текущего уровня развития технологии ИИ, а также существующих примеров ее внедрения на практике, к 2030 году цифровые ассистенты должны стать одним из важнейших инструментов автоматизации деятельности КНО и повышения производительности труда инспекторов. Данные цифровые помощники могут использоваться для широкого перечня целей (таблица 4.3).

Таблица 4.3

Перспективные направления использования цифровых ассистентов для поддержки принятия решений должностными лицами КНО

Направления	Функции цифровых ассистентов
Реагирование на информацию о вреде или угрозе его причинения	1) предварительный анализ сведений об угрозе причинения вреда или фактах причинения вреда, поступивших через обращения граждан и организаций, через информацию от иных органов власти или из СМИ (с рекомендацией о форме реагирования на такие сведения); 2) подготовка первичного проекта одного из следующих документов: мотивированного представления о проведении КНМ; мотивированного представления о направлении предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований; мотивированного представления об отсутствии основания для проведения КНМ
Подготовка к проведению КНМ	3) подготовка проекта решения о контрольном (надзорном) мероприятии; 4) помощь инспектору в подготовке к контрольному (надзорному) мероприятию: анализ данных ЕРКНМ и Единого реестра административных правонарушений (в случае создания) для определения, какие нарушения чаще всего выявляются в деятельности аналогичных контролируемых лиц
Подготовка к проведению профилактического мероприятия	5) подготовка первичного проекта предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований; 6) помощь инспектору в подготовке к профилактическому визиту: анализ данных ЕРКНМ и Единого реестра административных правонарушений (в случае создания) для определения, какие нарушения чаще всего выявляются в деятельности аналогичных контролируемых лиц
Оформление результатов КНМ	7) подготовка первичных проектов: акта КНМ, предписания об устранении выявленных нарушений, протокола об административном правонарушении; 8) предварительный анализ ходатайства о отсрочке исполнения предписания (с рекомендацией об удовлетворении или отклонении ходатайства)
Досудебное обжалование	9) предварительный анализ жалоб на решения КНО, действия или бездействие их должностных лиц (с рекомендацией об удовлетворении или отказе в удовлетворении), включая анализ: ходатайств о восстановлении пропущенного срока подачи жалобы; ходатайств о приостановлении исполнения решения; 10) подготовка первичного проекта решения по жалобе на решения КНО, действия (бездействие) их должностных лиц

Необходимо отметить два принципиальных положения, на основе которых должно производиться создание цифровых ассистентов для должностных лиц КНО.

Во-первых, цифровой помощник представляет только «второе мнение», т. е. рекомендацию, с которой инспектор или руководитель КНО может не согласиться и принять самостоятельное решение. Данная рекомендация должна быть аргументированной, чтобы сотрудник КНО, выбирая согласиться или не согласиться с ней, делал бы это на основе личной оценки тех аргументов, которые были представлены цифровым ассистентом.

Во-вторых, для качественной работы сервиса на базе ИИ необходимо его обучение на большом объеме релевантных данных. Например, для проведения предварительного анализа сведений об угрозе причинения вреда или фактах причинения вреда, поступивших в КНО по различным каналам, с последующей выдачей рекомендации о форме реагирования, нейросеть должна быть обучена на базе данных, включающих как сами обращения (иные сообщения), так и сведения о принятых КНО решениях. Высокое качество рекомендаций возможно только в том случае, если база знаний, на которой обучается цифровой помощник, включает десятки или сотни тысяч обращений, она постоянно пополняется и содержит только релевантную информацию. Например, вполне оче-

видно, что обучать цифрового ассистента для «трудового» надзора нужно именно на обращениях в Роструд, а не во все контрольные (надзорные) органы.

Из этого проистекают предпосылки и ограничения: создание цифровых ассистентов имеет смысл только для видов контроля с достаточно большим количеством контрольных и профилактических мероприятий (например, не менее 5–10 тыс. мероприятий в год), поскольку только в этом случае (а) суммарное сокращение временных затрат инспекторов будет значительным, и полученная экономия будет сопоставима с затратами на создание цифрового помощника, его обучение; (б) будут существовать достаточно большие объемы накопленных данных, на которых возможно качественно обучить сервис на базе ИИ.

Кроме того, внедрению цифровых ассистентов должна предшествовать работа по полному переводу документооборота КНО в электронный вид, увеличению объема данных, которые обрабатываются и хранятся в электронном виде. Например, если обращения граждан и организаций, поступающие в контрольный (надзорный) орган на бумажном носителе, далее используются для принятия решения о проведении КНМ и хранятся в ведомстве без перевода в электронный вид, то база данных, необходимая для обучения цифровых помощников, отсутствует.

Перспектива 2030

- «Интернет вещей» активно применяется для нужд надзора в области промышленной безопасности, в области безопасности ГТС, энергетического, экологического, санитарно-эпидемиологического и жилищного надзора
- Дистанционный контроль посредством интеграции информационных систем контролируемых лиц с государственными информационными системами КНО используется в рамках надзора за соблюдением трудового законодательства, надзора в области промышленной безопасности, в области безопасности ГТС, энергетического надзора
- Создаются централизованные платформы видеонаблюдения с функциями автоматического распознавания; такие платформы используются в рамках экологического, земельного, жилищного, строительного надзора, контроля в области благоустройства, отдельных видов контроля на транспорте
- БПЛА, в том числе функционирующие в полностью автоматическом режиме, широко используются для целей контроля на транспорте, экологического, лесного, охотничьего надзора, контроля в сфере рыболовства, контроля на ООПТ
- Инспекторы используют устройства дополненной реальности (очки, смартфоны, планшетные компьютеры с соответствующим программным обеспечением) для

получения технической помощи в ходе проведения очных контрольных (надзорных) мероприятий

- КНО используют VR-тренажеры для первичного и периодического обучения сотрудников КНО
- Сервисы на базе искусственного интеллекта используются для автоматизированного анализа результатов дистанционного зондирования Земли, иных фото- и видеозаписей в рамках широкого перечня видов контроля: земельного, экологического, лесного, охотничьего надзора, контроля в сфере рыболовства, контроля на ООПТ, строительного, жилищного надзора, контроля в сфере благоустройства, отдельных видов контроля на транспорте
- Цифровые ассистенты на базе сервисов искусственного интеллекта предоставляют помощь инспекторам и руководителям КНО на всех стадиях контрольного (надзорного) производства: рассмотрение информации о вреде или угрозе его причинения, подготовка к проведению КНМ и профилактических мероприятий, оформление их результатов, рассмотрение жалоб в досудебном порядке

Об авторах

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 Бюро 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»

Скляр Валерия Дмитриевна — аналитик Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

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»

Для заметок

Научное издание

Абузярова И.А., Алимпеев Д.Р., Казикаев В.Д., Кашанин А.В., Кнутов А.В.,
Плаксин С.М., Скляр В.Д., Чаплинский А.В., Шабала Ю.И.

**Контрольно-надзорная деятельность
в Российской Федерации.
Вектор развития до 2030 года**

Аналитический доклад
2023

Корректор Е.Е. Андреева
Компьютерная верстка А.Г. Закиров
Дизайн обложки И.Н. Ершов

Подписано в печать 08.02.2024
Формат 60×90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 12,75. Уч.-изд. л. 10,1. Тираж 200 экз. Изд. № 2820

Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»
www.artkom-ra.ru

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ



Аналитический доклад 2023
Москва, 2024

www.goskontrol-rspp.ru

