

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ
И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2024



Министерство
экономического развития
Российской Федерации



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»



Российский союз
промышленников
и предпринимателей

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ



КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ И РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД
2024**



Издательский дом
Высшей школы экономики
Москва, 2025

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)
К65



<https://elibrary.ru/eiwleh>

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

Рецензент:

Авдашева С. Б., д.э.н., профессор, руководитель департамента прикладной экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Плаксин С. М. (рук. авт. кол.), 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.

К65 Аналитический доклад — 2024 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова, Д. Р. Алимпеев и др. ; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом ВШЭ, 2025. — 166 с. — 200 экз. — ISBN 978-5-7598-4188-3 (в обл.).— ISBN 978-5-7598-4256-9 (e-book).

УДК 351/354
ББК 66.3(2Рос)

Авторы выражают благодарность директору департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России Вдовину А. В. и заместителям директора Будкину А. Ю. и Судецу И. В. за ценные замечания и предложения по тексту доклада

ISBN 978-5-7598-4188-3 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-4256-9 (e-book)

doi: 10.17323/978-5-7598-4188-3

© 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., 2025

СОДЕРЖАНИЕ

Основные результаты	7
---------------------------	---

РАЗДЕЛ I. КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ

1. ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ РЕФОРМЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	12
1.1. Большая реформа — большая экономия	13
1.2. Эффект от оптимизации в деталях	16
1.3. Оптимизация оформления разрешений: эффект в разрезе ведомств и видов разрешений	20
1.4. Оптимизация срока выдачи разрешений: эффект в разрезе ведомств и видов разрешений	24
1.5. Как мы считали?	28
2. СТАТИСТИКА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2024 ГОДУ	34
2.1. Эволюция видов контроля	35
2.2. Динамика количества контрольных (надзорных) мероприятий	38
2.3. Характеристики КНМ	41
2.4. Профилактика в 2024 году	43
2.5. Плотность контроля	44
2.6. Органы и виды контроля	48

РАЗДЕЛ II. ИНСТРУМЕНТЫ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ

3. СОГЛАШЕНИЯ «ИНВЕСТИЦИИ ВМЕСТО ШТРАФОВ»: УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ДЛЯ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ	52
3.1. Контур системы соглашений в России	53
3.2. Соглашения КНО с контролируемыми лицами: смена парадигм?	55
3.3. Международный опыт: основные кейсы	61
3.4. Уроки международного опыта для России	74
4. МЕРЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ДОБРОСОВЕСТНОСТИ: СУЩЕСТВУЮЩЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РАЗВИТИЮ	80
4.1. Обзор существующей практики использования мер стимулирования добросовестности	81
4.2. Предложения по внедрению мер стимулирования добросовестности	91

РАЗДЕЛ III. ВОСПРИЯТИЕ РЕФОРМЫ

5. МНЕНИЕ БИЗНЕСА	102
5.1. Процедурные аспекты профилактических визитов	104
5.2. Отношение бизнеса к институту профилактических визитов	108
5.3. Оценка основных результатов реформы контрольно-надзорной деятельности	112
5.4. Взгляд бизнеса на приоритеты развития контрольно-надзорной деятельности	118
6. МНЕНИЕ ИНСПЕКТОРОВ	124
6.1. Профилактические визиты: инициировать нельзя обязать	125
6.2. Стратегии контрольных органов по внедрению риск-ориентированного подхода	128
6.3. Контроль будущего: сила в «цифре»?	133
7. ПОЗИЦИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ, ИЛИ 10 КЕЙСОВ ПРО ТО, КАК СУДЫ ОТМЕНЯЮТ РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЯ	144



А. Н. ШОХИН

Президент Российского союза промышленников и предпринимателей

В 2024 году продолжилось развитие системы контроля (надзора) на основе Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» с учетом моратория на проведение проверок. Сохраняется приоритет профилактических, а не контрольно-надзорных мероприятий.

В подготовленном Комитетом РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности Аналитическом докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации» представлена оценка тенденций контрольно-надзорной деятельности, основанная на анализе статистических данных и опросах представителей бизнеса и контрольно-надзорных органов.

В течение 2024 года шла реализация утвержденной Правительством РФ Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года. В частности, были приняты изменения в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» о возможности заключения контролирующими лицами соглашений с контрольно-надзорными органами об устранении нарушений обязательных требований. В случае исполнения контролируемым лицом соглашения такое лицо будет освобождаться от административной ответственности. Внедрение соглашений позволит компаниям инвестировать больше средств в повышение уровня безопасности, а также снизит риски недостатка оборотных средств, роста долговой нагрузки и закрытия бизнеса в результате чрезмерных штрафов. Вместе с тем поправки о соглашениях носят рамочный характер, и для бизнеса очень важно, какие конкретные параметры соглашений будут установлены Правительством РФ. В докладе авторами анализируется зарубежный опыт использования подобных соглашений и то, как он может быть эффективно использован в российских условиях.

Еще одной задачей Концепции является стимулирование добросовестного поведения контролируемых лиц. Вместе с тем, согласно законодательству, применение данного профилактического мероприятия необязательно как для государственного контроля (надзора), так и для муници-

пального контроля. В связи с этим меры стимулирования добросовестности пока не получили достаточного развития и применения. Для развития указанного инструмента необходима выработка четко сформулированных критериев добросовестного поведения, а также соблюдение баланса между сложностью выполнения критериев и выгодами от поощрительных мер. Следует также рассмотреть возможность включения в состав мер стимулирования добросовестности не только нематериальных мер, но и мер поощрения, приводящих к материальным выгодам добросовестных компаний. Авторы доклада разработали различные модели мер стимулирования добросовестности, которые могут быть использованы для создания данного профилактического инструмента в конкретных видах контроля.

В 2024 году закончилось действие эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования. Авторами доклада проведена масштабная аналитическая работа по количественной оценке экономических эффектов реформы разрешительной деятельности. По их оценкам, по результатам эксперимента ежегодная экономия бизнеса и государства составит 953 млрд руб.

Опираясь на представленную оценку, можно признать проведение эксперимента успешным. Необходимо продолжить работу по оптимизации и цифровизации разрешительной деятельности, распространив новые процедуры на те виды разрешений, которые не были охвачены экспериментом.

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



В. Д. КАЗИКАЕВ

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

Доклад Комитета РСПП посвящен актуальным вопросам развития контрольно-надзорной и разрешительной системы в России. Основные темы условно делятся на три направления.

Первое касается оценки результатов реформы разрешительной деятельности и анализа тенденций государственного контроля и надзора. Важным достижением реформы стало значительное сокращение сроков получения разрешительных документов, что позволяет бизнесу быстрее вводить объекты в эксплуатацию и начинать свою деятельность. Это также снижает затраты, связанные с непроизводственным простоем оборудования, персонала и помещений, что является заметной проблемой даже для крупных компаний. В контрольно-надзорной сфере наблюдается переход к более мягким профилактическим мерам при сохранении плотного уровня взаимодействия между контролирующими органами и хозяйствующими субъектами. Это позволило предотвратить рост числа случаев причинения вреда.

Второе направление посвящено внедрению новых профилактических инструментов, которые могут сыграть значительную роль в переориентации системы государственного контроля с функции «надзора» на «предупреждение». Одним из таких инструментов является механизм «соглашения вместо штрафов». Этот популярный в международной практике подход дает добросовестным компаниям возможность минимизировать риски и внедрять улучшения

в сфере промышленной безопасности, охраны труда и экологии на основе независимого аудита и рекомендаций государственных органов. Также большое значение имеет развитие стимулов для добросовестного бизнеса, что создает баланс между санкциями для нарушителей и поощрениями для тех, кто строго соблюдает обязательные требования.

Третье направление связано с анализом обратной связи и выявлением проблем, возникающих в ходе реформ. Рассматриваются мнения бизнеса, представителей контролирующих органов, а также практика судебных решений. Выявленные противоречия и сложности могут стать основой для корректировки отдельных механизмов. Важно также усилить образовательную работу, например, через проведение обучающих семинаров для сотрудников контрольно-надзорных органов, особенно в регионах, где часто фиксируются нарушения в процессе контрольных мероприятий.

В завершение Комитет РСПП призывает предпринимателей, экспертов и представителей контрольно-надзорных органов активно обсуждать существующие проблемы и возможные пути совершенствования системы на площадке Комитета. Совместная работа позволит эффективно развивать контрольно-надзорную и разрешительную деятельность в России.



А. И. ХЕРСОНЦЕВ

Статс-секретарь —
заместитель министра
экономического развития
Российской Федерации

В 2024 году были сделаны очередные важные шаги в реформе системы контроля.

Количество проверок в 2024 году осталось на низком уровне — не более 400 тыс., но их эффективность значительно возросла благодаря дальнейшему внедрению риск-ориентированного подхода. Проведена большая работа по обновлению и принятию новых индикаторов риска. В результате общее количество индикаторов по всем видам контроля превысило 5 тыс., и на их основе было проведено 18 тыс. проверок, эффективность которых составила почти 90%. Четко сформулированные индикаторы риска помогают бизнесу организовать свою деятельность так, чтобы избежать нарушений требований.

Продолжается развитие системы досудебного обжалования. С 2024 года она охватывает и лицензии, и разрешения, что расширяет возможности бизнеса обжаловать решения контрольных органов. Перечень ситуаций, по которым можно обращаться, продолжает расти, и система становится настоящим «одним окном» для бизнеса. Это подтверждается более чем 40 тыс. обращений, связанных со взаимодействием как с разрешительными, так и с контрольными органами.

Основой для дальнейшего совершенствования системы контроля в 2024 году стало поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина, озвученное в Послании Федеральному собранию. Ставилась задача по переходу от временных ограничений (моратория), закрепив законодательно «наработки» 2022–2023 годов, а также задача продолжить замену проверок на профилактику.

Соответствующие изменения были приняты в подписанном главой государства 28 декабря 2024 года законе.

■ Теперь плановые проверки осуществляются только в отношении организаций с чрезвычайно высоким риском (1–2 раза в год), а также с высоким риском (1 раз в год или 2 обязательных профилактических визита).

■ Что касается профилактических мероприятий, они теперь проходят в двух формах. Первая — это обязательный профилактический визит для организаций со значительным, средним или умеренным риском. Эти визиты могут проводиться по поручениям Президента, Правительства, глав регионов, а также при уведомлении контролируемого лица о начале его деятельности. Вторая форма — профилактический визит по заявлению контролируемого лица, который предназначен для малого бизнеса, СОНКО, государственных и муниципальных учреждений.

■ Важно отметить, что для недобросовестного бизнеса введены новые основания для внеплановых контрольных и надзорных мероприятий. Это включает в себя случаи, когда организация функционирует без уведомления о начале предпринимательской деятельности, без получения лицензии, без регистрации в системе «Честный знак», а также уклоняется от обязательного профилактического визита.

Кроме того, внедрены новые инструменты, такие как соглашения об устранении нарушений, которые могут использоваться вместо наложения штрафа. Также введены направленные на информирование потребителей о качестве предоставляемых услуг публичные оценки по итогам проверок соблюдения бизнесом обязательных требований. Часть из этих новелл родилась после обсуждений реформы на площадке РСПП. Уверен, что принятые изменения помогут защитить добросовестный бизнес.

Основные результаты

Данный доклад является беспрецедентным по количеству как охваченных тем, так и использованных методов анализа. В докладе представлены:

- количественная оценка эффектов реформы разрешительной деятельности, подготовленная по результатам экономического анализа;
- оценка тенденций контрольно-надзорной деятельности, подготовленная на основании анализа статистических данных;
- анализ механизмов государственного управления в сфере профилактики — соглашений «инвестиции вместо штрафов», базирующийся на изучении международного опыта, а также применения мер стимулирования добросовестности;
- оценка восприятия бизнесом основных результатов и приоритетов развития контрольно-надзорной деятельности, подготовленная по результатам опроса и фокус-групп предпринимателей;
- оценка восприятия проводимых преобразований в сфере контрольно-надзорной деятельности самими инспекторами, подготовленная по результатам интервью;
- анализ судебной практики высших судов по вопросам применения законодательства о государственном контроле.

Кратко основные результаты проведенного анализа могут быть изложены следующим образом.

1. Задуманная в 2021 году большая реформа разрешительной деятельности, предполагающая перевод основной части разрешений для начала предпринимательской или профессиональной деятельности на Единый портал государственных услуг с одновременным сокращением сроков предоставления разрешения и количества предоставляемых заявителем документов, в силу масштабности и глубины преобразований оказывает значительное влияние на деловой климат в Российской Федерации.

По нашим оценкам на основании данных экономической статистики и административных данных о масштабах разрешительной деятельности за год проектирования основных преобразований (2022 год), ежегодный выигрыш бизнеса и государства составит 953 млрд руб., при этом основная часть, или 848 млрд, относится к бизнесу.

Основным источником (907 млрд руб., или 95% общих выгод) столь значительных эффектов является возможность получения разрешения в более короткие сроки. Это позволяет бизнесу раньше начать свою деятельность, а значит меньше по времени нести издержки простоя (когда необходимые персонал, помещение и оборудование для начала деятельности найдены, а формального разрешения еще нет), а также раньше начать генерировать прибыль и налоговые отчисления. Иными словами, речь идет о значительном сокращении упущенной выгоды бизнеса. Оставшиеся 46,8 млрд руб. — это прямая экономия в результате оптимизации процедур оформления разрешений.

Проведенная оптимизация позволила сократить затраты бизнеса и государства примерно в два раза (на 48%).

2. Статистический анализ масштабов контрольно-надзорной деятельности в 2024 году подтверждает сохранение основных тенденций в сфере государственного контроля, связанных с действием федерального закона № 248-ФЗ и моратория на проведение проверок: контрольно-надзорные мероприятия замещаются профилактическими, а плановые — внеплановыми.

Важно отметить два существенных факта:

- количество профилактических мероприятий по сравнению с 2023 годом практически не изменилось;

- профилактические мероприятия затронули 930 тыс. компаний (в пять раз больше, чем контрольно-надзорные), или приблизительно каждую четвертую компанию в России, обладающую персоналом.

Иными словами, можно предположить, что в России сформировалась новая равновесная модель государственного контроля, опирающаяся прежде всего на профилактические, а не на контрольно-надзорные мероприятия.

При этом общее количество хозяйствующих субъектов, охваченных именно контрольно-надзорными мероприятиями в 2024 году по сравнению с 2022 годом чуть увеличилось со 178 тыс. до 184 тыс., но среднее количество мероприятий в отношении одного проверенного подконтрольного лица снизилось.

Вероятно, с одной стороны, обеспечен разумный, по мнению контролирующих органов, охват подконтрольной сферы, а с другой стороны, ограниченные ресурсы государственных органов не позволяют увеличивать плотность контроля далее.

3. Предложение по внедрению в Российской Федерации механизма «инвестиции вместо штрафов» можно рассматривать как революционную идею, хорошо вписывающуюся в парадигму риск-ориентированного подхода.

Сейчас реальной целью деятельности контрольно-надзорного органа является обеспечение соблюдения принятых обязательных требований с минимальной степенью собственного усмотрения. Возможно, именно по этой причине несколько попыток внедрения для контролирующих органов механизмов «управления по результатам», опирающихся на показатели причиненного ущерба (вреда), в подконтрольной сфере привели к весьма скромным результатам.

Однако соглашения «инвестиции вместо штрафов», по крайней мере в том формате, в каком они приняты в странах, активно использующих с 2000-х годов данный механизм, позволяют предусмотреть максимально широкую программу обязательных действий хозяйствующего субъекта, направленную на минимизацию рисков причинения вреда.

Так, «стандартными» элементами соглашений могут быть мероприятия, направленные не только непосредственно на минимизацию негативных последствий конкретного случая (выплата компенсаций пострадавшим), но и на улучшение ситуации с управлением рисками причинения вреда в хозяйствующем субъекте или даже в отрасли в целом (аудит рисков независимой организацией, модернизация оборудования, обучение сотрудников и т. д.), в том числе выходящие за рамки простого соблюдения установленных обязательных требований.

В результате контрольный орган получит реальный инструмент взаимодействия с подконтрольными субъектами, направленный на минимизацию рисков причинения вреда в подконтрольной сфере. А поскольку в мировой практике соглашение может быть заключено и не в связи с конкретным случаем причинения вреда, то новое целеполагание получит и профилактическая деятельность.

Очевидно, что внедрение столь новаторского для нашей правовой системы механизма не может произойти одномоментно, а объем реальных полномочий контрольного органа будет зависеть от выбранных способов минимизации рисков, связанных с соглашениями (в том числе с возможными злоупотреблениями полномочиями).

4. Меры стимулирования добросовестности пока не получили широкого распространения в российской практике — они включены всего в 51 положение о видах государственного контроля и применяются 6 федеральными органами, 14 субъектами РФ и 5 муниципалитетами. Но даже в применяемых случаях в соответствии с законом № 248-ФЗ меры стимулирования носят нематериальный характер, а значит, предпринимателю предлагается «обменять» какие-то материально выраженные усилия на нематериальные меры. В результате массово данный инструмент применяется всего в двух видах государственного контроля.

Однако концептуально положение о том, что контрольный орган должен располагать не только карательными инструментами в отношении лиц, нарушающих обя-

зательные требования, но и поощрительными инструментами в отношении лиц, соблюдающих требования, представляется чрезвычайно полезным.

Потому в докладе предлагается для обсуждения две модели развития мер стимулирования добросовестности — базовая, не предполагающая мер материального стимулирования, и расширенная, предполагающая материальные меры.

5. В рамках подготовки настоящего доклада был проведен опрос представителей бизнеса, непосредственно взаимодействовавших с инспекторами в рамках профилактических мероприятий в период с июня по сентябрь 2024 года.

Кроме небезынтесных фактологических данных (например, о том, что в среднем для сопровождения профилактического визита привлекается 2,5 работника предприятия) результаты опроса отражают восприятие предпринимателями результатов и перспектив реформы.

Подавляющее большинство предпринимателей (86%) высоко оценили пользу профилактических визитов, хотя только 29% респондентов отметили, что за последние 4 года число взаимодействий между компаниями и инспекторами сократилось. Эти данные подтверждают предварительный вывод о формировании в России новой равновесной модели государственного контроля, опирающегося на профилактические мероприятия.

Также 89% респондентов поддерживают идею внедрения мер стимулирования добросовестности. Среди мер стимулирования предприниматели ожидаемо называют материальные, а наиболее значимым нематериальным стимулом является возможность получить оперативную консультацию у государственных органов (вероятно, инструмент консультирования нуждается в дальнейшем развитии).

«В ответ» предприниматели готовы участвовать в профилактических мероприятиях (91%) и, что немаловажно и перекликается с внедрением инструмента «соглашения вместо штрафов», внедрять инновации для соблюдения обязательных требований (67%).

К числу успешно реализованных инструментов предприниматели также относят развитие досудебного обжалования в электронной форме через ЕПГУ и вообще положительно оценивают цифровизацию как основной инструмент сокращения транзакционных издержек взаимодействия с контрольными органами.

6. В докладе также представлен обзор судебной практики высших судов по такому значимому механизму регулирования, как отмена результатов контроля и признания решения контрольного органа недействительным.

В данном разделе представлено 10 кейсов, которые, по мнению авторов доклада, имеют значение не только для участников конкретного спора, но позволяют извлечь уроки для работы инспекторов контрольных органов в целом.

На первый взгляд кажется, что эти споры посвящены достаточно понятным действиям инспектора: например, необходимости аккуратно заполнять ЕРКНМ, проверять категории риска, соблюдать процедуры проведения контрольных мероприятий и отбора проб. Однако проблема в том, что, по мнению авторов доклада, в целом судебная практика характеризуется высокой степенью разрозненности. У судов не выработались единообразные подходы для разрешения однотипных споров. На практике это означает, что исход каждого дела и для контрольного органа, и для предпринимателей заранее не определен.

В настоящий момент в системе «Консультант+» значится более 13 тыс. дел в арбитражных судах и более 19 тыс. дел в судах общей юрисдикции, в которых предметом рассмотрения судов становились нормы закона № 248-ФЗ. За 4,5 года действия закона в среднем ежегодно рассматривалось 7 тыс. споров. Представляется, что настолько обширная практика нуждается в анализе, обобщении и, возможно, принятии отдельного постановления Пленума Верховного Суда РФ в целях обеспечения единства судебной практики.

РАЗДЕЛ



КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ

1.

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ЭФФЕКТ РЕФОРМЫ РАЗРЕШИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ*

* Авторы выражают благодарность ведущему эксперту Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Концерову Артёму Валерьевичу за помощь в проведении расчетов и эксперту Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ Шарову Ивану Андреевичу за помощь в подготовке текста для данного раздела.

1.1. Большая реформа — большая экономия

В декабре 2024 года Заместитель Председателя Правительства РФ Д. Ю. Григоренко доложил Президенту Российской Федерации о результатах упрощения процедуры выдачи разрешений предпринимателям. Оптимизация была проведена в рамках реформы лицензионно-разрешительной деятельности, составляющей одну из частей масштабной работы правительства по снижению административной нагрузки на бизнес, выполняемой по поручению Президента РФ.

«Мы поставили перед собой задачу сделать процедуру получения лицензий и разрешений простой, удобной и даже интуитивно понятной. При этом максимально сократить сроки получения лицензий и разрешений и свести к минимуму количество документов, которые представляются для получения таких разрешений, которые предприниматель представляет в государственные органы...

В итоге что мы получили? По лицензиям — средний срок получения лицензии у нас сократился по сравнению с 2021 годом, со стартом, в 4,5 раза: было 45 дней — на сегодняшний день 10 дней. Количество документов, которые необходимо представить, чтобы получить лицензию, в среднем сократилось более чем в три раза: было 10 документов — сейчас 3 документа. По разрешениям: средний срок получения разрешения снизился в два раза — с 43 дней до 21 дня, а количество документов, представляемых для получения разрешений, в два раза — с 8 до 4 доку-

ментов. А так как мы саму процедуру получения лицензии и разрешения оцифровали, мы ее, естественно, вывели на портал «Госуслуги»»¹.

Реформа лицензионно-разрешительной деятельности была начата Правительством Российской Федерации 30 июля 2021 года с принятием постановления № 1279², предусматривавшего годичный эксперимент, включающий семь федеральных ведомств. Но уже 2 декабря 2021 года Д. Ю. Григоренко отметил первые успехи инициативы и анонсировал второй этап реформы³, в ходе которого эксперимент был существенно расширен: до 27 федеральных ведомств, Госкорпорации «Роскосмос», а также региональных органов⁴. На момент подготовки настоящего доклада в реформе лицензионно-разрешительной деятельности, продленной до 31 декабря 2024 года, участвуют 44 федеральных органа, 2 госкорпорации и региональные ведомства. В 2022–2023 годах в периметр реформы были включены 413 государственных услуг, включая 51 вид лицензирования и 362 иных вида разрешений, однако к моменту проведения расчетов по части из них не были проработаны предложения по оптимизации. Потому в контур настоящего исследования включены 347 видов разрешений, выдаваемых 43 федеральными ведомствами и Госкорпорацией «Росатом»⁵. Более 87% из них, или 304 вида, связаны с осуществлением экономической или профессиональной деятельности.

В рамках оптимизации были разработаны т. н. «целевые состояния» — документы, определяющие новое, оптимизирован-

1 Совещание с членами Правительства РФ 11 декабря 2024 года. <http://kremlin.ru/events/president/news/75831>.

2 Постановление Правительства РФ от 30.07.2021 № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования».

3 Дмитрий Григоренко: стартовал второй этап реформы лицензионно-разрешительной деятельности // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. <http://government.ru/news/43985/> (дата обращения: 28.11.2024).

4 Постановление Правительства от 02.12.2021 № 2176 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 июля 2021 года № 1279».

5 По подсчетам Высшей школы экономики, опубликованным в докладе «Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021» в 2021 году в Российской Федерации действовало 626 видов разрешительных режимов, однако не все из них были связаны с предпринимательской деятельностью.

ное, качество административных процедур предоставления разрешения. Оптимизация, предусмотренная реформой, среди прочего означала:

- 1) перевод предоставления разрешений в электронный вид (цифровизация);
- 2) сокращение числа требуемых от заявителя документов;
- 3) отмену случаев выездных оценок соответствия, прохождения заявителем очных экзаменов для получения разрешений (перевод обеих процедур в дистанционную форму);
- 4) сокращение нормативных сроков на предоставление разрешений.

Очевидно, что настолько существенные преобразования, охватывающие столь значимый круг разрешительных режимов,

а значит, и субъектов предпринимательской деятельности, характеризуются существенными экономическими эффектами. В настоящем докладе мы впервые публикуем количественную оценку таких эффектов для бизнеса и государства, а также методику проведения соответствующих расчетов.

По оценкам авторов доклада внедрение решений об оптимизации, принятых в 2022–2023 годах в отношении указанных 347 разрешений, позволит их получателям (гражданам и бизнесу), а также государственным органам (на издержках, связанных с предоставлением разрешений) сэкономить 953,8 млрд руб. ежегодно, что составляет 0,62% ВВП (2022 год). Для сравнения, это более чем в полтора раза превышает расходы федерального бюджета на 2025 год на госпрограмму «Развитие образования» и составляет более 60% расходов федерального бюджета на 2025 год на госпрограмму «Развитие здравоохранения»¹.

Здесь и далее при расчетах использованы статистические данные как по экономическим показателям, так и по выдаче разрешений на момент проектирования основных преобразований в рамках реформы — на 2022 год. Оценка предполагает, что все меры по оптимизации, выработанные в 2022–2023 годах, будут реализованы (более подробно — см. параграф «Как мы считали?»²).

Экономия получателей разрешений (граждан и бизнеса) составит 848,5 млрд руб. в год (89%), государства — 105,2 млрд руб. в год (11%).

Наибольшая ежегодная экономия (около 95%) достигается за счет значительного сокращения нормативных сроков ожидания выдачи разрешений. Возможность получить разрешение в более короткий срок означает сокращение простоя бизнеса, оплаты неработающего персонала и помещений, необходимых для получения разрешения, а также, что значительно более существенно, — это перспектива получе-

953,8 млрд руб

ЕЖЕГОДНАЯ ЭКОНОМИЯ
ДЛЯ БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА

907 млрд руб

ЕЖЕГОДНАЯ ЭКОНОМИЯ В СВЯЗИ
С СОКРАЩЕНИЕМ СРОКОВ
ПОЛУЧЕНИЯ РАЗРЕШЕНИЯ

46,8 млрд руб

ЕЖЕГОДНАЯ ЭКОНОМИЯ В СВЯЗИ
С ОПТИМИЗАЦИЕЙ ОФОРМЛЕНИЯ
РАЗРЕШЕНИЯ

1 Госдума приняла закон о федеральном бюджете на 2025–2027 годы // ИА ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/22461879> (дата обращения: 08.12.2024).

2 Важно отметить, что поскольку при проведении расчетов оценивалось только изменение порядка предоставления разрешений и не затрагивался вопрос корректировки материальных обязательных требований, предъявляемых к соискателям разрешений, при проведении расчетов авторы не руководствовались методикой оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской и иной экономической деятельности, возникающих в связи с исполнением требований регулирования, утвержденной приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 февраля 2024 года № 54. Другими словами, расчет в соответствии с указанной методикой может привести к иным значениям оцениваемых параметров.

ния дополнительной прибыли для приступившего раньше к работе нового бизнеса, а значит, и налоговых платежей для государства. При этом по данному направлению оптимизации рассчитывался эффект только для начала нового бизнеса, то есть для получения разрешений, выдаваемых впервые и, соответственно, не учитывался эффект от «ускоренного» продления, вне-

сения изменений, прекращения действия разрешений.

Для проведения расчетов было оценено в денежном выражении количество ресурсов, затрачиваемых бизнесом и государством для выполнения общих требований к оформлению разрешений и проверке условий их предоставления, до реформы и сколько — после.

$$\text{Объем экономии (в руб.)} = \text{затраты до оптимизации (в руб.)} - \text{затраты после оптимизации (в руб.)}$$

В частности, среди прочего оценены расходы на оплату избыточного труда работников на заполнение, государственных служащих — на проверку заявлений, отправку заказных писем «Почты России», оплату билетов и гостиничных номеров и т. п. Приведем два простых примера.

1. Чтобы подать обращение на личном приеме в межрегиональном управлении госоргана, нужно до него добраться. Для этого бизнес покупает два билета на поезд/самолет, оплачивает гостиничный номер и командировывает сотрудника, отрывая его от другой работы. Поэтому, когда государство перевело взаимодействие в электронный вид и исключило необходимость подавать обращения на личном приеме, бизнес сэкономил на билетах, гостинице и командировках.

2. Чтобы отправлять разрешения по почте, ведомство покупает заказные письма «Почты России» (с уведомлением о вручении). Поэтому, когда государство перевело отправку таких документов в цифру, его расходы на письма исчезли (112,5 руб./письмо без учета НДС¹).

Крайне важно отметить, что поскольку оптимизация разрешительной деятельности затрагивала только процедурные моменты, связанные с выдачей разрешений, то в расчетах не учитывались издержки, связанные с соблюдением бизнесом необходимых обязательных требований (например, приобретение специальной техники, обучение персонала, оборудование помещений и т. п.).

1 Тарифы АО «Почта России» с 01.01.2024.

1.2. Эффект от оптимизации в деталях

Всего в 2022 году за получением разрешений, включенных в реформу и попадающих под оптимизацию, поступило 29,5 млн обращений¹. Несмотря на то, что подавляющая часть обращений (20,3 млн или 69%) подана в связи с регистрацией прав на недвижимость и исправлением реестровых ошибок, общее количество обращений, связанных с предпринимательской или профессиональной деятельностью, также очень велико (9,2 млн). Средняя доля первичных

обращений для получения разрешения (кроме регистрации прав на недвижимость и исправления реестровых ошибок) составляет 29%, или 2,7 млн.

Все включенные в состав исследования 347 видов разрешений можно распределить по массовости (рисунок 1.1). По данным 2022 года, до 1000 обращений в год подается в рамках большинства видов разрешений: 201 вид (58%); более 1000 — для получения 130 из них (37%). Для 16 видов разрешений в 2022 году обращения отсутствовали. Чем больше количество обращений, тем большие суммы экономятся от оптимизации его оформления и, соответственно, расходуются при сохранении традиционного порядка выдачи.

Как уже было сказано выше, оптимизация разрешительной деятельности предполагала четыре основных направления изменений. По каждому из этих направлений был выработан методический подход и проведена оценка эффектов.

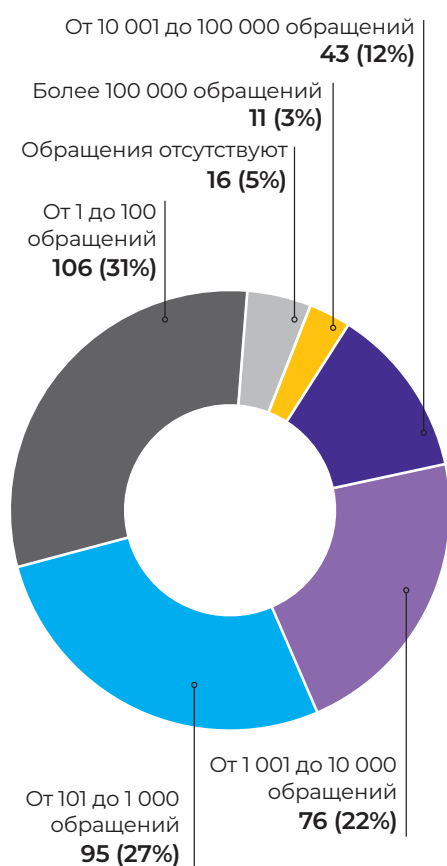
1. Переход на предоставление разрешений в электронном виде

До проведения оптимизации за выдачей разрешения обращались преимущественно по почте (46,5% обращений). На личном приеме обращались в 21,5% случаев, через электронные формы (без ЕПГУ) — в 21%, с помощью ЕПГУ — в 11% ситуаций. Таким образом, электронный канал был способом подачи только 32% обращений за выдачей разрешений (рисунок 1.2).

Такая ситуация означает, что более 20 миллионов обращений (включая обращения в Росреестр) подавались в аналоговой форме и означали работу, перемещение, ожидание, покупки, выплаты, которых можно было избежать. Цифровизация или перевод предоставления разрешений в электронный вид подразумевает как смену канала взаимодействия, так и автоматизацию процессов (например, предзаполне-

Рисунок 1.1.

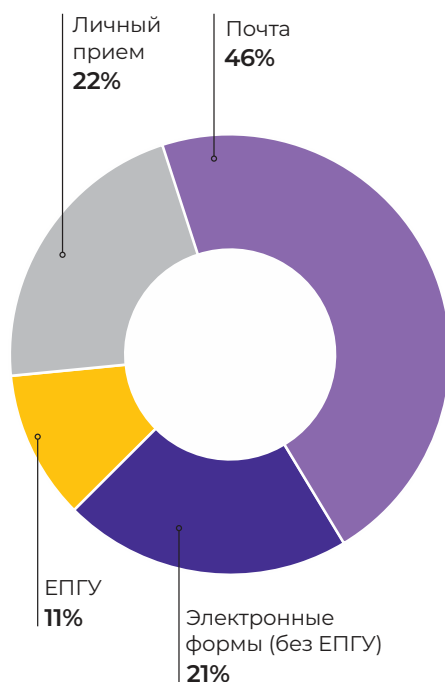
Распределение видов разрешений по массовости



Источник: составлено авторами на основе данных ведомств

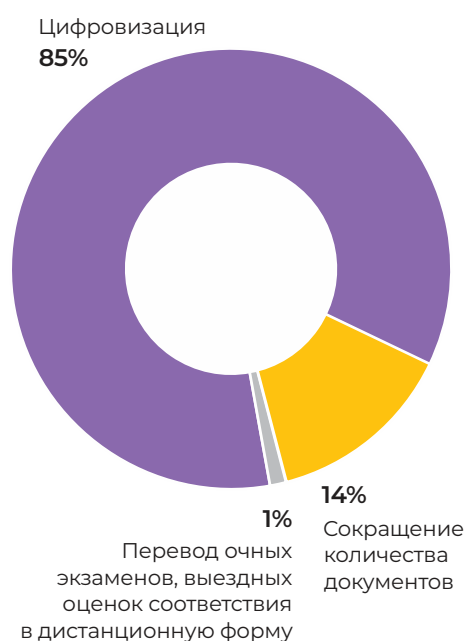
¹ Здесь указывается общее число как *первичных обращений*, то есть обращений, поданных для начала осуществления какой-либо предпринимательской или профессиональной деятельности впервые (ранее у заявителей соответствующие разрешения отсутствовали), так и прочих обращений, например за продлением или переоформлением действующих разрешительных документов. Количество обращений указывается в соответствии с предоставленными по запросу данными ведомств.

Рисунок 1.2.
Способы обращения
за разрешениями



Источник: составлено авторами
на основе данных ведомств

Рисунок 1.3.
Структура экономии
от оптимизации оформления
разрешений



Источник: составлено авторами
на основе данных ведомств

ние заявлений). Поэтому затраты граждан и бизнеса, государства либо исчезают, либо радикально сокращаются. Это касается:

- 1) ручного заполнения заявлений и их полной проверки (стоимость оплаты труда);
- 2) покупки билетов, оплаты гостиничных номеров, приобретения заказных писем;
- 3) личного взаимодействия (стоимость оплаты труда).

В итоге уже при текущих изменениях будет экономиться 39,8 млрд руб. в год.

2. Сокращение количества документов от заявителя

Документы нужно готовить, сканировать, а если посещать нотариуса, то идти к нему и платить нотариальный тариф, оплачивать «услуги правового и технического характера». Когда количество документов сокращается, рабочее время сотрудников высвобождается, что экономит деньги бизнеса. Сократив количество документов, которые запрашиваются от граждан и бизнеса, государство сэкономило им 6,4 млрд руб. в год.

3. Сокращение количества случаев выездной оценки / очных экзаменов

Если выездная оценка соответствия становится дистанционной, бизнес и государство тратят меньше времени друг друга, а государство не оплачивает расходы на поездку государственным служащим. При переводе очных экзаменов в удаленный режим эта же схема повторяется для граждан и государства (граждане не ездят на экзамены). Совокупная экономия от перевода оценок и экзаменов в дистанционный режим составит 0,6 млрд руб. в год в рамках принятых решений.

4. Сокращение нормативного срока предоставления разрешения

Как уже было сказано, потери бизнеса состоят в упущенной выгоде от простоя в ожидании разрешения на начало деятельности. Каждый день без разрешения, например, без регистрации ККТ ФНС России или санитарно-эпидемиологического заключения Роспотребнадзора, стоит ему издержек и недополученной прибыли. То же можно сказать и о лицах, занятых профессиональной деятельностью (например, экспертах по проведению специальной оценки условий труда — СОУТ),

Таблица 1.1.

Составляющие экономии от оптимизации

Направление экономии	Эффект для граждан и бизнеса	Эффект для государства	Объем экономии (млрд руб.)
1. Переход на предоставление разрешений в электронном виде			39,8 млрд руб.
1.1. Снижение затрат на заполнение заявления, его проверку	+ формирование заявления с элементами предзаполнения	+ автоматизированная предпроверка заявления и комплекта документов	
1.2. Снижение затрат на почтовые услуги и поездки	+ снижение почтовых расходов (на отправку заявления) и расходов на поездки для сдачи-получения документов	+ снижение почтовых расходов (на отправку выданных разрешений)	
1.3. Снижение затрат на ожидание и взаимодействие с госслужащими	+ исключение необходимости ожидать в очереди и лично взаимодействовать с приемщиками	– уже учтен в п. 1	
2. Сокращения количества документов от заявителя	+ сокращение затрат на подготовку документов, их копий (включая нотариальное заверение)	–	6,4 млрд руб.
3. Сокращение количества случаев выездной оценки / очных экзаменов	+ исключение затрат на сопровождение выездной оценки соответствия, на поездки для прохождения очного экзамена	+ исключение затрат на поездки госслужащих для проведения выездной оценки соответствия	0,6 млрд руб.
4. Сокращение нормативного срока предоставления разрешения	+ сокращение ожидания — возможность начать предпринимательскую или трудовую деятельность раньше — дополнительная прибыль бизнеса и доходы работников	+ дополнительные налоги и страховые взносы за счет дополнительной прибыли бизнеса и доходов работников	907 млрд руб.

Источник: составлено авторами

которым нужно разрешение для начала деятельности. Чем больше срок на выдачу разрешения, тем больше теряет и государство: налога на прибыль, НДФЛ, страховых взносов. Где больше всего сократили сроки и уменьшили потери, раскрыто далее.

Обобщенно все перечисленные направления оптимизации, обуславливающие экономические эффекты, приведены в таблице 1.1.

Экономия от оптимизации *оформления разрешений* (цифровизация, сокращение числа документов, количества случаев выездных оценок соответствия, очных экзаменов) составит только 46,8 млрд руб. или ~5% от общего объема. На 85%

(39,8 млрд руб.) экономия от оптимизации оформления разрешений состоит из его цифровизации (рисунок 1.3). Как было сказано ранее, практически вся экономия складывается из сокращения нормативного срока ожидания выдачи разрешений, то есть устранения простоя бизнеса, работников соответствующих профессий.

Если разбить затраты до и после оптимизации, экономию в ее результате по направлениям и сторонам (таблица 1.2), то окажется, что граждане и бизнес значительно сильнее почувствуют эффекты реформы, чем государство. Их экономия будет в 8 раз больше (848,5 млрд руб. против 105,2 млрд руб.). От оптимизации оформления разрешений граждане и бизнес

Оптимизация позволила сократить затраты бизнеса и государства примерно в два раза (на 48%)*

* Доля плановой экономии (48%) = (Плановая экономия от оптимизации (953,8 млрд руб./год)) / (Общие затраты до оптимизации (2005,8 млрд руб./год)).

сэкономят в 18,5 раза больше, чем государство (44,4 млрд руб. против 2,4 млрд руб.). До оптимизации их траты также были выше: в 21 раз (79,9 млрд руб. против 3,8 млрд руб.).

В то же время экономия от сокращения сроков предоставления разрешений существенна для обеих сторон. Так, до оптимизации потери граждан и бизнеса от простоя в ожидании разрешений составляли 1719 млрд руб. и, например, на 16% превышали расходы, заложенные в федеральный

бюджет 2025 года на госпрограмму «Научно-техническое развитие РФ» (1474 млрд руб.)¹. Они были уменьшены почти в два раза. В свою очередь, государственному бюджету оптимизация сроков выдачи разрешений сэкономила целых 102,8 млрд руб. в год от 203,1 млрд руб. в год до оптимизации. Вновь обращаясь к федеральному бюджету на 2025 год, эти деньги для государства — это, к примеру, возможность вложить в госпрограмму «Экономическое развитие и инновационная экономика» (267,7 млрд руб.) на 38% больше средств.

Таблица 1.2.

Показатели затрат до и после оптимизации, экономии от оптимизации в разрезе направлений оптимизации

Тип затрат (потерь)		Общие затраты (млрд руб./год)	Затраты заявителей	Затраты государства
Затраты на оформление разрешений (направления 1–3)	до оптимизации	83,7	79,9	3,8
	после оптимизации	36,9	35,5	1,3
	экономию	46,8 (56%)	44,4 (56%)	2,4 (65%)
Потери от ожидания выдачи разрешений	до оптимизации	1922,1	1719	203,1
	после оптимизации	1015,1	914,9	100,3
	экономию	907 (47%)	804,2 (47%)	102,8
Общий объем экономии		953,8	848,5	105,2

Источник: составлено авторами

1 Госдума приняла закон о федеральном бюджете на 2025–2027 годы // ИА ТАСС. <https://tass.ru/ekonomika/22461879> (дата обращения: 10.12.2024).

1.3. Оптимизация оформления разрешений: эффект в разрезе ведомств и видов разрешений

Наибольший вклад в общий объем экономии от оптимизации оформления разрешений (46,8 млрд руб.) внесла оптимизация предоставления разрешений двух ведомств: Росреестра (71,1%) и Ростехнадзора (12,6%), составляющая 39,2 млрд руб. (таблица 1.3). Основная причина «лидирующих позиций» связана с большим количеством обращений за выдачей разрешений в данных ведомствах и совокупным объемом издержек, которые несли граждане и бизнес, государство на их получение и обработку в «аналоговом режиме».

Один только перевод обращений и выдачи разрешений в Росреестре в электронный вид обеспечил ежегодную экономию всех сторон в 28,1 млрд руб. (33,9 млрд руб. до оптимизации — 5,8 млрд руб. после оптимизации). Преимущественно это экономия от сокращения затрат на ожидание и взаимодействие (например, на очереди), которая составила 22,3 млрд руб. (26 млрд руб. до оптимизации — 3,7 млрд руб. после оптимизации).

Эти данные касаются регистрации прав на недвижимость и исправления реестровых ошибок.

У Ростехнадзора в рамках трех разрешений в 2022 году было подано ~1,638 млн обращений (1) Ведение реестра заключений экспертиз промышленной безопасности; 2) Аттестация работников в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики; 3) Подтверждение готовности работников к выполнению трудовых функций в сфере электроэнергетики). Это 17,8% от всех обращений, без учета двух разрешений Росреестра. Уже перевод предоставления этих разрешений в электронный вид обеспечил экономию в 5 млрд руб. в год (~86% от всей экономии от оптимизации оформления для данных разрешений). Практически полностью (на ~99%) эту сумму составила эко-

Таблица 1.3.

ФОИВ-лидеры по объему экономии от оптимизации оформления разрешений

№	ФОИВ-лидеры	Экономия (млн руб./год)	Доля в общем объеме экономии	Эффективность оптимизации*
1	Росреестр	33 267	71,1%	52,3%
2	Ростехнадзор	5 879	12,6%	68,4%
3	Росморречфлот	1 696	3,6%	86,8%
4	Россельхознадзор	1 129	2,4%	69,5%
5	Минприроды России	1 037	2,2%	75,2%
6	Ространснадзор	836	1,8%	80,6%
7	ФНС России	530	1,1%	68,5%
8	Росприроднадзор	505	1,1%	81,2%
9	Роспотребнадзор	505	1,1%	77%
10	МЧС России	163	0,3%	39,1%
Итого		45 547	97,4%	—

* Рассчитывается как (Объем экономии от оптимизации оформления разрешений ведомства) / (Затраты на оформление разрешений у ведомства до оптимизации).

Источник: составлено авторами

Таблица 1.4.

Топ разрешений по объему экономии
от оптимизации их оформления

№	Вид разрешения	ФОИВ	Экономия (млн руб/ год)	Доля в общем объеме экономии
1	Государственная регистрация возникновения права на недвижимость	Росреестр	33 001	70,5%
2	Аттестация работников в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности ГТС, безопасности в сфере электроэнергетики	Ростехнадзор	2231	4,8%
3	Ведение реестра заключений экспертиз промышленной безопасности	Ростехнадзор	2066	4,4%
4	Подтверждение готовности работников к выполнению трудовых функций в сфере электроэнергетики	Ростехнадзор	1573	3,4%
5	Выдача фитосанитарных сертификатов, реэкспортных фитосанитарных сертификатов и (или) карантинных сертификатов	Россельхознадзор	1080	2,3%
6	Оформление и выдача удостоверений личности членам экипажей морских судов, судов смешанного (река-море) плавания, судов рыболовного флота и судов внутреннего водного транспорта	Росморречфлот	958	2%
7	Разрешение на добычу охотничьих ресурсов	Минприроды России	818	1,7%
8	Учет судового и машинного журналов	Росморречфлот	591	1,3%
9	Выдача специального разрешения на движение по автодорогам транспортного средства, осуществляющего перевозки опасных грузов	Ространснадзор	552	1,2%
10	Регистрация ККТ	ФНС России	530	1,1%
Итого			43 400	92,8%

Источник: составлено авторами

номия от сокращения почтовых, транспортных расходов и затрат на ожидание и взаимодействие.

Расчеты показывают, что в настоящее время на личную подачу документов для регистрации прав на недвижимость ежегодно затрачивается более 30,5 млн человеко-часов (более 15 тыс. человеко-лет). Если в результате проведенной цифровизации доля обращений, поданных в ходе личного приема, в рамках данной услуги сократится с 51% до 10%, а временные затраты на прием одного обращения сократятся с 3 до 2 часов¹, то это будет означать сокращение временных затрат до ~4 млн человеко-

часов (то есть ~2 тыс. человеко-лет). Фактически это будет означать высвобождение занятости более 13 тыс. работников.

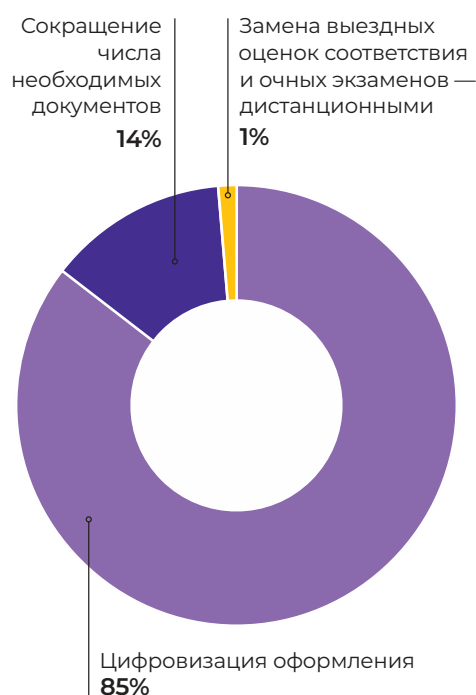
Аналогичная ситуация складывается и при рассмотрении экономии от оптимизации оформления при переходе на уровень отдельных разрешений. За счет массовости ожидаемо лидирует государственная регистрация возникновения права на недвижимость Росреестра (33 млрд руб., или 71% от всей экономии; таблица 1.4).

В среднем экономия от оптимизации оформления одного вида разрешений составит 141,3 млн руб. в год (252,7 млн руб.

1 Включено время на поездку до МФЦ или пункта приема ППК «Роскадастр», ожидание в очереди, взаимодействие с приемщиком документов.

в год до оптимизации и 111,4 млн руб. в год после оптимизации). Эта сумма складывается (рисунок 1.4) за счет экономии от перехода на предоставление разрешений в электронном виде (цифровизация; 120,4 млн руб.), сокращения необходимых документов (19,2 млн руб.), замены выездных оценок и очных экзаменов на дистанционные формы данных мероприятий (1,8 млн руб.)¹.

Рисунок 1.4.
Структура экономии
от оптимизации оформления
в расчете на один вид разрешений



Источник: составлено авторами на основе данных ведомств

Ежегодная
экономия
от оптимизации
оформления
документов для
одного вида
разрешений —
141,3 млн руб.

Если учитывать тот факт, что количество обращений за различными видами разрешений существенно отличается между собой, то представляется целесообразным дополнительно рассчитать экономию от оформления документов для одного обращения. Оценки показывают, что наибольшая экономия из расчета на одно обращение характерна для разрешений Росприроднадзора, Минпромторга, Минкультуры и ряда других ведомств и составляет, для «наиболее оптимизированных» разрешений, от 42 до 59 тыс. руб. на одно обращение (таблица 1.5).

При этом по восьми из них затраты заявителей и государства на оформление сократятся в объемах от 86% до 90% (в расчете на одно обращение). Об этом говорят показатели эффективности оптимизации у данных видов разрешений.

Средняя экономия от оптимизации оформления разрешений на одно первичное обращение за разрешением (по всем видам разрешений) составит 2028 руб. (3626 руб. до оптимизации и 1598 руб. после оптимизации).

¹ Расчет производился только для тех видов разрешений, в рамках которых в 2022 году выдавались разрешения (разрешения с нулевой статистикой исключены из расчета).

Таблица 1.5.

Топ разрешений по объему экономии от оптимизации оформления одного разрешения (среди разрешений с общим количеством обращений 50 и более)

№	Вид разрешения	ФОИВ	Экономия (тыс. руб. на 1 обра- щение)	Эффектив- ность оптимиза- ции*
1	Регистрация искусственных островов, установок, сооружений и прав на них	Росприрод- надзор	59,3	90%
2	Выдача разрешений на захоронение грунта, извлеченного при проведении дноуглубительных работ, во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации	Росприрод- надзор	59,2	90%
3	Уведомление о внесении сведений об объекте во Всероссийский реестр объектов спорта	Минспорт России	58,3	90%
4	Выдача разрешения на содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу РФ, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания	Росприрод- надзор	58,0	88%
5	Выдача разрешительных документов на вывоз, временный вывоз культурных ценностей из РФ	Минкультуры России	57,7	89%
6	Выдача прокатного удостоверения	Минкультуры России	57,0	89%
7	Выдача разрешений на трансграничное перемещение озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции	Росприрод- надзор	54,7	88%
8	Выдача сертификатов соответствия производителей лекарственных средств для медицинского применения требованиям правил надлежащей производственной практики ЕАЭС	Минпромторг России	45,9	76%
9	Допуск сервисных центров (мастерских) к деятельности по установке, проверке, техническому обслуживанию и ремонту контрольных устройств, устанавливаемых на транспортных средствах	Минтранс России	45,8	75%
10	Выдача документа, содержащего сведения о стадиях технологического процесса производства лекарственного средства для медицинского применения, осуществляемых на территории ЕАЭС	Минпромторг России	42,2	86%

* Рассчитывается как (Средняя экономия на оформлении 1 первичного разрешения) / (Средние затраты на оформление 1 первичного разрешения до оптимизации).

Источник: составлено авторами

1.4. Оптимизация срока выдачи разрешений: эффект в разрезе ведомств и видов разрешений

Основной эффект от оптимизации разрешительной деятельности обеспечивает сокращение срока предоставления разрешения, а значит, возможность раньше начать предпринимательскую или профессиональную деятельность, начать получать доход и генерировать налоговые, страховые поступления¹.

Эффекты оптимизации по данному направлению оптимизации менее концентрированы, чем в части эффектов от оптимизации оформления документов, но 75% от всего объема экономии (или 680,3 млрд руб. в год) обеспечивает сокращение срока предоставления разрешений четырех ведомств — Роснедр, Росприроднадзора, Ростехнадзора, ФНС России (таблица 1.6).

Таблица 1.6.

ФОИВ-лидеры по объему экономии от сокращения срока ожидания выдачи разрешений

№	ФОИВ-лидеры	Экономия (млрд руб.)	Доля в общем объеме экономии	Эффективность оптимизации*
1	Роснедра	323,6	35,7%	63,9%
2	Росприроднадзор	152,3	16,8%	39,2%
3	Ростехнадзор	125,7	13,9%	43,9%
4	ФНС России	77,9	8,6%	50%
5	Роспотребнадзор	57,5	6,3%	30,2%
6	Россельхознадзор	46,9	5,2%	37,9%
7	Минздрав России	19,6	2,2%	32,7%
8	МЧС России	15,7	1,7%	49,7%
9	Росавиация	13,4	1,5%	54,7%
10	Роспатент	11,0	1,2%	71,8%
Итого		843,8	93%	-

* Рассчитывается как (Объем экономии от сокращения нормативных сроков выдачи разрешений ведомством) / (Объем потерь от простоя в силу нормативных сроков выдачи разрешений ведомством до оптимизации).

Источник: составлено авторами

Проиллюстрируем эффекты оптимизации на разрешении Росприроднадзора (Государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору (далее — государственный учет объектов НВОС, подлежащих федеральному экологическому надзору)).

Всего в 2022 году по данному разрешению было подано почти 90 тыс. обращений, из которых 20 900 были первичными и использовались для расчета экономии. Средневзвешенная валовая прибыль на одну организацию — получателя разрешения² составила 49 млн руб. в год (за вычетом налога на прибыль), а средне-

1 Подсчет экономии производился для 254 из 347 видов разрешений, включенных в программу оптимизации, поскольку не все разрешения выдавались к моменту проведения расчетов (19), либо сокращение срока выдачи не предусмотрено планом оптимизации (31), либо разрешения не являются допуском к предпринимательской или профессиональной деятельности (43).

2 Всего 126 456 организаций-получателей (Росстат, 2022 год).

взвешенный объем налога на прибыль — 5,2 млн руб. в год. Поэтому при сокращении нормативного срока государственного учета объектов НВОС, подлежащих федеральному экологическому надзору, с 10 до 3 рабочих дней все организации-получате-

ли смогут работать почти на полторы недели больше. А значит (при перерасчете), получат 25,8 млрд руб. дополнительной прибыли и отдадут на 3 млрд руб. больше налогом на прибыль. Итого: 28,8 млрд руб. экономии в год.

Таблица 1.7.

Топ разрешений по объему экономии от сокращения срока ожидания их выдачи

№	Вид разрешения	ФОИВ	Экономия (млрд руб.)	Доля в общем объеме экономии
1	Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	Роснедра	310,7	34,3%
2	Ведение реестра заключений экспертиз промышленной безопасности	Ростехнадзор	100	11,0%
3	Регистрация ККТ	ФНС России	77,9	8,6%
4	Санитарно-эпидемиологическая экспертиза, расследования, обследования... и другие виды оценок в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека	Роспотребнадзор	56,4	6,2%
5	Организация и проведение государственной экологической экспертизы фед. уровня	Росприроднадзор	39,9	4,4%
6	Согласование планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов	Росприроднадзор	34,9	3,9%
7	Установление нормативов допустимых выбросов, временно разрешенных выбросов и выдача разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух	Росприроднадзор	30,5	3,4%
8	Государственный учет объектов НВОС, подлежащих федеральному экологическому надзору	Росприроднадзор	28,9	3,2%
9	Принятие решения о ввозе подкарантинной продукции из иностранных государств или групп иностранных государств... в целях ее использования для посевов и посадок	Россельхознадзор	24,5	2,7%
10	Государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП	Минздрав России	19	2,1%
Итого			722,8	79,7%

Источник: составлено авторами

Десять разрешений-лидеров по объему экономии от сокращения срока ожидания результата предоставляются указанными четырьмя ведомствами, а также Роспотребнадзором и Минздравом (таблица 1.7). В порядке убывания объема экономии это разрешения:

1. Роснедр: государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (экономия 310,7 млрд руб. в год).
2. Ростехнадзора: ведение реестра заключений экспертиз промышленной

безопасности (экономия 100 млрд руб. в год).

3. ФНС России: регистрация контрольно-кассовой техники (экономия 77,9 млрд руб. в год).
4. Роспотребнадзора: санитарно-эпидемиологическая экспертиза, расследования, обследования... и другие виды оценок в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия человека (экономия 56,4 млрд руб. в год).
5. Росприроднадзора: организация и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня (экономия 39,9 млрд руб. в год); согласование планов по предупреждению

и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов (экономия 34,9 млрд руб. в год) и ряд других.

Средняя экономия от сокращения срока выдачи разрешений составит 2,6 млрд руб. в год на один вид разрешений (5,5 млрд руб. до оптимизации и 2,9 млрд руб. после оптимизации).

Важно! Медианное значение такой экономии на один вид разрешений составляет 5,9 млн руб. Это свидетельствует о сильной поляризации экономии по направлению сокращения срока. С одной стороны, небольшое количество разрешений с большой экономией, с другой — большое количество с «нулевой» экономией.

Ежегодная экономия от оптимизации срока предоставления результата для одного вида разрешений — 2,6 млрд руб. (среднее значение) или 5,9 млн руб. (медианное значение)

Как и в случае с экономией от оптимизации оформления документов, целесообразно проанализировать эффекты из расчета на одно обращение¹ за разрешением. Для разрешений — лидеров по сокращению сроков экономия в расчете на одно обращение² составляет от 79,1 до 13,5 млн руб. В десятке лидеров резко выделяются четыре разрешения (таблица 1.8) Росавиации, Минэнерго России, Роснедр (в порядке убывания объема экономии):

1. Росавиация: выдача документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц, осуществляющих разработку и изготовление авиационной техники (экономия 79,1 млн руб. на одно обращение).
2. Минэнерго России: ведение реестра субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти (экономия 74,6 млн руб. на одно обращение).

3. Роснедра: государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр (экономия 54,7 млн руб. на одно обращение).

4. Роснедра: согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин... (экономия 42,6 млн руб. на одно обращение).

Средняя экономия от сокращения срока выдачи разрешения на одно первичное обращение за разрешением составит 39 315 руб. (83 319 руб. до оптимизации и 44 004 руб. после оптимизации).

1 В соответствии с методологией исследования (см. «Как мы считали?») в данном случае использовались данные о первичных обращениях за разрешениями, то есть об обращениях тех лиц, которые ранее соответствующих разрешений не имели.

2 Так же.

Таблица 1.8.

Топ разрешений по объему экономии от сокращения срока ожидания их выдачи в расчете на одно первичное обращение (среди разрешений с общим количеством обращений 50 и более)

№	Вид разрешения	ФОИВ	Экономия (млн руб. на 1 обращение)	Эффектив- ность опти- мизации*
1	Выдача документа, подтверждающего соответствие требованиям федеральных авиационных правил юридических лиц, осуществляющих разработку и изготовление авиационной техники	Росавиация	79,1	45,8%
2	Ведение реестра субъектов предпринимательской деятельности, осуществляющих добычу нефти	Минэнерго России	74,6	40%
3	Государственная экспертиза запасов полезных ископаемых и подземных вод, геологической информации о предоставляемых в пользование участках недр	Роснедра	54,7	63,4%
4	Согласование технических проектов разработки месторождений полезных ископаемых, технических проектов строительства и эксплуатации подземных сооружений, технических проектов ликвидации и консервации горных выработок, буровых скважин ...	Роснедра	42,6	74,7%
5	Выдача заключений о соответствии производителей лекарственных средств для ветеринарного применения требованиям правил надлежащей производственной практики	Россельхоз-надзор	25,5	19,1%
6	Отнесение объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети и ведение реестра объектов электросетевого хозяйства	Минэнерго России	22,0	66,7%
7	Выдача заключения по результатам проведения комплексных учений	МЧС России	21,6	50%
8	Установление нормативов допустимых выбросов, временно разрешенных выбросов и выдача разрешения на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух	Росприрод-надзор	18,1	60%
9	Организация и проведение государственной экологической экспертизы федерального уровня	Росприрод-надзор	13,7	50%
10	Государственная регистрация предельных отпускных цен на лекарственные препараты, включенные в перечень ЖНВЛП	Минздрав России	13,5	33,3%

* Рассчитывается как (Средняя экономия от сокращения срока ожидания на 1 первичное обращение) / (Средние потери от ожидания выдачи на 1 первичное обращение до оптимизации).

Источник: составлено авторами

1.5. Как мы считали?

Сведения для оценки предоставлены Росстатом (открытые данные) и другими ФОИВ (ответы ведомств, презентации Межведомственной рабочей группы по проведению реформы¹ с описанием *целевых состояний* предоставления разрешений), иные источники данных. Главным образом, сведения от ведомств — это данные о количестве обращений за предоставлением разрешений (общее количество, число первичных обращений²), способах их направления и числе выданных разрешений. Также использовался социологический опрос ФСО России «Мнение собственников и руководителей высшего звена предприятий об административной среде в Российской Федерации» (2019 год)³ для оценки затрат на взаимодействие с госслужащими. При расчетах использованы административные данные о предоставлении разрешений и статистические данные о значениях экономических показателей на год проектирования реформы — за 2022 год.

Исследование проводилось только в отношении действий по выдаче разрешений

по причине отсутствия детальной ведомственной статистики по всем видам административных процедур, которые осуществляются органами власти в рамках разрешительной деятельности. Не учитывались действия по продлению, внесению изменений, прекращению разрешений. Таким образом, рассчитана экономия от оптимизации рассмотренных 347 видов разрешений (включая их отмену) в части их выдачи исходя из сокращения затрат заявителей и государства на оформление разрешений и ожидание их предоставления.

Важно, что для расчета экономии от оптимизации оформления применялись данные о количестве обращений в целом, а для расчета экономии от сокращения простоя в ожидании выдачи разрешений — о числе первичных обращений, как это представлено в таблицах далее. В силу общего метода расчета плановой экономии (разность затрат до и после оптимизации) представлены только способы оптимизации объема соответствующих затрат.

1. Переход на предоставление разрешений в электронном виде (цифровизация; экономия в разрезе каждой ее составляющей).

Таблица 1.9.

Показатель 1.1. Расчет экономии от снижения затрат на заполнение и проверку заявления

Затраты на заполнение и проверку заявления	
Затраты граждан, бизнеса	(Количество обращений) × (Время на заполнение заявления) × (Стоимость труда работников)
Затраты государства	(Количество обращений) × (Время на проверку заявления, комплектности) × (Стоимость труда чиновников)

1 «Межведомственная рабочая группа по обеспечению реализации проекта по оптимизации и автоматизации процессов в сфере лицензирования и разрешительной деятельности» (см. постановление Правительства РФ от 30.07.2021 № 1279 «О проведении на территории Российской Федерации эксперимента по оптимизации и автоматизации процессов разрешительной деятельности, в том числе лицензирования»).

2 Обращения тех лиц, которые ранее соответствующих разрешений не имели.

3 Социологический опрос «Мнение собственников и руководителей высшего звена предприятий об административной среде в Российской Федерации»: результаты исследования ФСО России (приложение к докладу Президенту Российской Федерации. Индекс «Административное давление — 2020»). [Эл. ресурс]. <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения 27.12.2023).

Параметр	Кол-во обращений	Время заполнения заявления	Время проверки заявления	Стоимость труда работников	Стоимость труда госслужащих
До оптимизации	Статистика ведомств за 2022 год	30 минут*	15 минут*	Данные Росстата за 2022 год	Данные Росстата за 2022 год
После оптимизации		10 минут*	3 минуты*		

* Допущение в связи с невозможностью хронометрирования по всем видам оптимизируемых разрешений.

Источник: составлено авторами

Таблица 1.10.

Показатель 1.2. Расчет экономии от снижения затрат на почтовые и транспортные расходы

Затраты на почтовые и транспортные расходы						
Затраты граждан, бизнеса	(Количество обращений на личном приеме) × (Стоимость поездки) + (Количество обращений по почте) × (Почтовые расходы) + (Количество разрешений, которые выданы на личном приеме) × (Стоимость поездки)					
Затраты государства	(Количество разрешений, которые отправлены по почте) × (Почтовые расходы)					
Параметр	Кол-во обращений на личном приеме	Кол-во обращений по почте	Кол-во разрешений, выданных на личном приеме	Кол-во разрешений, отправленных по почте	Стоимость поездки	Почтовые расходы
До оптимизации	Статистика ведомств за 2022 год*	Статистика ведомств за 2022 год*	Статистика ведомств за 2022 год*	Статистика ведомств за 2022 год*	Расчет НИУ ВШЭ ¹	Стоимость заказного письма с уведомлением
После оптимизации	10% от количества обращений в 2022 году**	10% от количества обращений в 2022 году**	10% от количества разрешений в 2022 году**	10% от количества разрешений в 2022 году**		о вручении (данные «Почты России»)

* При отсутствии используется допущение — 50% от количества обращений/разрешений в 2022 году.

** Допущение на основе наиболее реалистичного целевого состояния: 80% взаимодействия в электронном виде, 10% — на личном приеме, 10% — по почте; данное допущение не применяется в отношении разрешений, для которых обязательно личное взаимодействие (личный прием — 100%).

Источник: составлено авторами

Таблица 1.11.

Показатель 1.3. Расчет экономии от снижения затрат на ожидание и взаимодействие

Затраты на ожидание и взаимодействие	
Затраты граждан, бизнеса	(Количество обращений на личном приеме) × (Время ожидания и подачи) × (Стоимость труда работников) + (Количество разрешений, которые выданы на личном приеме) × (Время ожидания и получения) × (Стоимость труда работников)

1 Стоимость включает: 1) транспортные расходы с учетом места нахождения органа исполнительной власти по каждому разрешению: г. Москва / административный центр субъекта / муниципальный административный центр; 2) стоимость труда за время поездки. Также здесь и далее транспортные расходы (на поездку) включают в себя стоимость билетов, стоимость гостиничного номера.

Параметр	Кол-во обращений на личном приеме	Кол-во разрешений на личном приеме	Время ожида- ния и взаимо- действия	Стоимость труда работников
До оптимизации	Статистика ведомств за 2022 год*	Статистика ведомств за 2022 год*	1 час***	Данные Росстата за 2022 год
После оптимизации	10% от количества обращений в 2022 году**	10% от количества разрешений в 2022 году**	3 минуты***	

* При отсутствии используется допущение — 50% от количества обращений/разрешений в 2022 году.

** Допущение на основе наиболее реалистичного целевого состояния: 80% взаимодействия в электронном виде, 10% — на личном приеме, 10% — по почте; допущение не применяется в отношении разрешений, для которых обязательно личное взаимодействие (личный прием — 100% до и после оптимизации).

*** Допущение в связи с невозможностью хронометрирования по всем видам оптимизируемых разрешений.

Источник: составлено авторами

2. Сокращение количества документов.

Таблица 1.12.

Показатель 2. Расчет экономии
от сокращения количества документов

Затраты граждан, бизнеса на изготовление (оформление) документов		
Затраты заявителя (гражданина/бизнеса) на одно обращение	$(\text{Количество документов категории 1}) \times (\text{Затраты на документ категории 1}) + (\text{Количество документов категории 2}) \times (\text{Затраты на документ категории 2}) + (\text{Количество документов категории 3}) \times (\text{Затраты на документ категории 3})$	
Затраты заявителей (граждан и бизнеса)	$(\text{Количество обращений}) \times (\text{Затраты заявителя на одно обращение})$	
Номер и название категории документа	Примеры	Правила оценки затрат
Категория 1 «Типовой документ, изготавливаемый самим заявителем»	1) согласие на обработку персональных данных; 2) опись документов	30 минут на документ (допущение)*
Категория 2 «Копии документов, имеющих в распоряжении заявителя»	1) копия документа, удостоверяющего личность; 2) заверенная копия трудового договора с руководителем о работе по совместительству с отметкой работодателя о периоде работы	10 минут на документ (допущение)*
Категория 3 «Нотариальные копии документов, имеющих в распоряжении заявителя»	нотариально заверенная копия документа о высшем образовании	1) нотариальный тариф и стоимость услуг правового и технического характера (100 руб. за 1 страницу копии); 2) временные затраты на посещение нотариуса = 1 час на один документ*

Категория 4 «Оригиналы нетиповых документов, изготавливаемых заявителем, уполномоченной организацией по заказу заявителя или получаемых в органе власти (иной организации)»	1) специальные технические условия; 2) письменное решение организации о согласовании осуществления водопользования в охранной зоне гидроэнергетического объекта	не учитываются: затраты связаны не с процессом обращения за разрешением, а с выполнением обязательных требований (имеют не процессуальный, а материальный характер)
--	--	---

* Расчет затрат с учетом средней стоимости труда работников.

Источник: составлено авторами

3. Сокращение объема выездных оценок, количества очных экзаменов (перевод обеих процедур в дистанционную форму).

Таблица 1.13.

Показатель 3. Расчет экономии от сокращения объема выездных оценок (перевод процедуры в дистанционную форму)

Затраты на выездную и дистанционную оценки соответствия			
Затраты бизнеса	(Количество обращений, которые требуют выездной оценки) × (Продолжительность выездной оценки) × (Стоимость труда работников)		
Затраты государства	(Количество обращений, которые требуют выездной оценки) × (Стоимость поездки + Продолжительность выездной оценки × Стоимость труда чиновников)		
Параметр	Временные затраты госслужащих	Временные затраты бизнеса	Стоимость поездки
До оптимизации (очная форма)	6 дней*	2 дня	Расчет НИУ ВШЭ ¹
После оптимизации (дистанционная форма)	2 дня	1 день	

* Данная оценка основывается на данных Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРК-НМ, 2022 год) и результатах социологического опроса ФСО (2019 год²).

Источник: составлено авторами

Таблица 1.14.

Показатель 3. Расчет экономии от сокращения количества очных экзаменов (перевод процедуры в дистанционную форму)

Затраты на очный и дистанционный экзамены	
Затраты граждан	(Количество обращений, которые требуют проведения очных экзаменов) × (Стоимость поездки + Временные затраты на сдачу экзамена × Стоимость труда)
Затраты государства	(Количество обращений, которые требуют проведения экзаменов) × (Временные затраты на прием экзаменов) × (Стоимость труда чиновников)

1 Стоимость включает: 1) транспортные расходы; 2) стоимость труда за время поездки.

2 Социологический опрос «Мнение собственников и руководителей высшего звена предприятий об административной среде в Российской Федерации»: результаты исследования ФСО России (приложение к докладу Президенту Российской Федерации. Индекс «Административное давление — 2020»). [Эл. ресурс]. <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2020/5.pdf> (дата обращения 27.12.2023).

Параметр	Временные затраты гражданина	Временные затраты госслужащих (3 экзаменатора)	Стоимость поездки
До оптимизации (очная форма)	1 день	15 минут на одного заявителя	Расчет НИУ ВШЭ ¹
После оптимизации (дистанционная форма)	0,5 дня	5 минут на одного заявителя	

Источник: составлено авторами

4. Сокращение срока предоставления разрешений.

Таблица 1.15.

Показатель 4. Расчет экономии бизнеса и государства
от сокращения срока предоставления разрешений

Потери бизнеса и государства от простоя в ожидании разрешения			
Потери бизнеса	(Количество разрешений, которые выдаются впервые) × (Срок выдачи разрешения) × (Средневзвешенная валовая прибыль на 1 организацию, соответствующую по ОКВЭД*)		
Потери государства	(Количество разрешений, которые выдаются впервые) × (Срок выдачи разрешения) × (Средневзвешенный объем налога на прибыль на 1 организацию, соответствующую по ОКВЭД)		
Параметр	Количество первичных разрешений	Средневзвешенная прибыль	Средневзвешенный объем налога на прибыль
До оптимизации	Статистика ведомств за 2022 год	Расчет НИУ ВШЭ ²	Расчет НИУ ВШЭ ³
После оптимизации			

Источник: составлено авторами

Важно! Значительная часть разрешений — это допуск к части, а не ко всей деятельности. Например, разрешение на использование одного транспортного средства, хотя у заявителя может быть несколько десятков таких объектов. Соответственно, ожидание разрешения = потеря доли прибыли. Однако определить данную долю невозможно, поэтому объем экономии от сокращения простоя *может* быть завышен под влиянием этого фактора.

1 Стоимость включает: 1) транспортные расходы; 2) стоимость труда за время поездки.

2 На основе данных Росстата о средней годовой прибыли организаций, которые осуществляют соответствующие виды экономической деятельности: ОКВЭД.

3 На основе данных Росстата (расчет по виду экономической деятельности: ОКВЭД).

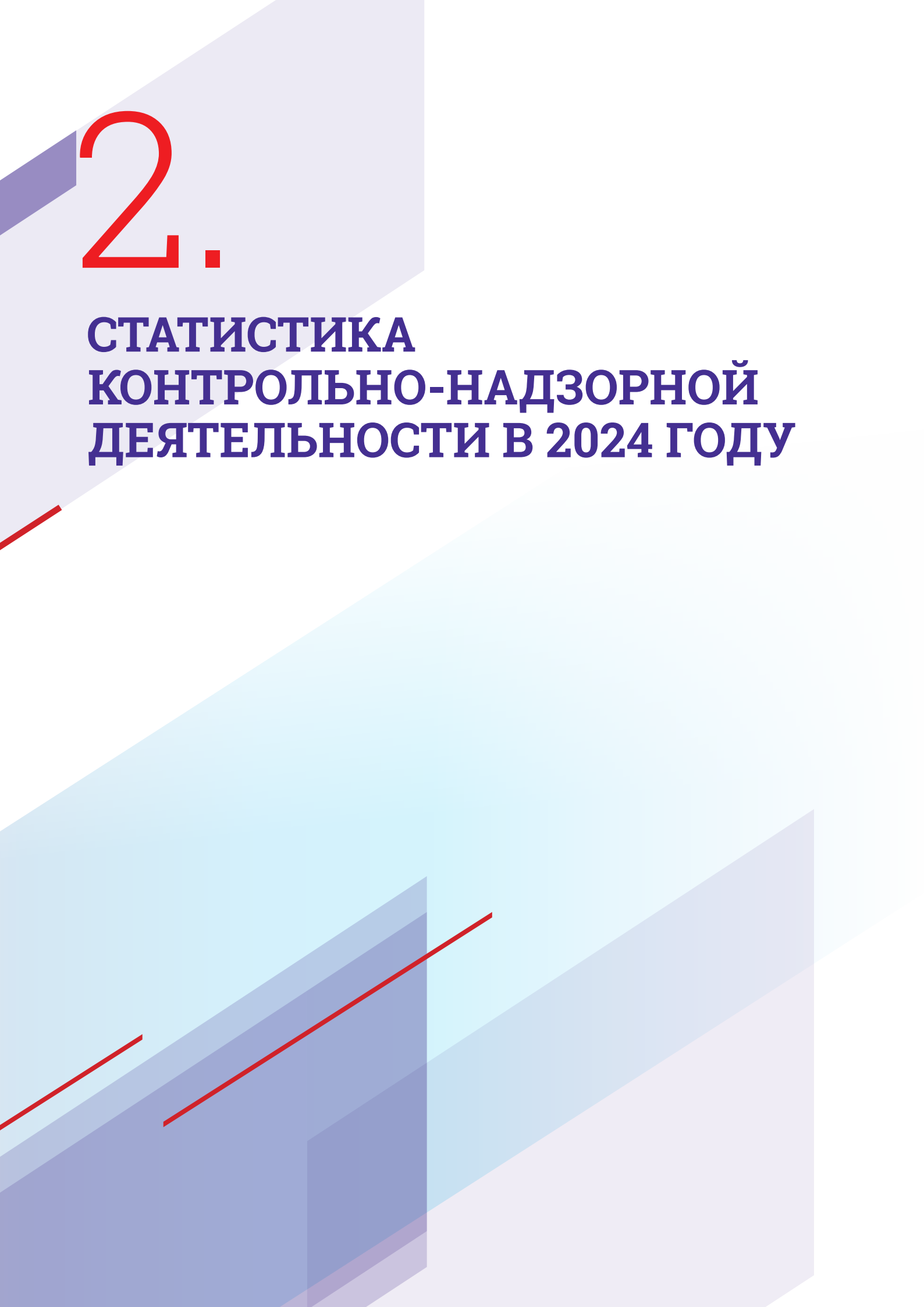
Таблица 1.16.

Показатель 4. Расчет экономии участников профессиональной деятельности и государства от сокращения срока предоставления разрешений

Потери граждан (профессионалов) и государства от простоя в ожидании разрешения			
Потери граждан (профессионалов)	(Количество разрешений, которые выдаются впервые) × (Срок выдачи разрешения) × (Средняя заработная плата по профессии — МРОТ)		
Потери государства	(Количество разрешений, которые выдаются впервые) × (Срок выдачи разрешения) × (Средняя заработная плата по профессии — МРОТ) × (Ставки НДФЛ и страховых взносов)		
Параметр	Количество первичных разрешений	Средняя заработная плата по профессии	Ставки налогов и страховых взносов
До оптимизации	Статистика ведомств за 2022 год	Расчет НИУ ВШЭ ¹	Налоговый кодекс Российской Федерации
После оптимизации			

Источник: составлено авторами

¹ На основе открытых данных об оплате труда по отдельным профессиям, должностям (источник: данные Росстата, описание вакансий).



2.

СТАТИСТИКА КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2024 ГОДУ

Прошедший год стал четвертым годом регулирования контрольной (надзорной) деятельности (КНД) новым базовым законом № 248-ФЗ.

Обстоятельства последних четырех лет (ковид, санкционное давление) требовали оперативной корректировки системы КНД, что осуществлялось через постановление Правительства РФ № 336 и отражалось на объемах контроля и его формах (усиление моратория на проверки, замещение КНМ более щадящими формами воздействия — профилактическими визитами). 2024 год с точки зрения количественных показателей КНД примечателен следующим:

- замедление роста количественных показателей профилактических мероприятий, что может объясняться дополнительными усилиями кураторов реформы на недопущение со стороны контрольных (надзорных) органов (КНО) перекосов в сторону количественных показателей профилактики в ущерб качеству;
- сохранение тренда на замещение КНМ профилактическими мероприятиями (количество профилактических визитов кратно превышает количество КНМ, что объясняется процедурными ограничениями на проведение КНМ посредством моратория на проверки и сложностью согласования назначения КНМ в допустимых случаях в органах прокуратуры);
- снижение доли плановых контрольных (надзорных) мероприятий (КНМ) по сравнению с внеплановыми КНМ, что объясняется переводом учреждений образования и воспитания детей с плановых КНМ на обязательные профилактические визиты, от проведения которых нельзя отказаться;
- снижение доли предприятий государственного сектора в общем объеме проверенных лиц, что также объясняется переводом учреждений образования и воспитания детей с плановых КНМ на обязательные профилактические визиты.

2.1. Эволюция видов контроля

На конец 2024 года законодательные акты предусматривали осуществление 217 видов контроля (не считая контроля за реализацией властных функций органами исполнительной власти и органами местного самоуправления). Под видом контроля понимается систематически осуществляемая контрольно-надзорная деятельность

в обособленной сфере общественных отношений уполномоченными органами публичной власти, характеризующаяся отдельными предметом, объектом и порядком осуществления.

Количество видов контроля — подвижный показатель. Каждый год в России появля-

Рисунок 2.1.

Количество видов контроля
в Российской Федерации
(2013–2024 годы)



Источник: подсчеты авторов на основе нормативных правовых актов, ЕРВК

ется 3–5 новых видов контроля. Некоторые виды контроля перестают осуществляться. На рисунке 2.1 приведена динамика количества видов контроля с 2013 года¹.

В 2021 году произошло снижение количества видов контроля за счет принятия нового базового закона № 248-ФЗ и сопутствующего ему «закона-спутника». Сокращение видов контроля в этот период произошло за счет объединения контрольно-надзорных функций в более общие категории. Однако затем тренд на увеличение контрольных (надзорных) полномочий возобновился. Появление новых видов контроля связано с усложнением законодательства, урегулирования все новых и новых сфер общественных отношений. Например, за последние два года в российском законодательстве появились следующие новые виды контроля:

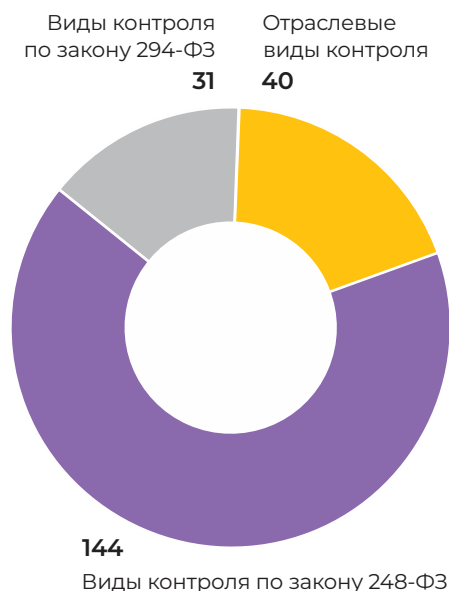
- государственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации об иностранных агентах;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области производст-

ва и оборота табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства;

- федеральный государственный лицензионный контроль (надзор) за деятельностью по оказанию услуг по дезинфекции, дезинсекции и дератизации в целях обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- региональный государственный контроль (надзор) в области продажи безалкогольных тонизирующих напитков, в том числе энергетических (вступает в силу с 1 марта 2025 года);
- федеральный государственный контроль (надзор) в области безопасного использования и содержания опасных технических устройств зданий и сооружений.

Большинство общераспространенных видов контроля подчиняются новому базовому закону о контроле (Федеральному закону № 248-ФЗ) — 144 вида (102 федеральных вида контроля, 35 региональных и 7 муниципальных). Часть контрольных полномочий по-прежнему регулируется старым законом № 294-ФЗ. По подсчетам НИУ ВШЭ, таких видов контроля — 31 вид (например, контроль за саморегулируемыми организациями, антимонопольный контроль, контроль в сфере миграции и т. д.). Исключительно отраслевому законодательству подчиняются 40 видов контроля, то есть такие виды контроля находятся вне рамок единой системы регулирования контрольной (надзорной) деятельности. Среди данной группы — налоговый, валютный, таможенный, финансовый контроль, контроль, осуществляемый Банком России, виды «оперативного» контроля: пограничный, контроль в пунктах пропуска через государственную границу, контроль за охраняемыми предприятиями, за оружием, экспортный контроль и т. д. (рисунок 2.2). Контрольные мероприятия в рамках данных видов контроля не регистрируются в ЕРКНМ и ЕРП и не отражаются в общей статистике КНД. В дальнейшем при описании итогов контрольной (надзорной) деятельности за 2024 год речь будет идти только о видах контроля, регулируемых законами 248-ФЗ и 294-ФЗ.

Рисунок 2.2.
Виды контроля
и их регулирование



Источник: подсчеты авторов на основе нормативных правовых актов, ЕРВК и ЕРКНМ

1 Здесь и далее подсчет количества видов государственного контроля (надзора) осуществлен НИУ ВШЭ и предполагает более дробный учет, чем это предусмотрено в настоящий момент Единым реестром видов контроля (ЕРВК).

По некоторым видам контроля не регистрируется какая-либо активность в открытых источниках. По данным ЕРКНМ, в 2024 году не было проведено ни одного контрольного (надзорного) мероприятия со взаимодействием с контролируруемыми лицами и ни одного профилактического мероприятия (в виде объявления предостережения или

проведения профилактических визита) по 35 видам контроля (или 20% от всех видов контроля). Однако по таким видам контроля могли проводиться мероприятия без взаимодействия с контролируемыми лицами (наблюдение, выездные обследования), а также предоставляться консультации контролируемым лицам.

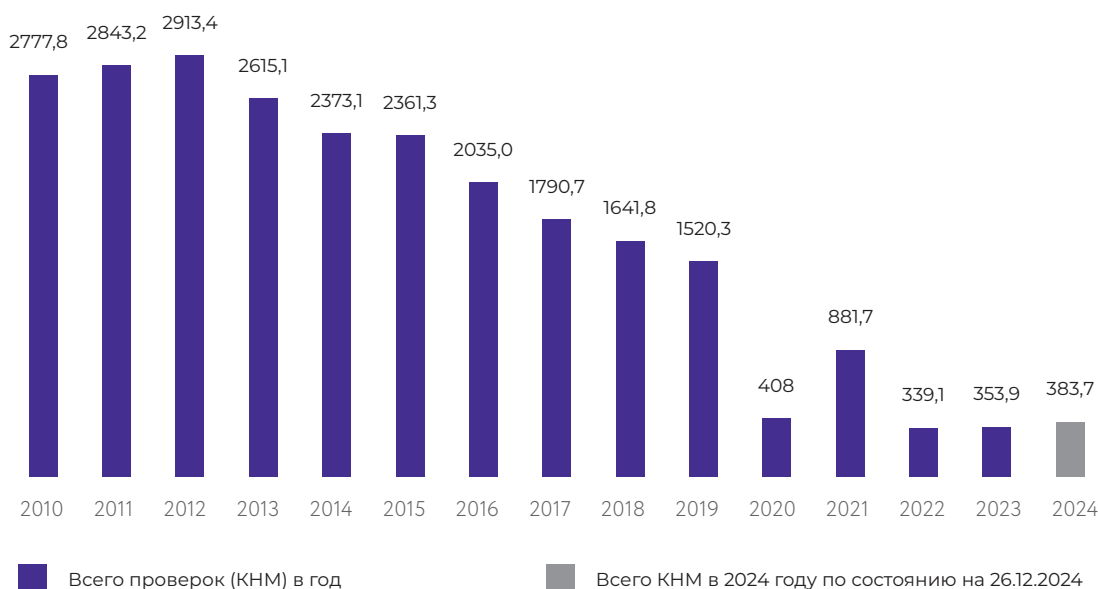
2.2. Динамика количества контрольных (надзорных) мероприятий¹

Показатели контрольной (надзорной) деятельности в 2024 году сохранили тенденцию последних лет кардинального сокращения плотности контроля. Начавшийся с пандемии в 2020 году и получивший существенную подпитку новыми антикризисными мерами в 2022 году подход Правительства РФ на максимальное сокращение проверок сохраняется. Статистические ряды с данными о количестве

проверок с 2010 по 2024 год приведены на рисунке 2.3. На указанном рисунке учтены данные по всем видам проверок (КНМ), проводимым КНО, как в соответствии с законом № 294-ФЗ и законом № 248-ФЗ (с 2020 года), так и в части проверок в отношении органов публичной власти, проводимых в соответствии с законом № 414-ФЗ и законом № 131-ФЗ.

Рис. 2.3.

Динамика количества контрольных (надзорных) мероприятий с 2010 по 2024 год (тыс. КНМ)



Источники: результаты федерального статистического наблюдения по форме 1-контроль, представленные на портале ГАС «Управление» (за период с 2010 по 2018 год)²;

Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году (за период с 2019 по 2023 год); данные ЕРКНМ

В 2024 году в России, по данным ЕРКНМ по состоянию на 26 декабря, в соответствии с нормами базового закона о контроле № 248-ФЗ было проведено 347,4 тыс. контрольных (надзорных) мероприятий (далее — КНМ). Однако по-прежнему продолжает действовать в отношении ряда немассовых видов контроля нормы Федерального закона № 294-ФЗ. Изначаль-

но планировалось, что переходный период продлится до конца 2024 года, после чего «старый» закон о контроле окончательно утратит силу. Однако в августе 2024 года Государственная Дума продлила действие Федерального закона № 294-ФЗ еще на один год (до 31 декабря 2025 года). В отчетном году по нормам данного закона было проведено 17,9 тыс. проверок. Таким

¹ Здесь и далее приводятся данные ЕРКНМ по 2024 году, актуальные на 25.12.2024.

² Данные приводятся по публикации «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации. Аналитический доклад — 2020–2021. РСПП, НИУ ВШЭ. М.: 2021. С. 102.

Таблица 2.1.

Антикризисные меры в 2020, 2022 и 2024 годах

Антикризисные меры			
	2020	2022	2024
Допустимые случаи плановых проверок (КНМ)	Плановые проверки крупного бизнеса при наличии объектов, отнесенных к чрезвычайно высокому риску	Плановые КНМ социальных учреждений высоких рисков в рамках санитарно-эпидемиологического и пожарного надзоров. Плановые КНМ отдельных объектов в рамках надзора в области промышленной безопасности, ветеринарного контроля (надзора)	Плановые проверки всех объектов контроля, отнесенных к высокому или чрезвычайно высокому риску. Плановые проверки организаций по обучению и воспитанию детей заменяются на профилактические визиты, от проведения которых нельзя отказаться
Ограничение на внеплановые проверки	Преимущественно только в случаях причинения вреда или угрозы причинения вреда при условии согласования с органами прокуратуры и в отдельных случаях, установленных Правительством РФ		

Источники: постановление Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 и постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336

образом, суммарно (без учета «публичных» проверок в отношении органов власти по законам № 414-ФЗ и 131-ФЗ) по предварительным данным в 2024 году было проведено 365,3 тыс. проверок, что немногим больше, чем в предыдущем году (+7,5%).

При анализе данных ЕРКНМ на портале Генеральной прокуратуры РФ были обнаружены немногочисленные случаи (до 300 проверок), когда КНО включали сведения о КНМ, в отношении которых по всем признакам должны применяться нормы нового закона о контроле в старый реестр проверок (ЕРП), соответственно, по «старому» закону о контроле, то есть с меньшими гарантиями защиты прав предпринимателей. Подобные факты необоснованного ухода из-под действия нового регулирования недопустимы и будут пресекаться совместными действиями Минэкономразвития России и Генеральной прокуратуры РФ.

Невысокие показатели контрольной (надзорной) активности являются прямым следствием объявленного Правительством РФ моратория на проведение проверок, в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10.03.2022 № 336.

В таблице 2.1 приведен краткий обзор антикризисных мер в части контрольной

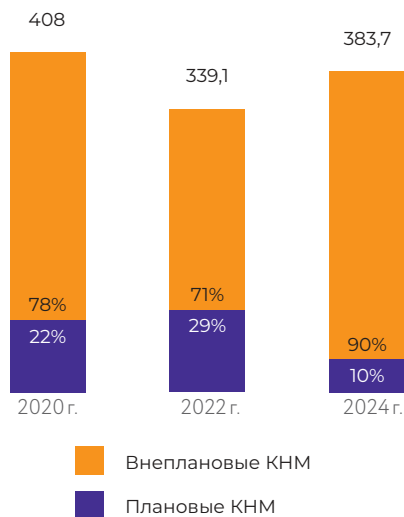
(надзорной) деятельности, принятые в 2020, 2022 и 2024 годах Правительством РФ.

Контрольные органы, ограниченные в проведении КНМ со взаимодействием с контролируемыми лицами, направляют свои усилия на осуществление «альтернативных» форм контроля: выездных обследований и профилактических визитов. Их проведение никак не ограничено, но они имеют и меньшее административное воздействие на бизнес. По итогам таких мероприятий нельзя привлечь к административной ответственности, но в некоторых случаях Правительство РФ допускает по их итогам возможность выдачи обязательного для исполнения предписания. С лета 2024 года КНО стали вносить сведения о таких предписаниях, выданных по итогам КНМ без взаимодействия с контролируемым лицом, в ЕРКНМ. В настоящем докладе статистика таких предписаний не приводится, так как внесение сведений о них в ЕРКНМ проходило поэтапно. В 2025 году регистрация таких сведений в ЕРКНМ будет предусмотрена на законодательном уровне.

При этом в 2024 году законодатель обобщил подходы к ограничению контроля на законодательном уровне, сделав их «постоянными» в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О вне-

Рисунок 2.4.

Количество плановых
и внеплановых КНМ в 2020,
2022 и 2024 годы (тыс. КНМ)



Источник: Сводный доклад
о государственном контроле
(надзоре), муниципальном контроле
в Российской Федерации в 2023 году
(за период с 2020 по 2023 год);
данные ЕРКНМ

сении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

Как видно из таблицы 2.1, в отношении допустимых случаев проведения внеплановых КНМ ограничения КНД в 2020–2024 годах носят примерно одинаковый характер. На рисунке 2.4 проведено сравнение количества плановых и внеплановых КНМ в 2020–2024 годах (по всем видам проверок (КНМ) в соответствии с законами № 248-ФЗ, 294-ФЗ, 414-ФЗ, 131-ФЗ).

На рисунке 2.4 видно заметное сокращение доли плановых КНМ в 2024 году по сравнению с 2022-м. Это контрастирует с тем, что Правительство РФ в конце 2022 года ослабило мораторий на проверки, допустив проведение плановых КНМ в отношении всех объектов с высокими рисками. Однако в 2023 году Правительство РФ также ввело ограничения на проведение плановых проверок в отношении всех организаций по обучению и воспитанию детей. Это группа контролируемых лиц всегда занимала существенную долю среди тех, кто подвергался плановому контролю. Образовательные организации были переведены под более щадящую форму контроля — профилактические визиты, от которых нельзя отказаться.

2.3. Характеристики КНМ

Распределение КНМ по уровням власти в 2024 году практически не изменилось по сравнению с предыдущими годами. Основной объем контрольной (надзорной) деятельности, как и прежде, сконцентрирован на федеральном уровне. На рисунке 2.5 представлены данные о распределении КНМ по уровням власти в 2022–2024 годах (по всем видам проверок (КНМ) в соответствии с законами № 248-ФЗ, 294-ФЗ, 414-ФЗ, 131-ФЗ).

Структура контроля (в разрезе видов КНМ, проведение которых доступно для контролеров) постепенно претерпевает изменения. Если рассматривать мероприятия, проведенные только в рамках закона 248-ФЗ, то выездная проверка по-прежнему является доминирующей формой контроля (52% от общего количества КНМ в 2024 году). Однако следующими по популярности формами контроля стали такие новые формы, как инспекционный визит (12%) и контрольная закупка (23%). Документарная проверка вытеснена на четвер-

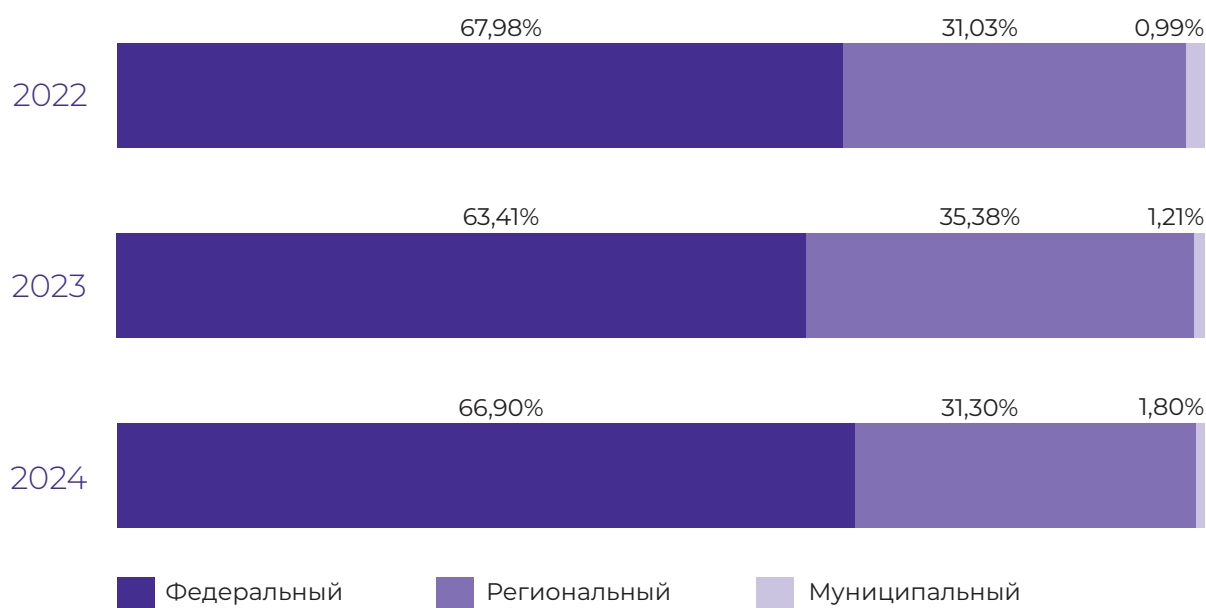
тое место (10%). На рисунке 2.6 приведены данные о том, как КНО реализовали законодательные возможности по проведению новых видов КНМ в 2022–2024 годах.

Неожиданно большое количество КНМ было проведено в 2024 году в форме контрольной закупки (+474% относительно 2023 года). Однако 95% таких мероприятий (76,86 тыс.) от их общего количества было проведено налоговыми органами при осуществлении контроля за применением контрольно-кассовой техники. Иные КНО провели в 2024 году только 3,9 тыс. контрольных закупок. Относительно общего количества КНМ по виду контроля контрольные закупки также часто применяются при осуществлении контроля в области розничной продажи алкогольной продукции (35,4%) и надзора в области защиты прав потребителей (30,7%).

Инспекционный визит стал доминирующей формой контроля в следующих видах контроля со значительным числом КНМ:

Рисунок 2.5.

Распределение КНМ по уровням власти в 2022–2024 годах



Источник: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году (за период с 2020 по 2023 год); данные ЕРКНМ

Рисунок 2.6.

Распределение видов КНМ, проведенных в соответствии
с законом № 248-ФЗ в 2022–2024 годы (тыс. КНМ)



Источник: данные ЕРКНМ

- федеральный и региональный контроль в области охраны объектов культурного наследия (84% и 72% соответственно);
- жилищный контроль и лицензионный контроль за осуществлением предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами (70% и 49% соответственно).

Рейдовые осмотры популярны при проведении муниципального земельного контроля и государственного земельного надзора (7,5% и 3,5% от общего числа КНМ соответственно), регионального государственного строительного надзора (3%), пожарного надзора (2,4%). В частности, в рамках строительного надзора было проведено 1729 рейдовых осмотров, в рамках пожарного надзора — 637 таких КНМ.

2.4. Профилактика в 2024 году

Реализация реформы КНД фактически привела к приоритету профилактических мероприятий над КНМ. В 2024 году (по состоянию на 26.12.2024) было объявлено более 2,23 млн предостережений и проведено более 1,16 млн профилактических визитов. На рисунке 2.7 приведена динамика проведения указанных профилактических мероприятий в 2022–2024 годах.

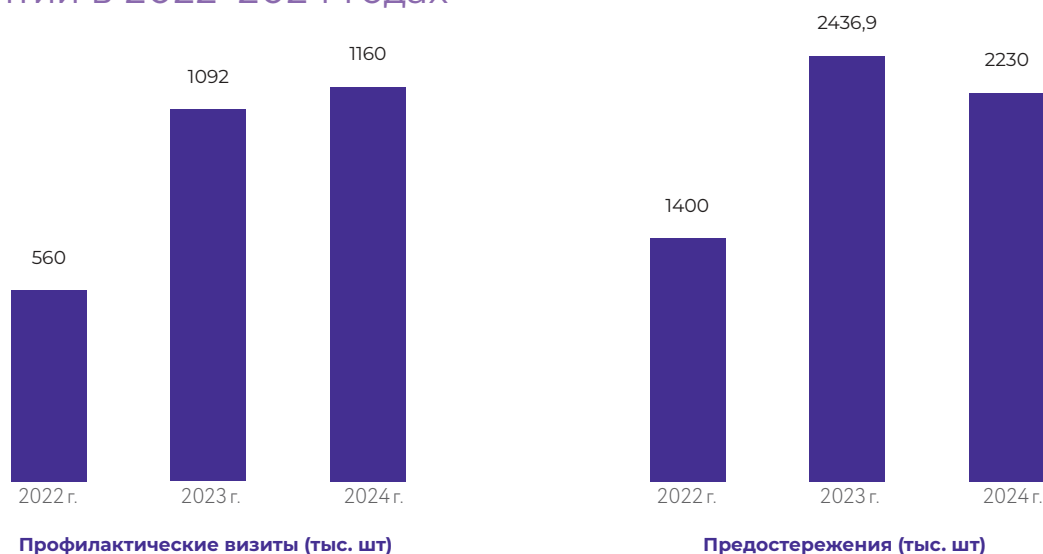
Динамика проведения таких мероприятий после взрывного роста в 2023 году, видимо, пришла к точке равновесия и вышла на плато. На форуме контрольных (надзорных) органов, прошедшем в Калининграде в ноябре 2024 года, кураторы реформы КНД обсуждали необходимость «донастройки» системы профилактики, исходя из понимания ее целей и задач. Государство тратит существенные средства на обеспечение консультаций, профилактических визитов и желает видеть эффекты от данных издержек¹. Ко-

личественные показатели профилактических мероприятий точно не должны быть самоцелью реформы КНД.

Бизнес же в основном приветствует переориентацию контрольной (надзорной) деятельности на профилактику. Хотя проведение профилактических визитов и вызывает настороженность у большинства предпринимателей, как любое взаимодействие с инспектором, но, во-первых, по результатам профилактики компания не может быть привлечена к административной ответственности и ей не может быть выдано предписание (кроме отдельных исключений, предусмотренных в НПА). Во-вторых, предприниматели могут отказаться от проведения профилактического визита, также кроме отдельных исключений. В 2024 году в ЕРКНМ зарегистрировано 57,3 тыс. отказов компаний от предложенных им профилактических визитов (то есть 4,9% от общего количества профилактических визитов).

Рисунок 2.7.

Динамика проведения профилактических мероприятий в 2022–2024 годах



Источник: Сводный доклад о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации в 2023 году (за период с 2022 по 2023 год); данные ЕРКНМ

1 <https://svoedeloplus.ru/2024/11/05/profilaktika-ne-podtalkivaet-kompanii-k-vypolneniyu-obyazatelnyh-trebovanij/?ysclid=m4odistcl8144895027>

2.5. Плотность контроля

По оценкам НИУ ВШЭ на базе открытых данных ЕРКНМ, в 2024 году в отношении 184 тыс. компаний были проведены какие-либо КНМ.

В соответствии с данными ПФР России за 2022 год в России числилось 3,3 млн работодателей¹. Если принять это значение за количество реально осуществляющих дея-

тельность хозяйствующих субъектов, деятельность которых может быть проверена, то в 2024 году хотя бы раз была проверена каждая 18-я компания.

В таблице 2.2 и на рисунке 2.8 приведены сведения о распределении КНМ в отношении компаний по их плотности.

Таблица 2.2.

Группы распределения количества КНМ в отношении компаний в 2020 и 2022 годах по данным ЕРП и ЕРКНМ

	2020	2022	2024
Экстремальная интенсивность контроля (100 и более проверок в год)	98 проверенных лиц — 21,2 тыс. проверок	60 проверенных лиц — 11,8 тыс. проверок	55 проверенных лиц — 11 тыс. проверок
Высокая интенсивность контроля (10–99 проверок в год)	4,4 тыс. проверенных лиц — 91,6 тыс. проверок	2,7 тыс. проверенных лиц — 54,8 тыс. проверок	3,3 тыс. проверенных лиц — 66 тыс. проверок
Средняя интенсивность контроля (4–9 проверок в год)	17,2 тыс. проверенных лиц — 90,5 тыс. проверок	12,8 тыс. проверенных лиц — 64,9 тыс. проверок	8,8 тыс. проверенных лиц — 48,9 тыс. проверок
Низкая интенсивность контроля (2–3 проверки в год)	59,1 тыс. проверенных лиц — 134,4 тыс. проверок	47,7 тыс. проверенных лиц — 110,2 тыс. проверок	28,8 проверенных лиц — 64,4 тыс. проверок
Крайне низкая интенсивность контроля (1 проверка в год)	157,2 тыс. проверенных лиц	114,8 тыс. проверенных лиц	143,1 тыс. проверенных лиц

Источник: ЕРКНМ

Таким образом, в 2024 году среднее количество проверок на одну компанию стало меньше, но в отношении большего количества лиц была проведена хотя бы одна проверка.

Резкое снижение плотности КНМ произошло в том числе за счет их замещения профилактическими мероприятиями. По оценкам НИУ ВШЭ на базе открытых данных ЕРКНМ, профилактические мероприятия в 2024 году по состоянию на середину декабря затронули не менее 930 тыс. компаний (почти в пять раз больше, чем КНМ) или каждую четвертую компанию в России

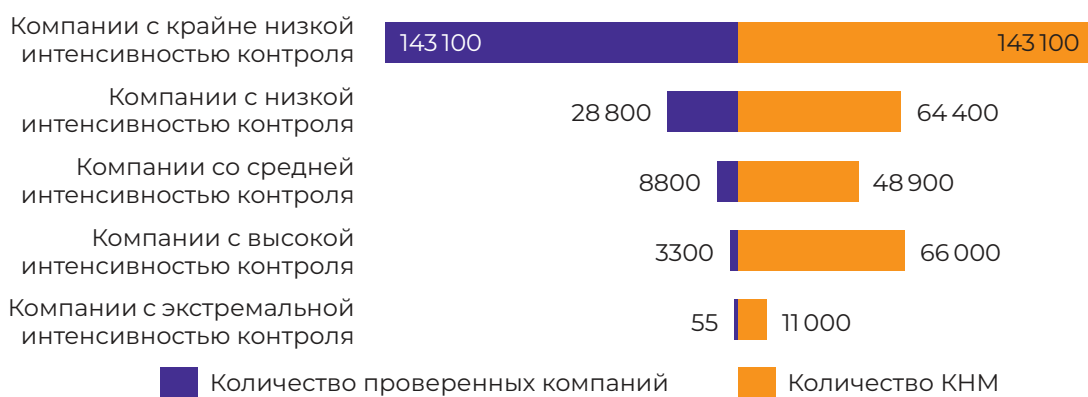
с персоналом. Именно в отношении такого количества юридических лиц или индивидуальных предпринимателей было объявлено одно или более предостережение и (или) был проведен один или более профилактический визит. Предостережения были выданы 751 тыс. компаний, а профилактические визиты прошли в 458 тыс. компаний.

Кардинальные изменения ландшафта контрольной (надзорной) деятельности лучше всего продемонстрировать на практике контроля крупнейших продуктовых ретейлеров (рисунок 2.9).

1 Годовой отчет 2022 // Социальный фонд России [Эл. ресурс]. https://sfr.gov.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/GodOtchet_2022.pdf (дата обращения 14.12.2024).

Рисунок 2.8.

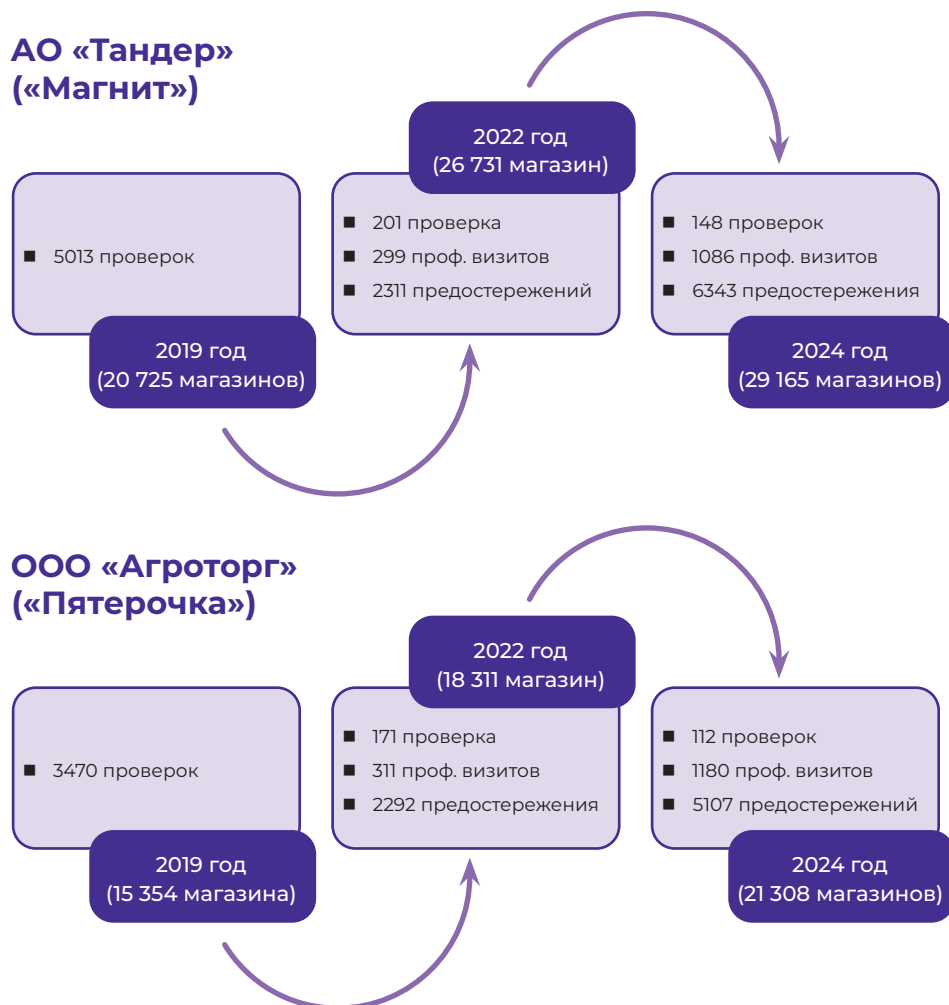
Распределение проверенных юридически лиц и индивидуальных предпринимателей по интенсивности контроля в 2024 году



Источник: ЕРКНМ

Рисунок 2.9.

Контроль крупнейших продуктовых ретейлеров в 2019, 2022 и 2024 годах



Источник: ЕРП (в части проверок в 2019 году в соответствии с законом № 294-ФЗ), ЕРКНМ (в части КНМ в соответствии с законом № 248-ФЗ), корпоративная отчетность АО «Тандер», ООО «Агроторг»

Рисунок 2.10.

Распределение контролируемых лиц, в отношении которых были проведены КНМ в соответствии с законом № 248-ФЗ по видам деятельности в 2022 и 2024 годах



Источник: данные ЕРКНМ

Исходя из данных на рисунке 2.9 можно сделать вывод о продолжающемся тренде сокращения плотности контроля. Отсутствие заметных для общества негативных последствий, связанных с ослаблением контроля, свидетельствует о приемлемости рисков и оптимальности принятых решений.

Распределение КНМ по отраслям экономики не является однородным. Отдельные сферы деятельности находятся под более пристальным вниманием контролирующих органов. В 2024 году контроль традиционно был сосредоточен на сфере образования (17% от всех проверенных лиц)¹. Однако доля проверок таких лиц существенно сократилась по сравнению с 2022 годом, когда к сфере образования относилось 38% проверенных лиц. Причиной такого изменения является переход на проведение в отношении образовательных орга-

низаций вместо плановых проверок профилактических визитов, который был предусмотрен постановлением Правительства РФ № 336 в марте 2023 года.

На рисунке 2.10 представлены данные о распределении проверенных лиц по отраслям экономики в 2022 и 2024 годах (в зависимости от указанного такими лицами основного кода вида экономической деятельности).

Переход на проведение вместо плановых проверок образовательных организаций профилактических визитов привел к изменению удельного веса государственных и муниципальных учреждений в общем количестве проверенных лиц. По оценкам НИУ ВШЭ на базе открытых данных ЕРКНМ и сведений СПАРК-Интерфакс, если в 2022 году среди таких лиц учреждения составляли 51%, то в 2024 году в отно-

¹ Оценка проведена с использованием ресурса СПАРК-Интерфакс в отношении 60% от всей совокупности проверенных лиц. ИНН иных 40% проверенных лиц по данным ЕРКНМ не были идентифицированы.

шении государственных и муниципальных учреждений было проведено 30% всех КНМ¹. Несмотря на существенное сокращение доли таких лиц, доминирование контрольной (надзорной) деятельности в отношении государственного сектора сохраняется. То же самое можно сказать и о профилактической работе в рамках КНД. 39% всех лиц, в отношении которых в 2024 году были проведены профилактические визиты, относились к государст-

венным и муниципальным учреждениям. Также для 27% профилированных лиц основным видом деятельности являлось образование².

Таким образом, фокус внимания контрольной (надзорной) деятельности сохраняется на учреждениях, выполняющих социально-значимые функции (детские сады, школы, поликлиники, больницы), то есть на собственной подведомственной сети.

1 Оценка проведена с использованием ресурса СПАРК-Интерфакс в отношении 60% от всей совокупности проверенных лиц. ИНН иных 40% проверенных лиц по данным ЕРНКМ не были идентифицированы.

2 То же замечание.

2.6. Органы и виды контроля

По оценкам НИУ ВШЭ на базе открытых данных ЕРКНМ, в 2024 году КНМ проводили более 1,7 тыс. федеральных, региональных и муниципальных КНО¹. На рисунке 2.11 представлены сведения о федеральных КНО с наибольшим количеством КНМ и профилактических визитов, проведенных в соответствии с законом № 248-ФЗ.

Два ведомства (МЧС России и Роспотребнадзор) провели в 2024 году больше половины всех профилактических визитов (60%). В 2023 году два указанных КНО в совокупности проводили также больше всех КНМ. Совокупно годом ранее ими было проведено 43,5% КНМ. В 2024 году МЧС России и Роспотребнадзор провели треть всех КНМ (29,2%), так как основные ресурсы, видимо, были направлены на профилактические визиты, количество которых у данных ведомств кратно больше, чем количество КНМ.

Анализ сведений ЕРКНМ показывает, что в 2024 году КНМ проводились в рамках 104

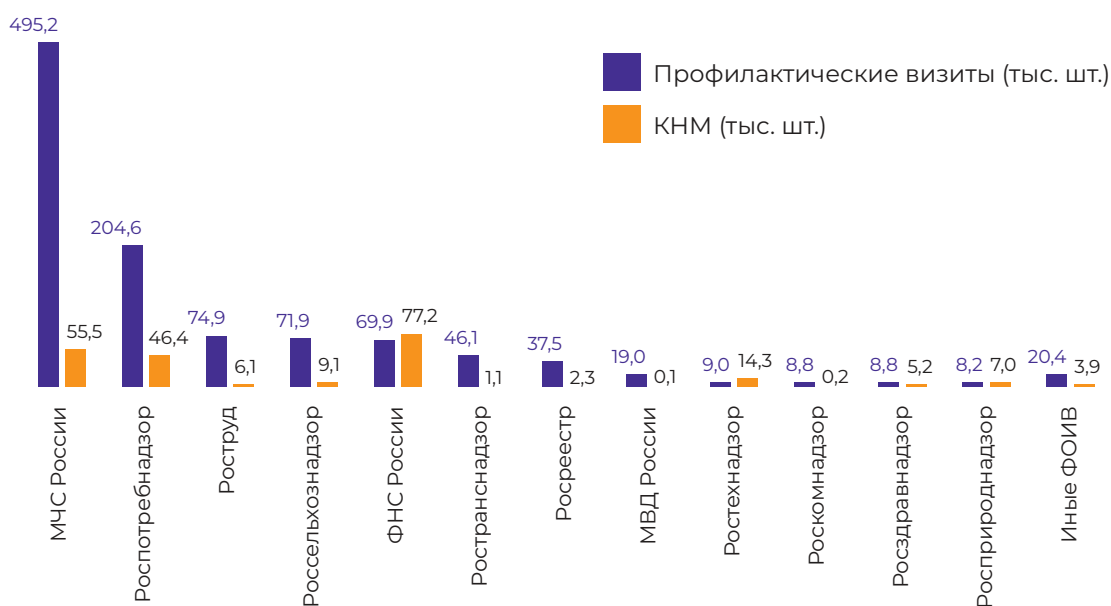
видов контроля, регулируемых Федеральным законом № 248-ФЗ.

В таблице 2.3 приведены сведения о видах контроля, в рамках которых в 2024 году проводилось наибольшее количество КНМ.

В 2024 году 60% КНМ и 70% профилактических визитов проводилось в рамках пяти массовых видов контроля: санитарно-эпидемиологический контроль (надзор), пожарный надзор, строительный надзор, надзор за соблюдением трудового законодательства и контроль за контрольно-кассовой техникой. Последний вид контроля стал новичком среди лидеров. В предыдущие годы в публичных реестрах не регистрировалась высокая активность налоговых органов в рамках данного направления деятельности. В 2024 году по такому виду контроля произошел всплеск не только КНМ, но и профилактических визитов. При этом КНМ в этом году проводились почти исключительно в форме контрольной закупки. Следует отметить,

Рисунок 2.11.

Количество КНМ и профилактических визитов, проведенных крупнейшими федеральными КНО в 2024 году в соответствии с законом № 248-ФЗ (по состоянию на 26.12.2024)



Источник: данные ЕРКНМ

1 С учетом территориальных органов КНО.

Таблица 2.3.

Сведения о видах контроля, в рамках которых в 2024 году проводилось наибольшее количество КНМ и профилактических визитов

Виды контроля	Количество КНМ по виду контроля	Доля от всех КНМ	Количество профилактических визитов	Доля от всех профилактических визитов
Федеральный государственный пожарный надзор	27 044	7,74%	479 349	41,14%
Санитарно-эпидемиологический надзор	36 063	10,33%	184 532	15,84%
Контроль за применением контрольно-кассовой техники	77 202	22,10%	69 587	5,97%
Контроль (надзор) в сфере труда	6 071	1,74%	74 395	6,38%
Региональный государственный строительный надзор	61 263	17,54%	9 987	0,86%
Государственный земельный надзор	6 855	1,96%	46 689	4,01%
Региональный контроль за управлением многоквартирными домами	36 922	10,57%	4 180	0,36%
Государственный автодорожный надзор	273	0,08%	40 215	3,45%
Надзор в области гражданской обороны	28 030	8,03%	5 934	0,51%
Надзор в области защиты прав потребителей	10 554	3,02%	22 620	1,94%
Ветеринарный надзор	2 784	0,80%	22 902	1,97%
Надзор в области безопасности дорожного движения	137	0,04%	18 962	1,63%
Жилищный надзор	13 629	3,90%	2 972	0,26%
Фитосанитарный контроль (надзор)	725	0,21%	15 705	1,35%
Контроль в сфере образования	226	0,06%	11 561	0,99%
Иные виды контроля	41 480	11,88%	155 654	13,36%

Источник: данные Минэкономразвития России

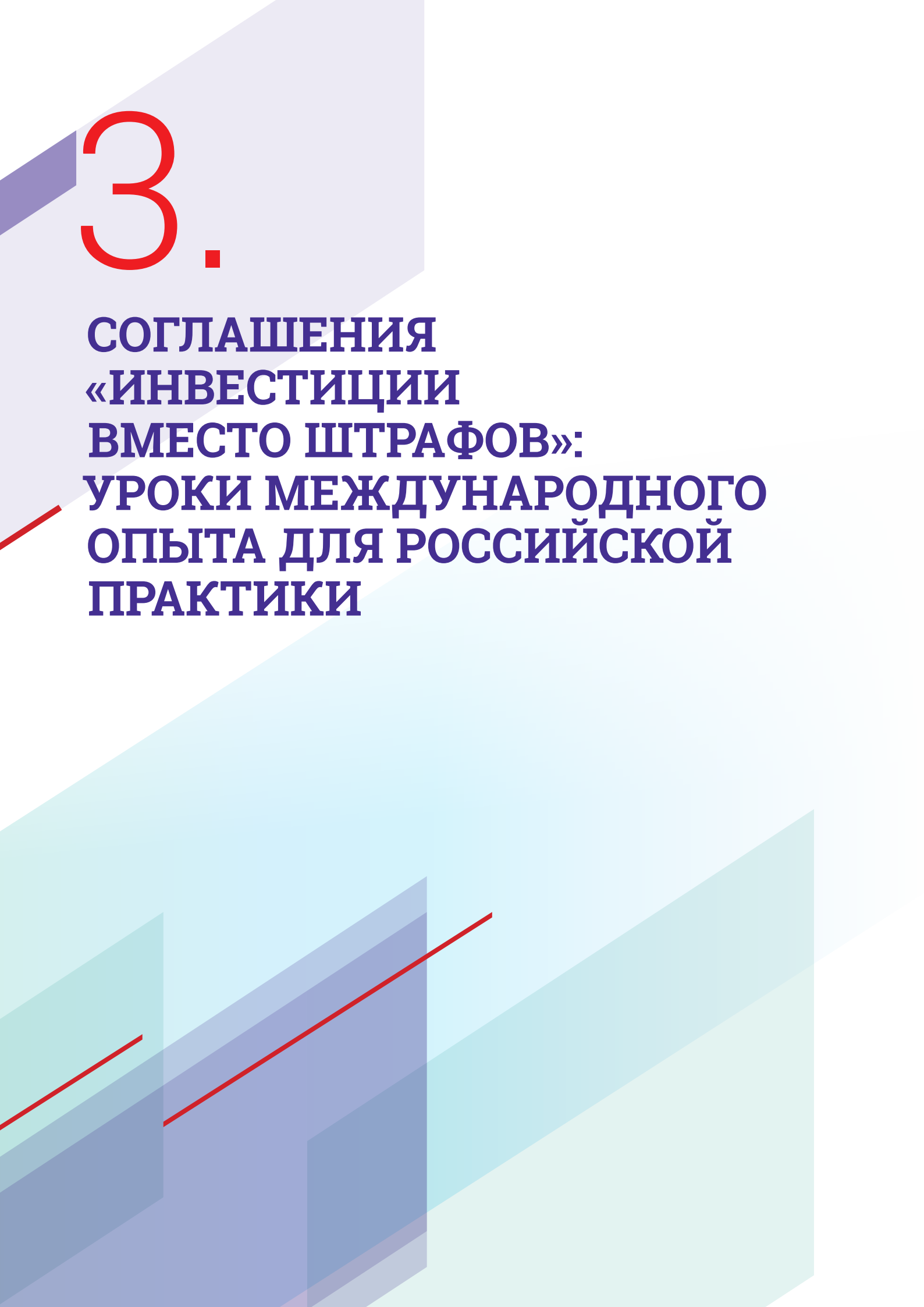
что в сентябре 2024 года Правительство РФ своим постановлением от 11.09.2024 № 1234 разрешило налоговым органам проводить проверки предпринимателей с некоторыми особенностями по сравнению с общим порядком, установленным законом № 248-ФЗ. Если по результатам контрольной закупки были выявлены нарушения обязательных требований, то в этом случае для проведения проверки не требуется издания распоряжения, а в ЕРКНМ сведения о проверке могут быть включены позже, но не позднее 5 рабочих дней с момента начала проверки. Кроме

того, Правительство РФ разрешило налоговым органам увеличивать срок контрольной закупки до 25 рабочих дней и объявлять контролируемому лицу о проведении в отношении него контрольной закупки в течение 2 рабочих дней со дня завершения срока контрольной закупки. Таким образом, налоговые органы получили весомые полномочия и привилегии в проведении проверок использования касс, что наряду со всплеском контрольных мероприятий свидетельствует о повышении роли данного вида контроля.

РАЗДЕЛ



**ИНСТРУМЕНТЫ
СИСТЕМЫ
ПРОФИЛАКТИКИ**



3.

**СОГЛАШЕНИЯ
«ИНВЕСТИЦИИ
ВМЕСТО ШТРАФОВ»:
УРОКИ МЕЖДУНАРОДНОГО
ОПЫТА ДЛЯ РОССИЙСКОЙ
ПРАКТИКИ**

3.1. Контуры системы соглашений в России

Впервые в официальном публичном поле идея внедрения механизмов заключения соглашений между КНО и контролируемым лицом об устранении нарушений обязательных требований, которые бы освобождали лицо от применения мер ответственности, появилась с утверждением Концепции совершенствования контрольной (надзорной) деятельности до 2026 года¹.

В РФ острота проблемы была связана, прежде всего, с ростом количества контрольных мероприятий в отношении государственных и муниципальных учреждений, которые стали основным объектом проверок после введения в 2022 году моратория на контрольную деятельность². Соответственно, бюджетные учреждения стали основным плательщиком административных штрафов в бюджеты. При этом основным источником финансирования их деятельности являются государственные и муниципальные бюджеты, объем годового финансирования, как правило, определен достаточно точно, возможности получения учреждением дополнительных средств ограничены. В результате такого рода контроль с точки зрения государственного и общественного интереса причинял больше вреда, фактически лишая учреждение финансирования, которое могло бы быть потрачено на устранение нарушений и улучшение параметров своей деятельности. В конечном итоге эффект для учреждения сводился к возврату денежных средств в бюджет, а для государства — к перераспределению средств между бюджетами.

Следует отметить, что в определенной мере негативные эффекты избыточной ответственности проявляются и в случае с частными компаниями, которые по различным причинам ограничены в свободных средствах, особенно малый и средний бизнес. В результате вместо инвестиций в снижение уровня рисков мы имеем ограничение оборотных средств, рост дол-

говой нагрузки и риски закрытия бизнеса в результате чрезмерных штрафов.

В разделе 7 Концепции обосновывается внедрение данного механизма в отношении государственных и муниципальных учреждений, хотя предлагается рассмотреть вопрос о распространении механизма заключения соглашений на иных контролируемых лиц. Сам механизм должен был выглядеть следующим образом. После выдачи предписания об устранении нарушений обязательных требований бюджетным учреждением формируется дорожная карта, содержащая меры и действия, которые будут предприняты контролируемым лицом с целью устранения нарушения. Дорожная карта согласовывается с учредителем (прежде всего, на предмет достаточности финансирования) и контрольным (надзорным) органом, который, в свою очередь, разрабатывает и утверждает план мероприятий по проверке исполнения дорожной карты. После заключения соглашения об устранении нарушений выданное контрольным органом предписание отменяется.

Для внедрения данного механизма Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» в базовый закон о контроле была включена статья 90² о соглашениях о надлежащем устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Новые нормы достаточно существенно расширяют сферу применения механизма заключения соглашений об устранении нарушений обязательных требований по сравнению с Концепцией.

Прежде всего, закладывается возможность применения данного механизма к любым контролируемым лицам, а не только государственным и муниципальным учреждениям, что представляется крайне важной и полезной новацией.

1 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21.12.2023 № 3745-р.

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

При этом предмет соглашений сформулирован достаточно узко — устранение нарушений обязательных требований, а также осуществление мероприятий по оценке исполнения программы устранения нарушений. В соответствии с соглашением контролируемое лицо или его учредитель (орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя контролируемого лица) обязуется поэтапно выполнять мероприятия, направленные на устранение выявленных нарушений обязательных требований, выделить соответствующие ресурсы, обеспечить ликвидацию негативных последствий выявленных нарушений обязательных требований в случае их наступления, обеспечить допуск должностных лиц контрольного (надзорного) органа на объект контроля в целях оценки соответствия, а контрольный (надзорный) орган приостанавливает действие предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований.

Сразу сделаем акцент на том, что предлагаемый механизм остается в парадигме контроля за нарушениями обязательных требований, а не управления критическими рисками. При этом формально закон не исключает включения в соглашение более широкого круга обязательств контролируемого лица, обеспечивающих минимизацию рисков на будущее.

Указанным законом предусматривается, что соглашения могут заключаться только в целях соблюдения публичных интересов, прав граждан и организаций, осуществления деятельности социальных учреждений в случае, если устранение выявленных нарушений обязательных требований требует значительных временных и материальных затрат, капитальных вложений, включая затраты на строительство, реконструкцию или техническое перевооружение, приобретение машин, оборудования, инструментов, инвентаря, выделения бюджетных средств бюджетным учреждениям, и в целях недопущения ситуаций мас-

сового сокращения работников, снижения выпуска продукции, товаров и услуг, имеющих стратегическое значение и социально-экономическую значимость. Таким образом, данная норма недвусмысленно ориентирует на то, что соглашения должны заключаться только в случае необходимости значительных инвестиций, а также с учетом социальной значимости предприятия для общества и государства.

Соглашение подлежит согласованию с органами прокуратуры.

Проверка исполнения условий соглашения осуществляется в соответствии с включенным в соглашение перечнем мероприятий по оценке исполнения программы устранения нарушений. Закон также дает КНО и органам прокуратуры возможность признать соглашение неисполненным до момента истечения его срока при наличии фактов, свидетельствующих, что контролируемое лицо или его учредитель не предпринимают действий, направленных на исполнение соглашения.

Контролируемое лицо не имеет права отказать от исполнения соглашения в одностороннем порядке.

Более детальное регулирование порядка заключения, изменения, продления, расторжения соглашения, условий соглашения, круга лиц, имеющих право на заключение соглашения, будет предусматриваться в дальнейшем в постановлении Правительства РФ.

Отдельно отметим, что новации закона о госконтроле требуют принятия коррелирующих изменений в КоАП РФ, обеспечивающих освобождение контролируемого лица от административной ответственности в случае надлежащего исполнения обязательств по соглашению об устранении нарушений обязательных требований. Соответствующий законопроект был размещен Минюстом России на федеральном портале проектов НПА¹.

¹ Проект федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», ID проекта 01/05/07–24/00149335 // Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=149335#> (дата обращения: 01.12.2024).

3.2. Соглашения КНО с контролируемыми лицами: смена парадигм?

Можно без преувеличения сказать, что внедрение соглашений об инвестициях вместо ответственности для российской практики станет революционной новацией. Такие соглашения по своей природе не вполне вписываются в отечественные традиции правового регулирования и государственного контроля и предполагают определенную смену взглядов на правоприменение и государственный контроль.

Российская модель контроля основана на четком разграничении регулирования и правоприменения. Задача регулятора — предложить такую систему исчерпывающих правил, которая позволяла бы полностью исключать риски безопасности (концепция полного избегания риска). Для этого государство должно в полной мере контролировать объект контроля, устанавливая для контролируемого лица единственно верную модель поведения. Отсюда российская традиция установления большого количества детальных правил (обязательных требований), регламентирующих все стороны деятельности контролируемого лица.

При этом правоприменителю (КНО, суду) отводится достаточно пассивная роль — оценивать соблюдение массива обязательных требований и применять меры ответственности в случае их несоблюдения. Сфера усмотрения контрольного органа в принципе может быть только крайне узкой и касаться локальных вопросов, иначе возникают риски коррупционного поведения. Отметим, что в качестве основного коррупционного фактора в настоящее время рассматриваются необоснованно широкие пределы усмотрения правоприменителя¹, при этом на практике при проведении антикоррупционной экспертизы не столько оценивается обоснованность усмотрения, сколько отрицается сама возможность дискреции государственного органа.

Именно поэтому в российской традиции право чаще всего определяется как совокупность НПА (правовых норм, правовых

предписаний), а правоприменительные механизмы рассматриваются как что-то внешнее по отношению к праву. При этом доминирование парадигмы механистического правоприменения как пассивного приведения в силу сформулированных регулятором правовых предписаний приводит к явной недооценке значения правоприменения для эффективного правового регулирования. Объективно существующая активная роль и усмотрение правоприменителя из-за этого фактически вытесняются в «серую» зону. От этого дискреция не становится меньше, однако она реализуется не по четким правилам и принципам, а во многом хаотично и с рисками злоупотреблений. При этом борьба с такими злоупотреблениями идет преимущественно по пути дальнейшего отрицания усмотрения правоприменителя.

Конечно, данная парадигма в определенной мере размывается в ходе проведения реформы контрольно-надзорной деятельности. Полноценное внедрение системы управления рисками в целом предполагает переход от контроля за нарушениями обязательных требований к контролю за рисками. Однако трудности перехода от простого установления периодичности КНМ в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска к полноценному управлению рисками со стороны контрольного органа демонстрируют силу традиции.

Соглашения об устранении нарушений — это еще один шаг в сторону от модели «пассивного» правоприменения.

Вообще, следует отметить, что нами часто недооценивается роль традиций правоприменения при проведении реформ, включая реформы госконтроля. У практиков принято достаточно равнодушно относиться к рассуждениям общего плана о целях и принципах. Между тем именно общие нарративы представляют собой оптику, через которую мы оцениваем какие-то вещи как «очевидные» и само собой разумеющиеся, либо, наоборот, как

1 Пункт 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.

недопустимые. Любой сотрудник КНО понимает, что если его действия прямо не вытекают из правовых норм, то высоки риски предъявления претензий со стороны прокуратуры. Поэтому расширение сферы усмотрения КНО, в общем-то, является часто нежелательным для контролера. Именно поэтому так сложно идет внедрение системы управления рисками, предполагающей полную смену парадигмы работы КНО.

Как и система управления рисками в контрольной деятельности, механизм соглашений об инвестициях вместо штрафов привнесен в международную практику контроля из стран с англосаксонской традицией права, прежде всего из Великобритании, США, Канады, Австралии, Новой Зеландии.

В правовой традиции указанных стран сделан гораздо больший акцент на механизмы правоприменения (суды и административные органы), которые рассматриваются как часть правовой системы. Это позволяет обеспечивать баланс между интенсивностью регулирования посредством написанных на бумаге правовых предписаний и передачей полномочий правоприменительным органам. Корректно работающий правоприменитель, преследующий общее благо и опирающийся на общие цели и принципы, учитывающий сложившуюся практику и обычаи, позволяет минимизировать количество обязательных требований. Отсюда известный акцент в странах общего права на обычаях и судебной практике как источнике права. Однако это резко повышает требования к качеству правоприменительной деятельности.

Исторически в Великобритании такая возможность появилась в результате раннего ограничения абсолютной власти монарха, вынужденного следовать актам парламента, который одновременно выполнял функции высшей судебной инстанции, то есть сам же приводил в силу свои акты. Соответственно, административная деятельность, осуществляемая от имени короля, была юридизирована и ограничивалась внешними инстанциями. Это обусловило достаточно спокойное отношение к административному усмотрению, контроль за которым был институализирован.

В результате административные органы изначально являются активными субъектами, целью деятельности которых является не просто исполнение требований закона, а достижение общественного блага, для чего они наделяются широкими дискреционными полномочиями.

В данную модель гармонично вписывается осуществление государственного контроля, основанного на управлении рисками. Законодательство задает лишь общие цели и критические риски, которые должны быть устранены. Соответственно, количество обязательных требований невелико, при этом контролируемое лицо может самостоятельно выбирать пути обеспечения безопасности и устранения критических рисков, в том числе опираясь на добровольные стандарты. При этом роль КНО заключается не столько в оценке соблюдения обязательных требований, сколько в формальном и неформальном конструктивном взаимодействии с контролируемым лицом с целью совместного определения и реализации программы управления рисками. Отсюда вытекает и необходимость механизма заключения юридически обязывающих соглашений между КНО и контролируемым лицом, направленных на обеспечение управления рисками.

В литературе по проблемам государственного контроля в указанных странах является общим местом концепция так называемой пирамиды правоприменения¹ (см. рис. 3.1), которая также в некоторых случаях называется «лестница эскалации». Речь идет о том, что КНО должен последовательно использовать разнообразные меры реагирования на отклоняющееся поведение от наиболее мягких и неформальных мер (убеждение, неформальная переписка, обучение и информирование) к более формальным и репрессивным (формальные предостережения, запросы информации, уведомления о допущенном нарушении, предписания об устранении нарушений, административная, гражданская и уголовная ответственность вплоть до прекращения деятельности контролируемого лица). Соглашения между КНО и контролируемым лицом об устранении нарушений и инвестициях в этой пирамиде, в принципе, могут сопровождать каждый из этапов взаимодействия, включая судебную

1 См., например, Ayres I., Braithwaite J. Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate // Oxford University Press. 1992. P. 35; Ensuring Environmental Compliance. Trends and Good Practices // OECD. 2009. P. 73–92; Nehme M. Enforceable Undertakings: Are they Procedurally Fair? // Sydney Law Review. 2010. Vol. 32. P. 494.

Рисунок 3.1.

Пирамида правоприменения



Источник: Nehme M. *Enforceable Undertakings: Are they Procedurally Fair?* // *Sydney Law Review*. 2010. Vol. 32. P. 494

и досудебные стадии, однако в некоторых случаях они рассматриваются в качестве отдельного механизма.

При этом форма пирамиды обусловлена тем, что большая часть проблем и рисков (до 80%) устраняется на ранних стадиях в ходе неформального взаимодействия. Наоборот, случаи уголовной ответственности и прекращения деятельности должны быть единичными.

Как видим, в такой модели контроля КНО занимает проактивную роль, его деятельность направлена не столько на наказание нарушителя, сколько на профилактику и создание условий для устранения рисков безопасности, нормализацию деятельности контролируемого лица, поощрение конструктивного сотрудничества с КНО. Выявление нарушений не является неперенным основанием для применения мер ответственности, КНО применяет такие меры только в отношении злостных нарушителей, отказывающихся от добросовестного сотрудничества. В рамках данной модели создается система стимулов для такого взаимодействия, включая осво-

бождение от ответственности за нарушения либо уменьшение ее размера.

Соглашения КНО с контролируемым лицом позволяют формализовать такую деятельность, сделать обязательства лица юридически обязательными. При этом в отличие от стандартных наказаний соглашения направлены на удовлетворение взаимных интересов как контролируемого лица, так и государства и общества.

В странах континентальной Европы, прежде всего во Франции и Германии, правовая традиция развивалась принципиально иначе. На континенте¹ юридизация административной деятельности, которая ранее рассматривалась в качестве исключительной «королевской прерогативы», проходила мучительно в ходе кровавых революций. В абсолютных монархиях Европы суверен сам по себе считался источником власти, и его полномочия в принципе рассматривались как более или менее неограниченные и неподконтрольные. Публичного права эпохи абсолютизма просто не могло существовать, если, конечно, считать правом правила, которые одинаково-

1 Прежде всего во Франции.

во связывают и граждан, и элиты. Соответственно, задача гражданского общества состояла в стремлении максимально подчинить положение бюрократии нормам права. Бюрократия же, естественно, этому всячески сопротивлялась¹.

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 запрещено². И хотя в дальнейшем жизнь заставила отказаться от столь жесткого подхода, тем не менее правовая традиция континентальной Европы (особенно во Франции и Германии) тяготеет к модели детального «предписывающего» регулирования. В качестве дополнительного ограничения также выступает концепция равных прав, препятствующая дифференциации мер регулирования в зависимости от уровня рисков³.

Такая модель в корне противоречит идее гибкого управления рисками, предполагающей значительную степень усмотрения правоприменителя. Особенностью континентальной модели контроля, присущей в том числе Франции, Германии и России, является значительное количество детальных обязательных требований, минимальное усмотрение правоприменителя, который лишь следит за соблюдением требований, выдает предписания и применяет меры ответственности только при наличии нарушения.

По этим причинам в континентальной Европе крайне сложно идет внедрение риск-ориентированного подхода к госконтролю, часто все завершается на этапе дифференциации в зависимости от рисков периодичности проведения проверок. Углубление реформ требует, по сути, слома господствующей парадигмы, новой постановки задач для КНО, предполагающих его проактивную роль и существенное расширение сферы его усмотрения. Именно поэтому соглашения об инвестициях вместо штрафов нельзя назвать распространенным институтом в указанных странах.

Однако в действительности говорить о полном отсутствии таких соглашений даже в странах континентальной Европы нельзя. Функционально схожие институты известны большинству правовых порядков, однако они не позиционируются прямо как самостоятельные, а вписаны в процедуры разрешения споров либо неформальную практику деятельности административных органов. При этом они также предполагают достижение формальной либо неформальной договоренности и компромисса между государством и лицом, привлекаемым к ответственности, так что снижение размера ответственности обуславливается рядом мер, направленных на устранение нарушений и их последствий, а также условий для совершения правонарушения в будущем.

Речь идет, прежде всего, о примирении сторон на стадии рассмотрения дела в суде (мировом соглашении), а также разного рода досудебных формах урегулирования споров (медиация и т. п.). При рассмотрении споров, возникающих из публично-правовых отношений, применение данных механизмов во многих случаях

1 См. Административная юстиция: нас возвращают в позапрошлый век // LegalReport, 01.09.2016. <https://legal.report/administrativnaya-yusticiya-nas-vozvracshayut-v-pozaproshtyj-vek/> (дата обращения: 02.12.2024).

2 Интересно, что в ряде случаев суд прямо лишался 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 (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 со ссылкой на A. Tunc. La Cour de cassation en crise // Archives de philosophie de droit. 1985. P. 158).

3 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.

ограничивается недопустимостью «торговли» публичным интересом и общественным благом. Однако даже с учетом такого ограничения остается значительное пространство для договоренностей между КНО и контролируемым лицом, если условия соглашений в результате приводят к более полной реализации общественно значимых целей.

Также следует указать на традиционный институт определения правоприменителем размера ответственности в зависимости от оценки доказательств и наличия смягчающих обстоятельств, в числе которых обычно находится сотрудничество с КНО, устранение последствий нарушения, создание условий для недопущения нарушения в будущем.

Наконец, также всегда есть зона неформального взаимодействия контролируемого лица с КНО, который, оценивая степень добровольного сотрудничества и содействия со стороны нарушителя, может в пределах имеющейся у него дискреции использовать в его отношении более либо менее репрессивные формы преследования. На практике от усмотрения КНО часто зависит принятие решений о возбуждении формального процесса привлечения к ответственности, более либо менее тяжелой квалификации нарушения, применимом стандарте доказывания, выборе санкций в предусмотренных законом пределах¹. Собственно, институт юридически обязательных соглашений об устранении нарушений вырос как раз из такой практики неформальных договоренностей².

Пример из практики

В 2017 году Федеральный суд Германии принял знаковое решение, демонстрирующее принципиальную возможность снижения ответственности взамен на инвестиции контролируемого лица в повышение уровня безопасности своей деятельности.

Рассматривая дело о привлечении к административной ответственности юридического лица по делу об уклонении от уплаты налогов, суд признал возможность снижения размера административного штрафа ввиду внедрения организацией системы управления соблюдением обязательных требований (compliance system)³.

Позиция суда заключалась в следующем: если компания после выявления контрольным (надзорным) органом нарушения внедрила систему соблюдения обязательных требований, оптимизировала локальные акты и предприняла иные действия, направленные на то, чтобы избежать повторного нарушения обязательных требований, суд может снизить размер штрафа. При этом система соблюдения обязательных требований может быть внедрена даже на судебной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Механизмы заключения соглашений между контролируемым лицом и государством, направленных на устранение нарушений, известны и российской практике.

Прежде всего, следует указать то, что возможность освобождения от административной ответственности в случае исполнения соглашения, заключаемого с Банком России, начиная с 2010 года предусматривается статьей 15.21 КоАП РФ (неправомерное использование инсайдерской ин-

формации) и статьей 11.1 Федерального закона от 27.07.2010 № 224-ФЗ «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В РФ, как и в других странах, также имеются паллиативные возможности юридического оформления договоренностей между государством и контролируемым лицом

1 О такого рода неформальных решениях Австралийской комиссии по конкуренции и защите прав потребителей (ACCC) см. *Parker C. Restorative Justice in the Business Regulation? The Australian Competition and Consumer Commission's Use of Enforceable Undertakings*. 2004. Vol. 67. P. 214.

2 Отмечается, что в Австралии Комитет Палаты представителей по правовым и конституционным вопросам рекомендовал законодательно внедрить рассматриваемый механизм ровно для того, чтобы узаконить и сделать юридически обязывающей практику неформального заключения соглашений между ACCC и предполагаемым правонарушителем. См. *Nehme M. Enforceable undertakings and the court system*. 2008. P. 147.

3 BGH, 09.05.2017–1 StR265/16.

об инвестициях взамен на снижение ответственности.

Так, российское процессуальное законодательство в ряде случаев допускает примирение сторон по делам, возникающим из публично-правовых отношений (в основном это споры граждан и организаций с органами исполнительной власти).

Прежде всего, следует указать на статью 137 Кодекса административного судопроизводства, которая принципиально допускает примирение сторон, однако устанавливает, что оно может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон. Речь в данном случае идет о том, что соглашения сторон о примирении не должны умалять защищаемый публичный и общественный интерес.

Также следует учитывать, что экономические споры с участием предпринимателей рассматриваются арбитражными судами по правилам, предусмотренным Арбитражным процессуальным кодексом РФ, включая дела, возникающие из публично-правовых отношений и дела о привлечении к административной ответственности. АПК РФ принципиально не ограничивает возможности примирения сторон, при этом судебная практика обставляет заключение мировых соглашений по таким делам рядом условий, связанных с обеспечением публичного интереса¹. При этом в юридической литературе возможность

заключения мировых соглашений по административным делам все же остается дискуссионной².

Наконец, в КоАП РФ всегда существовала возможность уменьшения размера ответственности при наличии смягчающих обстоятельств, в числе которых в основном предусмотрены обстоятельства, связанные с предотвращением и возмещением причиненного вреда, устранением условий, которые привели к нарушению, добровольным сообщением о нарушении и деятельным содействием органу, уполномоченному осуществлять производство по делу об административном правонарушении. Конечно, этот механизм далек от заключения юридически обязывающего соглашения, однако позволяет добиваться тех же последствий, связанных с уменьшением размера ответственности.

Ниже нами рассматривается опыт прямого использования юридически обязывающих соглашений об инвестициях вместо штрафов, заключаемых непосредственно между КНО и контролируемым лицом, а также некоторые варианты применения пирамиды правоприменения, стимулирующей лицо к такого рода соглашениям. Все случаи, когда данные соглашения прямо допускаются правовой системой, относятся к странам с англосаксонской моделью правоприменительной деятельности. В других странах преимущественно применяются перечисленные выше паллиативные формы оформления договоренностей.

1 См., в частности, п. 28 постановления Пленума ВАС РФ от 30.06.2008 № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства» // Вестник ВАС РФ. 2008. № 8.

2 См., в частности, Степанова О. А. Пределы диспозитивности в делах об административных правонарушениях // Закон. 2014. № 2. С. 122–128; Яковлева И. А. Мировое соглашение в административном споре: проблемы теории и тенденции в правоприменительной практике // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 1. С. 54–61.

3.3. Международный опыт: основные кейсы

Австралия

Сами австралийские исследователи утверждают, что институт соглашений об устранении нарушений впервые появился именно в Австралии¹.

В 1993 году по рекомендации Комитета Палаты представителей по правовым и конституционным вопросам были внесены изменения в Закон о торговой практике 1974 года (*Trade Practices Act*, (ТРА)), которые легализовывали практику заключения такого рода соглашений Австралийской комиссией по конкуренции и защите прав потребителей (АССС). До внесения изменений было не ясно, насколько такая практика законна и является юридически обязывающей для сторон. Практика заключения соглашений АССС оказалась крайне успешной и востребованной, в период

с 1993 по 2006 год АССС приняла более 800 обязательных к исполнению обязательств.

Другие австралийские регулирующие органы как на федеральном уровне, так и на уровне штатов успешно лоббировали внедрение данного механизма в свои собственные системы регулирования. Первым ведомством после АССС, которая начала применять правоприменительные соглашения, стала Комиссия по ценным бумагам и инвестициям (*Australian Securities and Investments Commission (ASIC)*)².

В настоящее время данный инструмент применяется в Австралии очень широко как на федеральном уровне, так и на уровне штатов.

Примеры из практики

Приведем лишь некоторые примеры видов контроля в Австралии, где возможно заключение соглашений об устранении нарушений:

- контроль за обеспечением конфиденциальности медицинских данных³;
- контроль за деятельностью в сфере ценных бумаг и потребительского кредитования⁴;
- контроль в сфере финансовой деятельности и страхования⁵;
- контроль в сфере образования⁶;
- контроль в сфере защиты прав потребителей⁷;
- контроль в сфере охраны окружающей среды⁸.

1 Nehme M. Enforceable undertakings and the court system. 2008. P. 147.

2 См. пар. 93А и 93АА Акта 2001 года о Комиссии по ценным бумагам и инвестициям (*Australian Securities and Investments Commission Act (the ASIC Act)*).

3 См. Enforceable undertakings // Office of the Australian Information Commissioner. <https://www.oaic.gov.au/about-the-OAIC/our-regulatory-approach/guide-to-privacy-regulatory-action/chapter-4-enforceable-undertakings> (дата обращения: 07.12.2024).

4 См. About the court enforceable undertakings register // Australian Securities & Investments Commission. <https://asic.gov.au/about-asic/asic-investigations-and-enforcement/about-the-court-enforceable-undertakings-register/> (дата обращения: 07.12.2024).

5 См. Enforceable undertakings register // Australian Prudential Regulation Authority. <https://www.apra.gov.au/enforceable-undertakings-register> (дата обращения: 07.12.2024).

6 См. Enforceable undertakings // The Australian Children's Education & Care Quality Authority (ACECQA). <https://www.cecqa.gov.au/national-quality-framework/guide-nqf/section-5-regulatory-authority-powers/3-enforceable-undertakings> (дата обращения: 07.12.2024).

7 Осуществляется на уровне штатов. См., например, Guidelines on Australian Consumer Law enforceable undertakings // Access Canberra. https://www.accesscanberra.act.gov.au/_data/assets/pdf_file/0007/2232646/Guidelines-Australian-Consumer-Law-Enforceable-Undertakings.pdf (дата обращения: 07.12.2024).

8 Осуществляется на уровне штатов. См., например, Enforceable undertakings // Environment Protection Authority Victoria. <https://www.epa.vic.gov.au/about-epa/what-we-do/compliance-and-enforcement/enforceable-undertakings> (дата обращения: 07.12.2024).

В 2014 году был принят рамочный закон Австралии «О регулирующих полномочиях» (Regulatory Powers Act), определяющий полномочия государственных органов, связанные с проведением мониторинга соблюдения обязательных требований, расследованием нарушений, применением мер ответственности (гражданской, уголовной), направлением уведомлений о нарушении. Фактически данный закон закрепляет возможности австралийских КНО действовать в соответствии с описанной выше «лестницей эскалации».

Раздел 6 закона содержит нормы о заключении соглашений о принятии обязательств (*enforceable undertakings*)¹ — обязательств, взятых на себя организацией, нарушившей обязательные требования, перед регулирующим органом, которые оформляются соглашением. Данные обязательства, как следует из их наименования, имеют юридический характер и могут быть принудительно исполнены.

Закон устанавливает три типа обязательств: (1) обязательство совершить определенные действия, (2) обязательство воздержаться от совершения определенных действий, (3) обязательство предпринять меры, направленные на недопущение совершения нарушений в будущем. Закон не конкретизирует, какие это могли бы быть меры. По-видимому, это должно быть определено в отраслевых актах.

На практике уполномоченный орган вправе утверждать практически любые обязательства при условии, что они имеют связь с допущенным нарушением. Другими словами, сфера полномочий КНО при заключении соглашений даже шире, чем полномочия суда, который рассматривает данное дело.

При этом устанавливается, что лицо может отказаться от заключенного соглашения только с согласия КНО. Наоборот, КНО может аннулировать обязательство по собственной инициативе, направив лицу письменное уведомление.

В случае нарушения обязательств регулирующий орган вправе предпринять меры по принуждению лица к исполнению со-

глашения путем обращения в федеральный суд, если сочтет, что принятое хозяйствующим субъектом обязательство было нарушено. Суд вправе принять судебный приказ выполнить взятое на себя обязательство, выплатить государству сумму в размере финансовой выгоды, которую лицо получило в результате нарушения, возместить убытки, причиненные третьим лицам, а также принять любое иное решение в отношении нарушителя, которое сочтет целесообразным в данном случае.

Интересно, что хотя КНО формально не обязаны заключать соглашения, суды при применении мер ответственно обычно стимулируют КНО к этому, как минимум требуя КНО дать пояснения, почему в данном случае соглашение заключено не было.

Поскольку закон является рамочным, данные положения закона могут применяться только в том случае, если они закреплены в отдельных отраслевых актах, устанавливающих обязательные требования.

Практическое применение соглашений о принятии обязательств может быть рассмотрено на примере соглашений в сфере контроля за соблюдением законодательства в области охраны труда. Соответствующее законодательство принимается на уровне отдельных штатов.

Так, в соответствии с Законом штата Новый Южный Уэльс (старейший и самый густонаселенный штат Австралии) об охране труда (Work Health and Safety Act 2011) соглашение может быть заключено при наличии доказанного либо предполагаемого нарушения обязательных требований, за исключением случаев совершения правонарушений 1-й категории (правонарушение, совершенное по неосторожности)². Инициатива лица, как отмечается в Руководстве по правоприменению Агентства по охране труда (SafeWork), должна обеспечивать рост безопасности на рабочих местах на конкретном предприятии, либо в отрасли в целом, либо в масштабах всего штата³.

Процесс заключения соглашений о принятии хозяйствующим субъектом обязательств включает следующие этапы:

- 1 Regulatory Powers (Standard Provisions) // Federal Register of Legislation. <https://www.legislation.gov.au/C2014A00093/latest/text> (дата обращения: 07.12.2024).
- 2 Work Health and Safety Act 2011 // Legislation NSW. <https://www.legislation.nsw.gov.au/#/view/act/2011/10/part2/div5/sec31> (дата обращения: 08.12.2024).
- 3 Enforceable Undertakings Guidelines // SafeWork NSW. https://www.safework.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/56777/Enforceable-Undertakings-Guidelines.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

- подача заинтересованным лицом заявки о принятии обязательств в связи с совершением правонарушения в течение 12 недель с даты направления дела в суд;
 - рассмотрение заявки путем проведения оценки возможности заключения соглашения. При этом в обязательном порядке учитывается мнение пострадавшей стороны (в случае травм либо смерти на производстве);
 - при оценке заявки учитываются такие факторы, как характер правонарушения, степень риска, возникшего в результате нарушения (риск оценивается исходя из нескольких факторов, таких как длительность правонарушения, его последствия, количество людей, подвергнутых риску), история соблюдения обязательных требований, заинтересованность лица принять на себя обязательства;
 - оценка истории соблюдения требований и добросовестности лица, направившего заявку. Как отмечает SafeWork, как правило, не будет принята заявка, направленная лицом, которое было привлечено к административной ответственности два или более раза, было привлечено к уголовной ответственности в течение последних пяти лет за нарушения, связанные с охраной труда;
 - оценка стоимости исполнения обязательств;
 - принятие решения и заключение соглашения.
- В случае заключения соглашения разрабатывается система контроля за соблюдением его условий. Фактически предприятие «закрепляется» за конкретным инспектором, уполномоченным на осуществление мониторинга исполнения соглашения. Контроль может включать такие меры, как проведение консультаций, направление отчетов с описанием хода исполнения обязательств, предоставление доказательств, что обязательство было исполнено.
- Неисполнение принятых лицом обязательств влечет ряд негативных последствий, включая наложение денежных штрафов, взыскание расходов Агентства, связанных с мониторингом соблюдения условий соглашения, взыскание штрафа по первоначальному нарушению.

Пример из практики

Как отмечает Агентство SafeWork NSW, принятие заявки о заключении соглашения фактически осуществляется по собственному усмотрению Агентства. Закон об охране труда накладывает лишь одно ограничение: соглашение не может быть заключено в отношении правонарушений 1-й категории.

В отношении иных правонарушений SafeWork может принять решение о целесообразности рассмотрения дела в судебном порядке, отказав в заключении соглашения¹.

При этом SafeWork перечисляет некоторые меры, которые могут быть предложены правонарушителем при подаче заявки:

- организация обучения по технике безопасности для руководства предприятия;
- организация системы внутреннего контроля;
- выступление с описанием «уроков, извлеченных из инцидента» на отраслевом форуме;
- финансирование рабочих мест для студентов;
- обмен знаниями по технике безопасности с представителями малого бизнеса либо в рамках общественных образовательных программ;
- организация стороннего аудита системы управления охраной труда и техникой безопасности в организации.

Как видим, принимаемые на себя обязательства не сводятся к устранению допущенного нарушения, а в основном направлены на создание условий, при которых такие нарушения в будущем не будут совершаться ни самим контролируемым лицом, ни иными лицами в отрасли.

1 Enforceable Undertakings Guidelines // SafeWork NSW. https://www.safework.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0005/56777/Enforceable-Undertakings-Guidelines.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

Например, в 2019 году два работника компании *Advanced Buildings (NSW) Pty Ltd* получили производственные травмы в результате падения с высоты. Компания заключила соглашение с *SafeWork*, приняв на себя следующие обязательства:

- финансирование исследований проблем, связанных с управлением деятельности субподрядчиков;
- организация аудита безопасности высотных работ;
- привлечение внешнего консультанта для анализа текущих производственных процессов в части охраны труда и безопасности на производстве;
- финансирование стажировок и стипендиальных программ в отрасли¹.

Великобритания

В Великобритании позитивно оценили австралийский опыт заключения соглашений между КНО и нарушителем, и в стране данный механизм был внедрен в 2008 году.

Соответствующие соглашения получили наименование, которое, в отличие от австралийского, подчеркивает достаточно широкий предмет соглашений такого рода — «соглашения (обязательства) в сфере правоприменительной деятельности» (*enforcement undertakings*).

Базовым законом, на который опирается возможность заключения таких соглашений, является Закон о правоприменении и наказаниях 2008 года (*Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008*). При этом данный закон далее должен конкретизироваться отраслевыми законодательными актами, определяющими правила правоприменительной деятельности и применение принудительных мер в соответствующих сферах.

Хотя акцент в законе сделан на принудительных правоприменительных действиях, тем не менее концептуально он основан на описанной выше «пирамиде правоприменения», предполагающей возможность урегулирования большей части проблем путем применения мягких мер в рамках неформального взаимодействия КНО с контролируемым лицом.

Закон закрепляет весьма широкую сферу усмотрения КНО, в том числе в части решения вопроса о необходимости применения правоприменительных мер в конкретном случае, а также выбора конкретных

мер. КНО может по своему усмотрению отказаться от применения принудительных мер, например, в случае явной их несоразмерности допущенному нарушению, обстоятельствам дела, поведению нарушителя.

Также закон определяет, что применению принудительных мер должно предшествовать направление нарушителю предварительного уведомления о допущенном нарушении. После этого нарушителю должен быть дан разумный срок, в течение которого он может отреагировать на уведомление, в том числе представив материалы, свидетельствующие об отсутствии нарушения.

В числе правоприменительных мер указываются меры гражданско-правового и уголовного характера. При этом за понятием «меры гражданской ответственности» (*civil sanctions*) функционально скрываются как административные, по сути, штрафы, так и меры имущественной ответственности, направленные на возмещение вреда, причиненного нарушением (в том числе в пользу третьих лиц). Также КНО имеет право предъявлять лицу неденежные требования, включая требования о совершении указанных органом действий, направленных на прекращение нарушения и устранение рисков повторного совершения правонарушений, а также на возмещение причиненного вреда².

Альтернативой указанным наказаниям является принятие контролируемым лицом обязательств по устранению нарушений (параграф 50 Закона).

1 Advanced Buildings (NSW) Pty Ltd // SafeWork NSW. https://www.safework.nsw.gov.au/_data/assets/pdf_file/0020/1137242/Advanced-Buildings-NSW-Pty-Ltd_executed-EU_24Apr23_Redacted-compressed.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

2 Section 42 Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 // Портал нормативных правовых актов Великобритании. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/section/42> (дата обращения: 08.12.2024).

Прежде всего, подчеркнем, что возможность заключения соглашений такого рода появляется при наличии «разумных подозрений, что лицо допустило правонарушение». Другими словами, заключение соглашений возможно на ранних стадиях взаимодействия, до установления факта совершения правонарушения (например, при выявлении индикаторов риска).

Обязательство должно предусматривать совершение в течение определенного периода времени действий, направленных на:

- прекращение совершения правонарушения или предупреждение совершения повторных правонарушений;
- восстановление исходного состояния среды либо объекта, нарушенного правонарушением;
- совершение действий в интересах лиц, пострадавших от правонарушения (включая денежные выплаты);
- совершение любых иных действий, предписанных регулятором (при условии, что они связаны с соответствующей сферой)¹.

Исполнение обязательства влечет освобождение от уголовной ответственности за соответствующее правонарушение, невозможность наложения денежных штрафов, а также выдачи органом предписаний о совершении иных действий в связи с правонарушением. Другими словами, заключение и исполнение соглашения полностью останавливает принудительный правоприменительный процесс. При этом частичное выполнение обязательств должно учитываться впоследствии при применении к лицу уголовных либо иных санкций.

Данные положения должны конкретизироваться в отраслевых актах, которые могут устанавливать условия, процедуру заклю-

чения соглашения, требования о публикации соглашения регулирующим органом, порядок изменения соглашения, порядок оценки исполнения обязательств, порядок контроля со стороны КНО за исполнением обязательства, порядок обжалования действий КНО.

На практике в Великобритании соглашения об устранении нарушений применяются преимущественно в сфере охраны окружающей среды, а также в отношении ряда видов производственной деятельности².

Рассмотрим практику заключения соглашений на примере *экологического контроля* и привлечения к ответственности за нарушение экологических требований.

По общему правилу, в случае совершения лицом экологического правонарушения оно должно быть привлечено к административной ответственности в форме штрафа. Кроме того, в судебном порядке может быть взыскан причиненный правонарушением ущерб³.

Альтернативой является направление Агентству по охране окружающей среды заявки о принятии публичных правоприменительных обязательств (*enforcement undertakings*). Целью таких мер является возмещение причиненного ущерба и устранение нарушений экологических требований до привлечения к ответственности, начиная с момента, когда у регулирующего органа появляются основания для «обоснованных подозрений» в совершении правонарушения (например, на этапе административного расследования либо если предприятие обнаружило нарушение обязательных требований самостоятельно).

Руководство по правоприменению Агентства по охране окружающей среды устанавливает следующую процедуру заключения соглашений.

- 1 Section 50 Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 // Портал нормативных правовых актов Великобритании. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/13/section/50> (дата обращения: 08.12.2024).
- 2 См. Regulations: Enforcement Undertakings accepted by OPSS // Портал Правительства Великобритании. <https://www.gov.uk/guidance/regulations-enforcement-undertakings-accepted-by-opss> (дата обращения: 08.12.2024).
- 3 Our approach to enforcement undertakings // Портал Правительства Великобритании. <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agencys-use-of-civil-sanctions/enforcement-undertakings-accepted-by-the-environment-agency-1-june-2022-to-30-september-2022#:~:text=An%20enforcement%20undertaking%20is%20a,the%20impact%20on%20third%20parties> (дата обращения: 08.12.2024); Annex 1: RES Act — the Environment Agency's approach to applying civil sanctions and accepting enforcement undertakings // Портал Правительства Великобритании. <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agency-enforcement-and-sanctions-policy/annex-1-res-act-the-environment-agencys-approach-to-applying-civil-sanctions-and-accepting-enforcement-undertakings> (дата обращения: 08.12.2024).

- 1) Нарушитель направляет Агентству предложение о принятии им на себя обязательств, подлежащих принудительному исполнению.
- 2) Агентство должно рассмотреть указанное предложение. Как отмечается в Руководстве, предложение может быть принято при соблюдении ряда условий, в том числе:
 - а. наличие в предложении достаточных сведений о совершенном нарушении обязательных требований;
 - б. объем предлагаемых лицом действий (обязательств) превышает объем действий, необходимых для соблюдения обязательных требований;
 - с. направляя предложение, нарушитель действует добросовестно.
- 3) Предложение может быть не принято, если (1) правонарушение является незначительным, (2) производство по административному правонарушению уже находится на судебной стадии, (3) если Агентство сочтет, что судебное преследование в большей степени отвечает общественным интересам, (4) если в предложении содержатся положения, ограничивающие ответственность лица в случае нарушения взятых на себя обязательств, (5) в иных случаях по усмотрению правоприменителя.
- 4) После того как Агентство примет предложение, оно получает статус соглашения, обладающего юридической силой. В случае его неисполнения Агентством могут быть приняты меры, направленные на понуждение к исполнению обязательств и применение мер ответственности.

Примеры из практики

С целью унификации практики рассмотрения предложений о принятии обязательств, подлежащих принудительному исполнению, Агентство указывает, какие условия должны в них содержаться, чтобы предложение было принято:

- предложение должно содержать условие о плате в пользу Агентства с целью покрытия расходов по оценке правонарушения и предложения;
- предлагаемые в проекте соглашения расходы не должны быть направлены на инвестирование в основную деятельность предприятия, если она не связана с нарушением (например, если речь идет о промышленном производстве, где осуществлялся незаконный сброс отходов производства, предложение может содержать меры по инвестированию в очистные сооружения, а не в производство в целом);
- если предложение содержит положение о выплате компенсации третьему лицу, платежи должны быть в целом направлены на снижение вреда, нанесенного охраняемым законом ценностям;
- если предложение касается случаев нанесения вреда окружающей среде, оно должно содержать условие о пожертвовании в местные и (или) иные экологические инициативы либо пожертвовании в соответствующий благотворительный фонд¹.

Приведем пример реальных условий, принятых на себя компаниями правоприменительных обязательств.

В 2021 году компания Severn Trent Water Limited в нарушение условий разрешения осуществила сброс отходов в реку. После выявления нарушения в Агентство по охране окружающей среды было направлено предложение о принятии на себя следующих обязательств:

- произвести очистку водного объекта;
- осуществить отбор проб;
- произвести обследование системы канализации и устранить возникший дефект;
- пожертвовать 327,5 тыс. фунтов в местный фонд охраны дикой природы.

¹ Enforcement undertakings accepted by the Environment Agency: updates for 1 November 2023 to 26 July 2024 // Портал Правительства Великобритании. <https://www.gov.uk/government/publications/environment-agencys-use-of-civil-sanctions/enforcement-undertakings-accepted-by-the-environment-agency-1-june-2022-to-30-september-2022> (дата обращения: 08.12.2024).

В целом регулирование обязательств, подлежащих принудительному исполнению, демонстрирует стандартную для Великобритании традицию предоставления правоприменительным органам широких дискреционных полномочий. Так, в законе отсутствует четкий перечень оснований для одобрения предложения о принятии обязательств либо его отклонения. Более того, критерии, устанавливаемые

контрольными (надзорными) органами, являются недостаточно определенными (например, используется такой критерий, как необходимость исходя из общественных интересов осуществления судебного преследования нарушителя). Даже при условии соблюдения установленных критериев у КНО сохраняется возможность отказать от предложения хозяйствующего субъекта.

США

В США федеральные ведомства и правительства отдельных штатов, муниципальные власти нередко принимают внутренние программы добровольного соблюдения требований (voluntary compliance programs) и программы добровольного самораскрытия, которые выступают аналогами соглашений об устранении нарушений. При этом во многих случаях они ближе к традиционным мировым соглашениям, применяемым в рамках судебного рассмотрения гражданских и уголовных дел, однако в ряде случаев могут заключаться на досудебной стадии.

Цель таких программ — поощрить граждан и юридических лиц, которые намерены сообщить регулирующим органам о совершенных правонарушениях и (или) преступлениях, возместить причиненный ущерб, осуществить возврат незаконно полученных доходов, устранить нарушение обязательных требований.

Последствиями вступления лица в такую программу является значительное снижение размера административного штрафа либо отмена предписания об устранении нарушений, а в части преступлений — заключение соглашения о непривлечении к уголовной ответственности¹.

Пример из практики

В 2014 году прокуратура США по Южному округу Нью-Йорка провела выборочные проверки городских ресторанов для оценки соблюдения требований, установленных Законом об американцах с ограниченными возможностями здоровья.

По итогам проверки в ресторане Blue Smoke (LLC) были выявлены нарушения обязательных требований. Сторонами было достигнуто соглашение об устранении нарушений, на основании которого Минюст США отказывался от привлечения ресторана к ответственности, а Blue Smoke LLC обязывался осуществить следующие действия:

- переоборудовать вход в ресторан;
- обеспечить возможность перемещаться по ресторану для посетителей с ограниченными возможностями здоровья;
- обеспечить доступность 5% от общего количества мест для посетителей с ограниченными возможностями здоровья в обеденной зоне, зоне бара и патио;
- обеспечить исправное состояние указанных элементов в течение срока действия соглашения (трех лет);
- провести обучение сотрудников по вопросам обслуживания посетителей с ограниченными возможностями здоровья;
- разработать меню, доступное для слепых и слабовидящих посетителей;
- ряд иных действий².

1 См., например, программу Минюста США о добровольном самораскрытии по корпоративным преступлениям // US Department of justice. <https://www.justice.gov/criminal/media/1347991/dl?inline> (дата обращения: 08.12.2024).

2 Voluntary Compliance Agreement between The United States of America and Blue Smoke, LLC // archive.ADA.gov. <https://archive.ada.gov/blue-smoke.htm> (дата обращения: 08.12.2024).

Рассмотрим данный механизм на примере программ добровольного самораскрытия Минюста США, который осуществляет уголовное преследование (в том числе компаний) за нарушения обязательных требований в целом ряде сфер.

Условием уменьшения ответственности, согласно программе, является добровольное раскрытие лицом информации о совершенном правонарушении. При этом оценивается как момент самораскрытия (он должен иметь место до получения Минюстом США достаточных доказательств нарушения), так и то, в какой мере нарушитель мог предполагать, что соответствующая информация будет получена Минюстом США. Важен момент добровольности, свидетельствующей, что нарушитель не является злым.

Также сообщившее о нарушении лицо должно отказаться от любой выгоды, полученной в результате правонарушения, и выплатить возмещение ущерба или компенсацию жертве.

Условием вступления в программу также является отсутствие на счету правонарушителя ранее совершенных тяжких преступлений, судимости за совершение тяжких преступлений или какой-либо судимости за действия, связанные с мошенничеством или недобросовестностью.

В указанных случаях заключается соглашение либо уменьшении размера ответственности в обмен на сотрудничество. Прокурор утверждает соглашение, если сочтет, что, по его мнению, своевременное сотрудничество этого лица представляется необходимым для обеспечения общественных интересов¹. Другими словами, соглашения должны быть направлены на более полное удовлетворение общественных интересов, нежели в случае с применением уголовной ответственности. Также должны приниматься во внимание интересы потерпевших.

Однако, несмотря на наличие определенных критериев для принятия решений о заключении соглашений, в целом правоприменитель обладает достаточно широкой дискрецией.

Заключаемые соглашения должны быть одобрены надзорным органом (вышестоящим прокурором).

По схожим принципам действует механизм уменьшения либо освобождения от ответственности в случае, если правоприменительная деятельность осуществляется иными ведомствами. При этом степень детальности регулирования различается.

Так, например, в ADA Act (Закон об американцах с ограниченными возможностями) просто указывается, что поощряется заключение соглашений об урегулировании.

Есть варианты и более детальных правил. Например, установлено, что в рамках экспортного контроля допускается заключение мирового соглашения, предусматривающего частичную уплату штрафа и прощение остальной части по итогам «испытательного срока»².

Программа самораскрытия Министерства здравоохранения США допускает снижение штрафов в случае сообщения о мошенничестве при расходовании средств государственных грантов³.

Агентство по охране окружающей среды США в рамках внутренней программы аудита допускает снижение штрафа на 75% в случае внедрения системы соблюдения ОТ, исправления нарушения и др.⁴

В целом в большинстве сфер в США система правоприменительных мер соответствует описанным выше принципам «лестницы эскалации», предполагающим последовательное движение от неформального взаимодействия с контрольным органом к направлению формальных запросов и уведомлений и применению мер имущественной и уголовной ответственности.

1 См. Department's Justice Manual, see JM 9–27.600 et seq. // US Department of justice. <https://www.justice.gov/jm/jm-9-27000-principles-federal-prosecution#9-27.600> (дата обращения: 08.12.2024).

2 См. BIS Administrative Enforcement Proceedings // Bureau of Industry and Security. <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/regulation-docs/431-part-766-administrative-enforcement-proceedings/file> (дата обращения: 08.12.2024).

3 См. Self-disclosure Program // Office of Inspector General, U.S. Department of Health and Human Services. https://oig.hhs.gov/documents/self-disclosure-info/862/HHS_OIG_Grant_Self_Disclosure_Program.pdf (дата обращения: 08.12.2024).

4 См. Conditions for Penalty Mitigation // U.S. Environmental Protection Agency. <https://www.epa.gov/compliance/epas-audit-policy#conditions>; Compliance Program // Federal Aviation Administration. <https://www.faa.gov/about/initiatives/cp> (дата обращения: 08.12.2024).

Пример из практики

В рамках контроля за соблюдением американских санкций, осуществляемым Управлением по контролю за иностранными активами Минфина США (OFAC), применяется ряд стимулов для самостоятельного сообщения правоприменителю о допущенном нарушении.

В случае добровольного раскрытия информации о допущенном нарушении штраф назначается в размере половины от установленного законом максимального штрафа за соответствующее нарушение. В результате на практике в 2022 году в 71% случаев ответственность за нарушение санкций применялась после самодоноса нарушителя.

Понятие и требования к добровольному раскрытию информации о допущенном нарушении предусматриваются Приложением А к части 501 книги 31 Code of Federal Regulations (CFR), содержащему Руководство по порядку применения принудительных мер к нарушителям экономических санкций (руководство по инфорсменту).

Заявление о самораскрытии должно быть сделано до момента или одновременно с обнаружением OFAC или любым другим федеральным органом исполнительной власти, государственным учреждением или должностным лицом органа местного самоуправления очевидного нарушения.

Уведомление OFAC о явном нарушении не считается надлежащим самораскрытием в следующих случаях:

- третья сторона была обязана уведомить OFAC о нарушении, поскольку соответствующая транзакция была заблокирована или отклонена этой третьей стороной и третья сторона действительно уведомила OFAC о таком нарушении;
- сообщение о нарушении включает ложную или вводящую в заблуждение информацию;
- сообщение, если рассматривать его вместе с дополнительной информацией, предоставленной лицом, является существенно неполным;
- раскрытие сделано не по собственной инициативе (в том числе когда раскрытие является результатом предложения или приказа федерального агентства или должностного лица штата);
- если субъектом нарушения является юридическое лицо, а раскрытие сделано физическим лицом (прежде всего, работником) без соответствующего разрешения высшего руководства юридического лица. В этом случае будет считаться, что раскрытие сделано третьим лицом;
- сообщение о нарушении сделано в ответ на полученную повестку о явке в суд для рассмотрения дела о нарушении или в ответ другой запрос OFAC. В комментариях также указывается, что в числе дискредитирующих самораскрытие факторов находится любое предложение, запрос, инструкция любого государственного органа, который обязан был бы сообщить о соответствующем нарушении либо обоснованном подозрении в OFAC. Поэтому самораскрытие, сделанное в ответ на такой запрос, не может считаться надлежащим.

В дополнение к уведомлению добровольное самораскрытие должно включать в себя отчет, который должен содержать всю информацию, необходимую для того, чтобы обеспечить полное понимание обстоятельств нарушения. Если отчет не является полным, соответствующие разъяснения должны были быть даны лицом в течение разумного периода после направления OFAC любого последующего запроса. Данное правило позволяет сначала направить OFAC сообщение о нарушении, которое не содержит всю полную информацию о нарушении, а потом в течение разумного времени провести внутреннее расследование и направить OFAC отчет, содержащий все необходимые сведения.

Следует отметить, что если лицо сотрудничает с OFAC и в ходе расследования дополнительно сообщает существенные для расследования факты, то на практике размер штрафа также будет снижен на 25–40% даже в отсутствие добровольного самораскрытия.

ности. При этом в большинстве случаев подчеркивается, что ответственность (особенно уголовная) является крайней мерой,

применяемой только к злостным нарушителям, отказывающимся от сотрудничества с правоприменительным органом.

Новая Зеландия

В Новой Зеландии институт обязательств, подлежащих принудительному исполнению (*enforceable undertakings*), в целом воспроизводит австралийский. Положения о соглашениях КНО и хозяйствующего субъекта, оформляющих принятие на себя обязательств по устранению нарушений и возмещению ущерба, предусматриваются отраслевыми актами¹.

Следует отметить, что в Новой Зеландии отсутствуют общие положения о заключении такого рода соглашений. Новозеландская практика ориентируется на австралийский опыт и в целом основывается на аналогичных подходах.

Новозеландская практика заключения соглашений о принятии обязательств, подлежащих принудительному исполнению, может быть рассмотрена на примере контроля в сфере охраны труда и безопасности на рабочем месте. Положения о принятии в данной области обязательств, подлежащих принудительному исполнению, предусматриваются разделом 4 части 4 Закона о здоровье и безопасности на производстве (*Health and Safety at Work Act 2015*)².

Лицо, которое нарушило либо предположительно нарушило обязательные требования, вправе в письменной форме направить регулирующему органу предложение о принятии на себя обязательств.

Регулятор, рассмотрев заявку, должен направить лицу уведомление о принятии либо отклонении предложения. В случае принятия предложения сведения об обязательстве должны быть размещены на официальном интернет-сайте регулятора с приведением мотивировки для такого решения. При этом обязательство оформляется в виде соглашения между Агентством по охране труда и лицом, нарушившим обязательные требования.

Принятие на себя обязательств не является признанием вины, при этом в случае исполнения соглашения лицо не может быть подвергнуто административной либо уголовной ответственности за совершение правонарушения.

Руководство по правоприменению новозеландского Агентства по охране труда приводит перечень факторов, на основании которых принимается решение о принятии либо отклонении предложения:

- предложение должно соответствовать целям законодательства в сфере охраны труда, то есть быть направленным на повышение стандартов охраны труда. Предлагаемые меры должны соответствовать интересам работников, отрасли либо общества в целом;
- предложение должно содержать доказательства того, что лицо признает правонарушение и принимает меры по устранению нарушения и рисков его повторения (включая выплату компенсации пострадавшим лицам);
- предложение, вероятно, будет отклонено при наличии двух или более обстоятельств из следующего перечня: (1) нарушение привело к смерти либо заболеванию; (2) существовала вероятность, что вследствие нарушения пострадало бы несколько человек, (3) наличие отягчающих обстоятельств, (4) указанное нарушение совершено повторно, (5) существует вероятность, что соглашение может быть оспорено пострадавшим лицом, профсоюзом либо организацией работодателей, (6) соглашение противоречит общей позиции правительства;
- предложение должно быть отклонено, если оно: (1) содержит отказ от ответ-

1 См., например, Контроль в сфере безопасности морских перевозок, включая охрану труда моряков, *Enforceable Undertakings Practice guide* // Maritime New Zealand. <https://www.maritimenz.govt.nz/media/jjndd2hl/enforceable-undertakings-practice-guide.pdf> (дата обращения: 09.12.2024); контроль в сфере безопасности водных ресурсов, *Guidance on applying for an enforceable undertaking* // Taumata Arowai. <https://www.taumataarowai.govt.nz/for-water-suppliers/enforceable-undertakings/guidance-on-applying-for-an-enforceable-undertakingw-side-navigation-page/> (дата обращения: 09.12.2024).

2 *Health and Safety at Work Act 2015* // Портал нормативных правовых актов Новой Зеландии. <https://www.legislation.govt.nz/act/public/2015/0070/latest/DLM5976660.html#DLM5977079> (дата обращения: 09.12.2024).

ственности за нарушение, (2) содержит условия, при которых заявитель вправе не соблюдать соглашение, (3) содержит условия, налагающие дополнительные обязательства на Агентство либо третьих лиц;

- также предложение должно быть отклонено, если содержит исключительно обязательство соблюдать нарушенное требование в будущем;
- предложение должно содержать обязательства, соразмерные допущенному нарушению¹.

При подготовке соглашения разрабатывается система мониторинга соблюдения условий соглашения, включающая проведение не менее одной выездной проверки, проверку предоставленных промежуточных отчетов и финального отчета об исполнении принятых обязательств. Контрольные мероприятия должны быть включены в дорожную карту, приложенную к соглашению.

При этом в случае неисполнения принятых на себя обязательств лицо должно быть подвергнуто административному наказанию в форме штрафа в размере до 50 тыс. новозеландских долларов для физического лица, до 250 тыс. долларов — для иных лиц. Отметим, что это дополнительный штраф, применяемый сверх мер ответственности за первоначально допущенное нарушение.

Также регулятор, выступающий в качестве стороны соглашения, вправе обратиться в суд с требованием о понуждении к исполнению обязательства либо с требованием об отмене обязательства с возмещением расходов регулятора. При этом возможно возбуждение дела об административном правонарушении по изначальному нарушению обязательных требований.

В Новой Зеландии институт обязательств, подлежащих принудительному исполнению, активно применяется также на судебной стадии производства по делам об административных правонарушениях.

Пример из практики

Как отмечается Агентством по охране труда Новой Зеландии, направление предложения о принятии обязательств всегда осуществляется по инициативе лица, совершившего нарушение². В предложении должен быть определен перечень обязательств, которые берет на себя нарушитель, например:

- проведение либо финансирование профильных исследований;
- реализация программ повышения квалификации работников и менеджмента;
- организация образовательных кампаний;
- привлечение экспертов в сфере охраны труда;
- пожертвование средств некоммерческой организации в сфере охраны труда и безопасности на производстве;
- финансирование стипендиальных программ для студентов, изучающих охрану труда.

Приведем примеры реальных условий соглашений о принятии обязательств, подлежащих принудительному исполнению.

В 2022 году работник компании *Steel & Tube Holdings Limited* получил производственную травму. Компания заключила соглашение, приняв на себя следующие обязательства:

- выплатить компенсацию пострадавшему работнику;
- провести испытания технологии искусственного интеллекта, позволяющей выявлять ситуации, создающие риск причинения вреда здоровью работников, путем анализа записей с камер видеонаблюдения;
- провести семинары по технике безопасности для работников, занятых на производстве;

1 Enforceable undertakings — Operational policy // WorkSafe New Zealand. <https://www.worksafe.govt.nz/dmsdocument/20651-enforceable-undertakings-operational-policy/latest> (дата обращения: 09.12.2024).

2 Enforceable undertakings practice guide // WorkSafe New Zealand. <https://www.worksafe.govt.nz/dmsdocument/2935-enforceable-undertakings-practice-guide> (дата обращения: 09.12.2024).

- разработать программы обучения руководителей, направленные на улучшение навыков оценки рисков причинения вреда здоровью работникам, занятым в ночное время¹.

В 2018 году студент Политехнического института получил травму во время прохождения подготовительного курса по столярному делу. Проведенное расследование позволило сделать вывод, что столярный станок не соответствовал требованиям техники безопасности. В связи с этим в отношении института было возбуждено дело об административном правонарушении, Агентство по охране труда предписало выплатить студенту компенсацию в размере 15 тыс. долларов и возместить расходы Агентства в размере 3,4 тыс. долларов.

Однако суд принял предложение института о принятии обязательств, подлежащих принудительному исполнению.

Институтом были приняты следующие обязательства: проведение информационной кампании об инциденте, проведение обучения сотрудников и третьих лиц по технике безопасности, финансирование стипендиальных программ в сфере строительства в течение 2 лет².

Отметим, что общие расходы на исполнение обязательств составили 275 тыс. долларов, что в 14,8 раза выше общих расходов на исполнение требований Агентства по охране труда. Очевидным стимулом для Института в данном случае является его репутация, влияющая на набор студентов.

Канада

Заключение соглашений об устранении нарушений в Канаде возможно по ряду видов контроля в соответствии с отраслевыми нормативными правовыми актами, устанавливающими обязательные требования.

В частности, практика заключения соглашений используется при осуществлении контроля в сфере транспорта³, финансового контроля («контроль за поставщиками в сфере платежных услуг»)⁴, контроля в сфере безопасности пищевой продукции⁵.

В качестве примера рассмотрим практику заключения соглашений в сфере контроля за безопасностью потребительских товаров, который осуществляется в соответ-

ствии с Законом Канады о безопасности потребительских товаров от 2010 года⁶.

Нарушение обязательных требований, установленных данным законом, является основанием для привлечения к административной ответственности в форме штрафа в размере от 1 тыс. до 25 тыс. канадских долларов в зависимости от тяжести нарушения, отягчающих обстоятельств, а также истории соблюдения конкретным предприятием обязательных требований.

Процедура привлечения лица к ответственности основана на «лестнице эскалации» и выглядит следующим образом. При обнаружении нарушения контроли-

1 Accepted enforceable undertakings. Steel & Tube Holdings Limited // WorkSafe New Zealand. <https://www.worksafe.govt.nz/laws-and-regulations/enforceable-undertakings/accepted-enforceable-undertakings/steel-and-tube-holdings-limited/> (дата обращения: 09.12.2024).

2 Court ordered enforceable undertakings // WorkSafe New Zealand. <https://www.worksafe.govt.nz/laws-and-regulations/enforceable-undertakings/court-ordered/> (дата обращения: 09.12.2024).

3 См. Compliance Agreements: Guide for Federal Transportation Service Providers // Canadian Transportation Agency. <https://otc-cta.gc.ca/eng/publication/compliance-agreements-guide-federal-transportation-service-providers> (дата обращения: 09.12.2024).

4 См. Entering into a compliance agreement with the Bank of Canada // Bank of Canada. <https://www.bankofcanada.ca/2024/10/entering-into-a-compliance-agreement-with-the-bank-of-canada/> (дата обращения: 09.12.2024).

5 См. Administrative monetary penalties // Портал Правительства Канады. <https://inspection.canada.ca/en/inspection-and-enforcement/actions-taken/amps> (дата обращения: 09.12.2024).

6 Canada Consumer Product Safety Act 2010 // Портал Правительства Канады. <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-1.68/> (дата обращения: 09.12.2024).

руемому лицу может быть выдано *предписание о совершении определенных действий*: отзыв товаров из торговых сетей, со складов, прекращение производства, импорта, упаковки, хранения, рекламы, продажи, транспортировки товаров либо совершение иных действий, направленных на минимизацию рисков здоровью, возникающих в результате реализации небезопасной продукции. Если соответствующее предписание не было исполнено, контролируемому лицу выдается *уведомление о нарушении* (notice of violation), которое фактически представляет собой протокол об административном правонарушении. В уведомлении о нарушении определяется размер штрафа, порядок и сроки его оплаты.

На данном этапе в соответствии со ст. 53 Закона о безопасности потребительских товаров у контролируемого лица имеется возможность либо ходатайствовать о пересмотре решения о привлечении к ответственности и расчета штрафа, либо *ходатайствовать о заключении с ним соглашения о соблюдении обязательных требований* (compliance agreement).

Заключение соглашения возможно при соблюдении следующих условий:

- размер административного штрафа составляет 5 тыс. канадских долларов или выше;
- запрос подан в срок, не превышающий 15 дней с даты получения уведомления о нарушении.

По общему правилу запрос о заключении соглашения о соблюдении обязательных требований должен содержать перечень

действий, которые хозяйствующий субъект предпримет для устранения нарушений. Кроме того, к запросу должен быть приложен расчет расходов лица на осуществление данных действий.

После подачи запроса в Министерство здравоохранения Канады уполномоченным должностным лицом принимается решение о возможности заключения соглашения. При этом конкретные условия соглашения устанавливаются по усмотрению должностного лица. В обязательном порядке в соглашение включаются следующие положения:

- о снижении размера штрафа либо его полной отмене;
- о предоставлении гарантии (финансового обеспечения) того, что лицо исполнит соглашение о соблюдении обязательных требований. Как правило, обеспечение осуществляется в форме залога.

После совершения действий по устранению нарушений контролируемое лицо должно направить КНО уведомление о выполнении условий соглашения, после чего производство по делу об административном правонарушении должно быть прекращено, а предоставленное обеспечение возвращено. При этом если контролируемым лицом были нарушены условия соглашения, обеспечение подлежит конфискации. Также лицу может быть начислен административный штраф в двойном размере от первоначального. Указанная система санкций направлена на снижение рисков постконтрактного оппортунизма и призвана гарантировать устранение нарушений обязательных требований.

3.4. Уроки международного опыта для России

Подведем итоги. Институт соглашений об устранении нарушений обязательных требований возник в рамках англосаксонской модели государственного контроля и гармонично встраивается в данную систему. Преимуществом соглашений является их гибкость и адаптивность, позволяющая, во-первых, в полной мере обеспечить восстановление исходного состояния (устранить нанесенный ущерб) путем интернализации издержек, а во-вторых, обеспечить устранение рисков и соблюдение обязательных требований в дальнейшем.

При этом условия соглашений не ограничены рамками закона: регулирующий орган в достаточно широких пределах уполномочен самостоятельно определять перечень возможных обязательств, основания и препятствия для заключения соглашения, меры по контролю за соблюдением его условий.

С одной стороны, это позволяет адаптировать обязательства контролируемого лица к конкретным обстоятельствам. Однако это же создает риски, связанные с низкой предсказуемостью правового положения контролируемого лица, действительной направленностью условий соглашений на обеспечение общественного блага, а также возможными злоупотреблениями со стороны КНО. В определенной степени для решения данных проблем в рассмотренных странах осуществляется формализация механизмов заключения соглашений, в том числе в форме Руководств по правоприменению, определяющих требования к соглашениям и их условиям, в КНО применяется публичная процедура принятия решений о заключении соглашения, как правило, коллегиальным органом. Кроме того, все заключенные соглашения, как правило, размещаются в открытом доступе, так что любой независимый эксперт может анализировать их условия на предмет предсказуемости (consistency) и отклонений.

Тем не менее в качестве первого условия эффективности механизма соглашений об устранении нарушений следует указать на достаточно высокое качество правоприменительной деятельности, компетентность КНО и его реальную нацеленность на обес-

печение общественного блага, а не партикулярных интересов.

Условия соглашений, как правило, не ограничиваются обязательствами, направленными на устранение нарушения. В большинстве случаев акцент делается на устранении рисков причинения вреда на будущее (в основном путем совершенствования оборудования и внутренних процессов у контролируемого лица), улучшение репутации контролируемого лица, улучшение положения в отрасли в целом (путем финансирования соответствующих фондов, проведения общезначимых публичных мероприятий и т. п.). В этом случае стоимость соглашения, как правило, в разы превышает размер возможного административного штрафа. Однако компании идут на это в целях сохранения собственной репутации. В этом смысле можно утверждать, что значение института деловой репутации в стране является еще одним важным условием действенности соглашений об устранении нарушений.

Попробуем сформулировать основные уроки международного опыта, значимые с точки зрения перспектив эффективного использования механизма соглашений об устранении нарушений в российских условиях.

1. Прежде всего, это важный шаг вперед в части формализации усмотрения КНО, неизбежно присущей правоприменительной деятельности. Различие между англосаксонской и континентальной моделями госконтроля заключается не в том, что усмотрение в последнем случае отсутствует. Как было показано выше, усмотрение административного органа принципиально неустранимо, при этом оно может находиться как в зоне неформальных взаимодействий, так и быть институализированным (в континентальных правопорядках — прежде всего в форме мировых соглашений по административным делам).

Разница между правовыми системами заключается в том, что при отрицании усмотрения административных органов оно вытесняется в «серую» зону, в результате чего контроль за ним оказывается затрудненным. Если публично де-

кларировать, что КНО лишь механически оценивает соблюдение обязательных требований, а органы прокуратуры — следят за законностью, под которой тоже понимают неукоснительное соблюдение системы требований, то, в общем-то, места для формальной оценки того, насколько политика КНО действительно направлена на обеспечение общественного блага, не остается. В равной мере оказывается затрудненным регулирование осуществления КНО дискреционных полномочий.

Поэтому можно утверждать, что внедрение института соглашений об устранении нарушений представляет собой движение в сторону упорядочения и формализации правоприменительной деятельности и в этом смысле находится дальше от коррупции и злоупотреблений, чем скрытые неформализованные взаимодействия контролируемого лица с КНО.

2. При этом представляется необходимым выступить за более полную реализацию в РФ концепции «лестницы эскалации», что было бы логичным продолжением движения в направлении формализации правоприменительной деятельности и усмотрения КНО. Если целью контрольной деятельности является профилактика и устранение рисков, а не пассивная оценка формального соблюдения обязательных требований, то такая работа должна стартовать, начиная с ранних стадий, когда КНО еще не зафиксировал нарушение. Соответственно, его дальнейшая деятельность должна определяться не целью обеспечить фиксацию нарушения и применение ответственности, а целью нормализации контролируемой сферы и повышения уровня безопасности.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть возможность внедрения в российскую практику контрольной деятельности таких инструментов, как полуформальная переписка между КНО и контролируемым лицом, запросы о предоставлении информации, предварительные уведомления о выявлении индикаторов риска либо нарушения. С указанными инструментами не должна связываться возможность выдачи предписаний либо применения мер ответственности, однако они должны давать сигнал контролируемому лицу, что его деятельность находится в зоне внимания КНО, и в интересах контролируемого лица начать взаимодействие с органом, а также предпринять меры по устранению возможных наруше-

ний, возмещению ущерба и профилактике рисков. Гарантией от злоупотреблений на данном этапе могла бы быть полная либо ограниченная публичность взаимодействия КНО с контролируемым лицом (например, электронное взаимодействие посредством государственных информационных систем, доступ к которым имеют вышестоящие и надзорные органы).

Соответственно, представляется целесообразным существенно расширить возможности заключения соглашений об устранении нарушений, не привязывая их исключительно к процедуре выдачи предписания об устранении нарушений либо применения мер административной ответственности. Считаем возможным допустить заключение юридически обязывающих соглашений между КНО и контролируемым лицом без привязки к каким-либо юридическим фактам, связанным с выявлением нарушения. Учитывая добровольность заключения соглашений, можно прогнозировать, что контролируемые лица преимущественно будут идти на их заключение в ситуации, когда такие нарушения имеются и они осведомлены о вероятности их выявления и применения мер ответственности. Для КНО будет осмысленным инициировать правоприменительный процесс, в основном начиная с этапа выявления индикаторов риска. Однако раннее заключение такого рода соглашений позволит не тратить ресурсы на выявление нарушений и наказание нарушителя, а переориентировать их на устранение рисков и улучшение положения в отрасли.

Другими словами, полноценное внедрение «пирамиды правоприменения» позволит более эффективно обеспечивать целевое состояние контролируемой сферы, нежели исключительно «карательные экспедиции» в отношении выявленных нарушителей. Отметим, что это может стать эффективным механизмом переориентации работы КНО с контроля на профилактику, о которой много говорят в связи с проведением реформы КНД.

При этом, как представляется, риски злоупотреблений со стороны КНО существенно не вырастут, поскольку и сегодня возможна «прицельная» работа по конкретным контролируемым лицам, которая в полной мере остается кулуарной. Формализация взаимодействия между КНО и контролируемым лицом на ранних стадиях, наобо-

рот, будет способствовать его юридизации и защите интересов контролируемых лиц.

С другой стороны, представляется оправданным рассмотреть возможность заключения соглашений также уже после вынесения постановления по делу об административном правонарушении, если нарушитель возьмет на себя обязательства в большем объеме, нежели размер наложенного административного штрафа. Это, во-первых, будет свидетельствовать о том, что он все же не является злостным нарушителем, а заинтересован в устранении рисков. Во-вторых, это будет более эффективным с точки зрения повышения уровня безопасности деятельности контролируемого лица и в отрасли в целом.

Отметим, что это позволило бы снять риски эффективного применения соглашений об устранении нарушений, связанные с мораторием на КНД. Не очень понятно, как предполагается реализовывать идею заключения соглашений об устранении нарушений, если в общем случае КНО лишен возможности проводить КНМ во взаимодействии с контролируемым лицом, которое по общему правилу открывает возможность для выдачи предписания и применения мер административной ответственности. Повидимому, предполагается, что соглашения будут заключаться в тех редких случаях, когда такие КНМ все же проводятся. Однако это существенно ограничивает потенциал соглашений как инструмента минимизации рисков у контролируемого лица и в отрасли в целом.

3. Из этого вытекает предложение, связанное с целесообразностью существенного расширения предмета соглашений между КНО и контролируемыми лицами. Сегодня, как следует даже из наименования соглашений, они направлены исключительно на устранение нарушений. Проект изменений в КоАП РФ допускает более широкий предмет соглашений, однако в любом случае они будут привязаны к нарушению.

Представляется целесообразным при заключении соглашений перенести акценты с устранения нарушений и возмещения причиненного вреда на более широкий спектр обязательств, направленных, во-первых, на устранение рисков в деятельности самого контролируемого лица, а во-вторых, на улучшение положения в отрасли в целом (устранение рисков, повышение уровня безопасности, просвещение, создание культуры безопасности, участие

в проектах в отрасли и т. п.). Строго говоря, если допустить возможность заключения соглашений до выявления нарушений, то их предметом должны стать в основном такие действия контролируемого лица. При этом данная мера не исключает самораскрытия со стороны контролируемого лица информации о допущенных нарушениях и принятие обязательств по их устранению и возмещению вреда.

Отметим, что при таком подходе появится возможность реализации мер, направленных на повышение безопасности в отрасли, которые вообще невозможно реализовать в рамках традиционного правоприменительного процесса.

4. Представляется целесообразным внедрение в практику контрольной деятельности дополнительных механизмов, стимулирующих контролируемых лиц к самораскрытию информации о рисках и допущенных нарушениях.

Логика такого рода механизмов должна основываться на проведении самообследования (внутреннего аудита и т. п.) и уменьшении либо освобождении от ответственности в случае, если лицо в течение определенного срока раскрывает информацию о допущенном нарушении перед КНО и оперативно устраняет нарушения, возмещая причиненный вред. В случае со значительными нарушениями при самораскрытии могли бы заключаться соглашения об устранении нарушений.

Также было бы крайне полезным четкое закрепление правил снижения размера ответственности в случае самораскрытия информации о нарушении (например, не более половины от верхнего предела штрафа). В настоящее время такого рода общие правила в КоАП РФ не предусмотрены.

5. Соглашения об устранении нарушений, особенно в предлагаемом нами «широком» варианте, существенно расширяют зону дискреционных полномочий КНО. В этой связи возникает ряд проблем, связанных с предсказуемостью правового положения контролируемых лиц, применением равных подходов ко всем контролируемым лицам, рисками предоставления необоснованных преимуществ отдельным хозяйствующим субъектам.

Также следует указать на проблему единообразия и последовательности (consistency) практики заключения соглашений как в части предоставления самой возмож-

ности их заключения, так и условий соглашений. Должны ли условия соглашений быть сходными во всех случаях? Либо допускаются различия в подходах, оправданные конкретными обстоятельствами? Какие обстоятельства могут легитимировать отклоняющуюся практику?

Для решения данных проблем в международной практике используется совокупность способов, связанных с формализацией и обеспечением прозрачности процедуры заключения соглашений.

Прежде всего, следует указать, что в большинстве случаев такие решения принимаются не каким-либо конкретным должностным лицом КНО, а коллегиальным органом (комиссией и т. п.) с высоким уровнем представленности руководителей КНО, а также внешних представителей (общественность, надзорные органы). Деятельность такого органа должна быть открытой и прозрачной. Возражения, связанные с рисками раскрытия коммерческой тайны, обычно парируются ссылками на наличие в данном случае общественного интереса, а также то, что сведения о нарушениях и мерах по их устранению не могут быть предметом коммерческой тайны.

Также достаточно часто предусматривается порядок утверждения соглашений вышестоящим либо надзорным органом (прокуратурой, судом).

Сама процедура должна быть детально регламентирована и быть открытой, промежуточные результаты переговоров (предложения, реакция КНО и т. п.) должны размещаться в открытом доступе.

Также следует отметить важность регламентации в НПА либо Руководствах¹ случаев, когда соглашение не может быть заключено, а также какие условия оно может предусматривать. Должны быть выработаны критерии, когда предложение (заявка) о заключении соглашения об устранении нарушений может быть принята либо отклонена.

На практике в рассмотренных странах это делается, как правило, при помощи общих оценочных критериев (например, не может заключаться соглашение со «злостным» нарушителем, условия соглашения «должны способствовать более полной ре-

ализации общественного интереса», могут предусматривать участие в программах, «связанных с нарушением», и т. п.). Основным критерием, как представляется, должно стать соответствие общественным интересам, связанным с устранением рисков и повышением качества и безопасности деятельности контролируемого лица и отрасли в целом. Также часто объем обязательств увязывается с финансовыми выгодами, полученными в результате нарушения, размером причиненного ущерба и потенциальным размером штрафа, который грозит нарушителю.

Однако в любом случае сфера усмотрения КНО остается и должна оставаться достаточно широкой. Необходимо не регламентировать каждый шаг КНО, а создавать механизмы оценки соответствия его деятельности конечным целям. В этих условиях такие требования-принципы все же будут позволять в дальнейшем в случае обжалования решения КНО оценивать в суде легитимность соглашений.

Отметим, что такой порядок предполагает более высокие требования к качеству работы судебной системы, прокуратуры и механизма административного обжалования, которые, с одной стороны, должны давать реальные гарантии от злоупотреблений КНО, а с другой — не препятствовать его нормальной деятельности, направленной на устранение рисков в отрасли. Специально подчеркнем, что действенные механизмы обжалования и надзора являются обязательным элементом, поскольку сколько-нибудь исчерпывающая детализация требований к соглашениям невозможна и противоречит их природе. Смысл заключается как раз в достаточно широких возможностях КНО и контролируемых лиц по установлению обязательств. Гарантировать их легитимность в таких условиях способен только качественный и квалифицированный надзор, хорошо понимающий конечные цели такой деятельности (управление рисками, повышение качества и безопасности контролируемой сферы).

Важнейшей гарантией легитимности соглашений должны стать также высокие требования к прозрачности процесса заключения соглашений, условий соглашений, а также процессов их исполнения и последующей оценки исполнения обя-

1 Отметим, что в англосаксонской правовой системе Руководства контрольных (надзорных) органов часто имеют нормативный характер и являются подзаконными НПА. При этом в целом граница между обязательными предписаниями и рекомендательными положениями (стандартами) остается нечеткой.

зательств. Представляется, что должны публиковаться в открытом доступе не только сами соглашения, но и сведения о переговорном процессе (тексты предложений, решения КНО), ходе исполнения соглашений, а также оценке исполнения соглашений контрольным органом. В этих условиях любой независимый эксперт может анализировать соглашения и переговорный процесс на предмет их предсказуемости (consistency) и отклонений.

Также может быть предложено закрепить требование об обязательном документообороте между КНО и контролируемым лицом в связи с заключением и исполнением соглашения посредством государственной информационной системы. При этом мог бы быть установлен различный доступ (открытый, ограниченный) к соответствующей информации. Это позволило бы осуществлять эффективный надзор за законностью со стороны вышестоящих органов и прокуратуры.

6. Отдельно в рассмотренных странах практиками обсуждается проблема заключения кабальных соглашений. Речь идет о том, что в случае выявления нарушения и рисков применения высокого штрафа контролируемое лицо находится под давлением и может принимать на себя не обеспеченные его реальными возможностями обязательства. В дальнейшем на этапе исполнения соглашения это может обусловить оппортунистическое отношение к обязательствам, их формальное исполнение «по минимуму», не способствующее эффективному достижению конечного результата.

В качестве инструментов решения данной проблемы рассматривается передача инициативы в разработке перечня обязательств и способов их исполнения самому нарушителю. Кроме того, рекомендуется обеспечить соотносимость объема принимаемых на себя обязательств с теми неблагоприятными последствиями, которые грозили бы нарушителю при отсутствии соглашения.

7. Отдельно следует также указать на существующую практику применения финансового обеспечения исполнения обязательств (залог, разного рода гарантии) (например, применяется в Нидерландах, Канаде). В любом случае общий подход заключается в том, что неисполнение соглашения должно влечь более серьезные последствия, нежели просто ответственность

за допущенные нарушения обязательных требований, которая была бы применена в отсутствие соглашения (например, отдельно ответственность на неисполнение соглашения плюс ответственность за нарушение обязательных требований плюс возмещение причиненного ущерба). Это стимулирует должника к надлежащему исполнению соглашения.

8. Также представляется целесообразным учитывать возможность такого изменения не зависящих от контролируемого лица обстоятельств, которое может сделать невозможным либо существенно затруднить исполнение соглашения. Такие обстоятельства могут быть связаны с общей экономической ситуацией, состоянием в отрасли, техническим развитием и т. п. На этот случай в ряде стран предусматривается порядок изменения обязательств контролируемого лица.

Однако необходимо учитывать высокие риски злоупотреблений при использовании данного механизма. В этой связи представляется целесообразным распространить на изменение обязательств весь объем перечисленных гарантий, обеспечивающих легитимность заключаемых соглашений (инстанции, принимающие решение, регулирование оснований, процедура, прозрачность, надзор). Также в числе гарантий может предусматриваться исключительно судебный порядок изменения соглашения.

9. Наконец, в целях создания мотивации контролируемых лиц к заключению соглашений, их переориентации с устранения нарушений на минимизацию потенциальных рисков, а также формирования корректной практики заключения соглашений может быть полезным закрепление положения о том, что заключение соглашения не является признанием вины контролируемого лица в совершении правонарушения.

Однако представляется, что стратегически регулятор в рамках каждой отрасли должен принять решение, что является более важным: чтобы нарушитель «разоружился» и сам раскрыл информацию о допущенном нарушении (что, по сути, является признанием вины) либо отказ от признания вины в интересах обеспечения более полного сотрудничества КНО с контролируемыми лицами в целях устранения рисков и улучшения положения в отрасли.

4.

**МЕРЫ
СТИМУЛИРОВАНИЯ
ДОБРОСОВЕСТНОСТИ:
СУЩЕСТВУЮЩЕЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ
ПО РАЗВИТИЮ**

4.1. Обзор существующей практики использования мер стимулирования добросовестности

Меры стимулирования добросовестности являются одним из 7 видов профилактических мероприятий, предусмотренных Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Закон устанавливает, что цель таких мер — это

создание у контролируемых лиц мотивации к соблюдению обязательных требований, а сами меры ограничены нематериальным поощрением добросовестных лиц. Меры стимулирования добросовестности применяются, если они предусмотрены положением о виде контроля (ч. 1 ст. 48).

1) Распространенность в положениях о видах контроля

Меры стимулирования добросовестности относятся к факультативным профилактическим мероприятиям: их применение необязательно как для государственного контроля (надзора), так и муниципального контроля. В результате такого статуса меры стимулирования добросовестности нормативно предусмотрены для незначительного количества видов федерального, регионального и муниципального контроля.

Согласно подсчетам авторов доклада, по состоянию на ноябрь 2024 года данное профилактическое мероприятие было предусмотрено в 51 положении о видах контроля (рисунок 4.1). Эта цифра включает только те случаи, когда согласно ч. 2 ст. 48 закона № 248-ФЗ в положении закреплены оба элемента, необходимые для практического применения мер стимулирования добросовестности: порядок оцен-

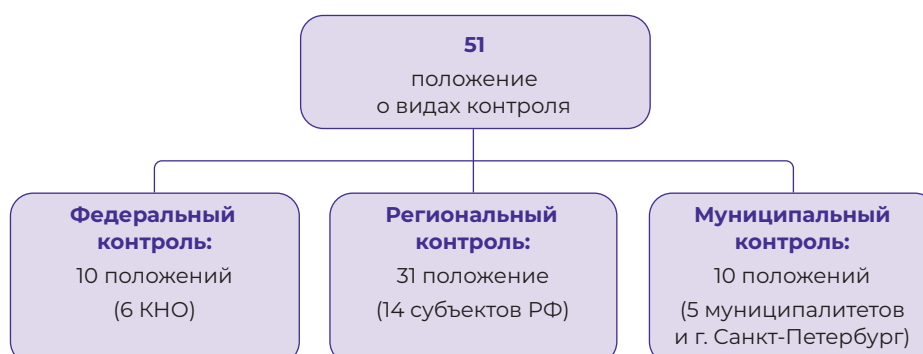
ки добросовестности (на наш взгляд, это подразумевает в числе прочего критерии добросовестности) и виды мер поощрения.

Нужно отметить, что помимо вышеуказанных НПА авторы доклада обнаружили еще не менее двух десятков случаев (в основном в сфере муниципального контроля), когда меры стимулирования добросовестности были установлены с нарушением закона № 248-ФЗ или дефектами, которые препятствуют полноценному применению данного инструмента профилактики. Можно выделить следующие распространенные проблемы:

- меры стимулирования добросовестности указаны в положении в перечне видов профилактических мероприятий, применяемых в рамках данного вида контроля, однако регулирование по-

Рисунок 4.1.

Распространенность мер стимулирования добросовестности в положениях о видах контроля



Источник: составлено авторами на основе НПА

рядка оценки добросовестности и мер поощрения полностью отсутствует;

- положение о виде контроля содержит только самое общее описание мер стимулирования добросовестности с указанием на то, что детальное описание будет дано на сайте контрольного (надзорного) органа;
- положение о виде контроля не предусматривает мер стимулирования добросовестности, но порядок оценки добросовестности и меры поощрения

устанавливаются программой профилактики.

Рассмотрим сложившуюся практику надлежащего закрепления мер стимулирования добросовестности на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

а) Федеральный контроль (надзор): на момент подготовки доклада меры стимулирования добросовестности были предусмотрены в отношении 10 видов контроля, которые осуществляют 6 федеральных органов исполнительной власти (таблица 4.1).

Таблица 4.1.

Виды федерального контроля, в отношении которых нормативно предусмотрены меры стимулирования добросовестности

Год	Вид федерального государственного контроля (надзора)	КНО
2021	Контроль (надзор) в области защиты прав потребителей	Роспотребнадзор
	Карантинный фитосанитарный контроль (надзор)	Россельхознадзор
	Надзор в области промышленной безопасности	Ростехнадзор
	Надзор в области безопасности ГТС	
	Контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта	Ространснадзор
2022	Контроль (надзор) в области семеноводства в отношении семян сельскохозяйственных растений	Россельхознадзор
2023	Контроль (надзор) в сфере образования	Рособрнадзор / ОИВ субъектов
	Контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче иностранным гражданам сертификата	Рособрнадзор
	Контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта	Ространснадзор
2024	Контроль (надзор) в области производства и оборота табачной продукции, никотинсодержащей продукции и сырья для их производства	Росалкогольтабак контроль

Источник: составлено авторами на основе НПА

б) Региональный контроль (надзор): меры стимулирования добросовестности предусмотрены в 31 положении, принятом в 14 субъектах Российской Федерации. Случаи использования данного профилактического инструмента распределены среди регионов неравномерно.

С одной стороны, особо можно отметить Ульяновскую область, где меры стимулирования добросовестности установлены для 7 видов регионального контроля, и город Санкт-Петербург, где такое профилактическое мероприятие предусмотрено для 5 видов регионального контроля. С другой сто-

роны, в 7 регионах (Москва, Забайкальский край, Красноярский край, Вологодская область, ХМАО-Югра, ЯНАО, Еврейская АО) меры стимулирования добросовестности предусмотрены только для одного вида контроля. В остальных 5 регионах (Карачаево-Черкесская Республика, Пермский край, Кировская, Тюменская и Сахалинская области) данное профилактическое мероприятие нормативно установлено для двух или трех видов контроля.

Что касается видов регионального контроля, то всего меры стимулирования добросовестности предусмотрены для

21 вида регионального контроля. Однако только для 3 видов контроля (геологический контроль, контроль за соблюдением законодательства об архивном деле, контроль за состоянием Музейного фонда) меры стимулирования добросовестности встречаются в 3 разных субъектах Российской Федерации. Еще для 4 видов контроля (контроль в области долевого строительства, контроль за деятельностью ЖСК, контроль в области технического состояния и эксплуатации самоходных машин, контроль в области технического состояния и эксплуатации аттракционов) меры стимулирования добросовестности используются в 2 субъектах РФ. Для всех остальных видов регионального контроля данное профилактическое мероприятие встречается однократно (то есть только в одном положении).

в) Муниципальный контроль: меры стимулирования добросовестности нормативно закреплены в 10 положениях. Такие акты приняты в 5 муниципальных образованиях, а также в городе Санкт-Петербурге. В данном регионе положение о муниципальном контроле в сфере благоустройства утверждено постановлением Правительства субъекта РФ, а сам контроль осуществляет региональный орган власти.

Среди муниципалитетов лидером является город Аткарск (Саратовская область),

в котором данное профилактическое мероприятие предусмотрено в отношении 4 видов муниципального контроля: земельного контроля, жилищного контроля, контроля в сфере благоустройства, контроля на автотранспорте, городском наземном электротранспорте и в дорожном хозяйстве. В остальных муниципалитетах (Кемеровский муниципальный округ, Михайловский муниципальный район Приморского края, Плюсский муниципальный район Псковской области, городской округ Северодвинск) меры стимулирования добросовестности предусмотрены для 1–2 видов контроля.

Что касается видов контроля, то всего меры стимулирования добросовестности нормативно установлены для 4 видов муниципального контроля. Данное профилактическое мероприятие одинаково часто предусматривается в отношении муниципального земельного контроля, жилищного контроля и контроля в сфере благоустройства: по 3 случая для каждого из указанных видов контроля. Еще в одном виде контроля (контроль на автотранспорте, городском наземном электротранспорте и в сфере дорожного хозяйства) меры стимулирования добросовестности предусмотрены в одном муниципалитете (в уже указанном выше городе Аткарске).

2) Оценка добросовестности

На основе исследованных положений о видах контроля можно выделить 4 группы критериев, которые используются для оценки добросовестности контролируемых лиц.

а) Критерий минимального стажа контролируемой деятельности

Важно отметить, что под этим критерием понимается не период времени, за который проводится оценка деятельности контролируемого лица, а четко выраженное императивное условие, согласно которому контролируемое лицо может быть признано добросовестным, только если оно ведет деятельность не меньше определенного периода. Данный критерий был использован в 21 положении (41%). В подавляющем большинстве случаев (15 положений) минимальный стаж составлял 3 года, а в остальных случаях — 1–2 года.

б) Критерии законопослушности контролируемого лица

Чаще всего, в положениях встречаются следующие критерии, свидетельствующие о соблюдении контролируемым лицом обязательных требований: отсутствие случаев причинения вреда (иногда указывается период времени от 2 до 5 лет), отсутствие случаев нарушения законодательства (в том числе требований о предоставлении сведений в информационные системы или по запросу КНО), отсутствие фактов привлечения к административной ответственности, исполнение в срок выданных предписаний, направление ответов на выданные предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, принятие декларации о соблюдении обязательных требований.

*в) Критерии принятия
дополнительных мер
по предотвращению
возможного вреда*

Использование данных критериев является прямым следствием положений ч. 7 ст. 23 и ч. 3 ст. 48 закона № 248-ФЗ, согласно которым при оценке добросовестности контролируемых лиц могут учитываться сведения о следующих фактах:

- реализация контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба);
- наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля;
- 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).

Нужно отметить, что Федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» был расширен перечень сведений, которые могут учитываться при оценке добросовестности. Дополнительно в него включены сведения о следующих фактах:

- отсутствие нарушений обязательных требований, выявленных по результатам проведения обязательных профилактических визитов или КНМ, в течение определенного периода времени;
- наличие определенного публичной оценкой уровня соблюдения обязательных требований, если такая оценка предусмотрена в рамках вида контроля.

Однако по понятным причинам (вышеуказанный федеральный закон только вступил в силу) практика имплементации данных критериев добросовестности в положения о видах контроля еще не успела сложиться.

На практике можно выделить два разных подхода к использованию в качестве критерия добросовестности сведений о мероприятиях по снижению риска. Первый подход заключается в том, что указанная формулировка никак не детализируется в положении. Сюда же можно отнести случаи детализации данного критерия, но не с содержательной, а с процедурной стороны: например, контролируемое лицо должно предоставить утвержденный его руководителем план мероприятий по снижению риска, а также отчет об исполнении плана.

С одной стороны, это предоставляет контролируемому лицу широкую свободу самостоятельно определить, какие мероприятия оно будет реализовывать для снижения риска и включать в обоснование своего заявления о применении мер стимулирования добросовестности. С другой стороны, данный подход означает крайне широкое усмотрение должностных лиц КНО, которые при рассмотрении заявления могут не согласиться с тем, что указанные мероприятия позволили снизить риск.

Второй подход заключается в том, что положение содержит детальное описание конкретных мероприятий, которые можно оценить как инструмент снижения риска. Это снижает усмотрение как контролируемых лиц, так и должностных лиц КНО, делая правила четкими и понятными, а их применение единообразным.

г) Иные критерии

В некоторых случаях в качестве критериев используются условия, которые затруднительно отнести к одной из трех вышеуказанных групп. Например, это может быть требование об осуществлении контролируемой деятельности, но без указания на минимально необходимый стаж, факт проведения в отношении контролируемого лица КНМ, превышение минимальных параметров, установленных нормативно (примером может служить трудоустройство инвалидов сверх установленной квоты).

Частота использования различных критериев добросовестности представлена на рисунке 4.2. На нем видно, что самыми распространенными критериями добросовестности являются: отсутствие нарушений, осуществление мероприятий по снижению риска (в абстрактной формулировке), принятие декларации соблюдения обязательных требований, наличие минимального стажа осуществления контролируемой деятельности.

Рисунок 4.2.

Частота использования критериев добросовестности
(доля положений о виде контроля, в которых
используется соответствующий критерий)



Источник: составлено авторами на основе НПА

3) Меры поощрения

Набор поощрительных мер, применяемых в различных положениях о видах контроля, сильно ограничен. Исходя из проанализированных актов можно выделить 4 вида поощрений, предусмотренных наиболее часто.

а) Присвоение репутационного статуса добросовестного лица

Иногда в положениях дополнительно отмечается, что перечень или реестр добросовестных лиц публикуется на сайте КНО, а контролируемое лицо имеет право свободно распространять сведения о наличии такого статуса (например, размещать на сайте, в собственных помещениях или рекламных материалах).

б) Снижение категории риска

Наличие данной поощрительной меры проистекает из двойственной природы оценки добросовестности, закрепленной в законе № 248-ФЗ. С одной стороны, добросовестность контролируемого лица является условием для применения профилактического мероприятия «Меры стимулирования добросовестности» (ст. 48). С другой стороны, оценка добросовестности является составной частью критериев риска. Последние должны учитывать не только тяжесть и вероятность наступления негативных событий, влекущих причинение вреда, но и добросовестность контролируемого лица. Более того, в обоих случаях может быть использован один и тот

Рисунок 4.3.

Частота использования мер поощрения (доля положений о виде контроля, в которых предусмотрены соответствующие меры)



Источник: составлено авторами на основе НПА

же набор критериев добросовестности, изложенный в ч. 7 ст. 23 закона № 248-ФЗ.

Можно выделить два основных способа реализации поощрительной меры, связанной со снижением категории риска. Первый способ заключается в снижении категории риска на одну, а второй — в присвоении категории низкого риска вне зависимости от того, какая категория была присвоена объекту контроля изначально.

в) Выдвижение представителей контролируемого лица в общественные советы КНО

Применение данной поощрительной меры имеет 2 ограничения. Первое связано с тем, что общественные советы или иные органы общественного представительства сформированы далеко не во всех КНО. Второе ограничение заключается в том, что даже при наличии таких органов количество их членов лимитировано. Более того, общественный совет должен иметь разнообразное представительство и, соответственно, включать представителей не только контролируемых лиц, но и других заинтересованных групп. Следовательно, данная поощрительная мера может быть предложена небольшому количеству лиц, признанных добросовестными (не более 15–20).

г) Право на проведение очных КНМ в дистанционном режиме

Данная поощрительная мера заключается в проведении инспекционного визита и выездной проверки (то есть КНМ во взаимодействии с контролируемым лицом) с использованием технических средств дистанционного взаимодействия.

Помимо поощрительных мер, относящихся к 4 вышеперечисленным категориям, отдельные положения также содержат небольшое количество иных поощрений. К ним относятся объявление благодарности КНО (направление благодарственного письма), увеличение на 1 год периода, в течение которого проводится плановая проверка, но без изменения категории риска, а также указание на иные меры поощрения по усмотрению КНО без какой-либо конкретизации.

Частота использования различных поощрительных мер представлена на рисунке 4.3. На нем видно, что лидером по частоте использования является присвоение репутационного статуса добросовестного контролируемого лица (почти $\frac{3}{4}$ всех положений). Остальные меры поощрения используются в крайне ограниченном объеме.

4) Применение мер стимулирования добросовестности на практике

Вышеизложенный обзор был посвящен нормативному закреплению мер стимулирования добросовестности. Для того чтобы понять, как соответствующие положения НПА применяются на практике, авторы доклада изучили доклады об осуществлении видов контроля за 2023 год, программы профилактики на 2024 год (данные документы содержат описание профилактических мероприятий, проведенных в предыдущем году) и содержание официальных сайтов КНО. Исследование проводилось в отношении всех случаев надлежащего нормативного закрепления мер стимулирования добросовестности в положениях о видах контроля.

Авторы доклада обнаружили реальную практику применения данного профилактического мероприятия в отношении 7 положений о видах контроля:

а) федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности: доклад об осуществлении данного вида надзора за 2023 год содержит сведения о 76 мероприятиях в рамках мер стимулирования добросовестности;

б) федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений: согласно докладу об осуществлении данного вида надзора в 2023 году было проведено только 2 мероприятия в рамках мер стимулирования добросовестности;

в) федеральный государственный контроль (надзор) в сфере образования: соответствующий доклад за 2023 год содержит указание на 1 мероприятие. Нужно отметить, что на официальном сайте Рособнадзора размещена информация о применении мер стимулирования добросовестности в 2024 году (на 12.09.2024), согласно которой «контролируемые лица, соответствующие одновременно всем критериям добросовестности, отсутствуют»;

г) федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства Российской Федерации и выдаче

иностранным гражданам сертификата: в данном виде контроля ситуация противоположная.

Доклад за 2023 год не содержит указаний на осуществление мер стимулирования добросовестности, однако согласно размещенной на сайте Рособнадзора информации за 2024 год критерию добросовестности соответствуют три университета: Казанский федеральный университет, Северо-Кавказский федеральный университет и Белгородский государственный национальный исследовательский университет;

д) федеральный государственный контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта: правила, касающиеся мер стимулирования добросовестности, были включены в положение о виде контроля только в конце декабря 2023 года, поэтому доклад не содержит сведения о применении данного инструмента профилактики в 2023 году.

Однако согласно выступлению заместителя руководителя Ространснадзора В.Б. Гулина на Всероссийском форуме контрольных органов, уже в 2024 году успешно прошли оценку добросовестности 108 контролируемых лиц. Примечательно, что 4 лица в течение того же года были лишены статуса добросовестных в связи с обнаружением нарушений в рамках внеплановых контрольных мероприятий¹;

е) региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости в Тюменской области: доклад за 2023 год содержит указание на 1 мероприятие, однако принятый за указанный год перечень добросовестных контролируемых лиц включает 74 организации;

ж) муниципальный контроль в сфере благоустройства в Санкт-Петербурге: согласно докладу об осуществлении вида контроля и программе профилактики в 2023 году меры стимулирования добросовестности были проведены в отношении 7 лиц, которым были выданы «сертификаты о добросовестном соблюдении требований Правил благоустройства города Санкт-Петербурга».

1 Совершенствование систем контроля и надзора через индикаторы риска и применение мер добросовестности. <https://rutube.ru/video/private/d18f9ae49a45af71ff03f27722e11875/?r=wd&p=68LKLRSlu-iRTXgl5vykuA> (дата обращения: 28.12.2024).

Таким образом, из 7 случаев реального применения мер стимулирования добросовестности довольно массовая практика зафиксирована только в 3 случаях. Рассмотрим эти ситуации подробнее.

Пример № 1. Надзор в области промышленной безопасности

Положение о данном виде надзора, утвержденное постановлением Правительства РФ от 30.06.2021 № 1082, содержит 3 критерия добросовестности:

- отсутствие в течение 5 лет до даты проведения оценки аварий и инцидентов, несчастных случаев (в том числе групповых) на ОПО;
- наличие системы управления промышленной безопасностью (вне зависимости от класса опасности ОПО);
- соблюдение требований к страхованию гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на ОПО.

Для эксплуатантов опасных производственных объектов I и II класса опасности выполнение этих критериев не требует никаких дополнительных действий. Согласно законодательству эксплуатанты ОПО I и II класса опасности обязаны создавать систему управления промышленной безопасностью. Владельцы всех ОПО вне зависимости от класса опасности обязаны страховать гражданскую ответственность, равно как и не допускать аварии, инциденты, несчастные случаи.

Дополнительные действия (создание системы управления промышленной безопасностью) требуются только владельцам ОПО III и IV класса опасности. Однако можно предположить, что по этой причине такие контролируемые лица гораздо реже претендуют на статус добросовестных.

В результате относительно простой процедуры оценки добросовестности количество обращений контролируемых лиц составляет несколько десятков ежегодно, несмотря на довольно ограниченный характер мер поощрения: увеличение периода, в течение которого проводится плановая выездная проверка, на 1 год.

Нужно отметить, что признание контролируемого лица добросовестным в данном виде надзора не имеет признаков репутационной меры поощрения. Хотя на сайтах территориальных органов Ростехнадзора есть отрывочные данные о признании отдельных эксплуатантов ОПО добросовестными, найти единый перечень таких лиц на сайте Ростехнадзора не удалось. Положение о виде контроля также не предусматривает обязанности КНО публиковать данный перечень.

Пример № 2. Контроль в области железнодорожного транспорта

Согласно положению, утвержденному постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 991, для применения мер стимулирования добросовестности контролируемое лицо должно принять декларацию о соблюдении обязательных требований и соответствовать критерию (критериям) добросовестности.

Перечень критериев обширен. Он включает: а) отсутствие транспортных происшествий в течение 2 лет; б) отсутствие фактов ненадлежащего предоставления информации в течение 1 года; в) предоставление доступа КНО к информационным ресурсам контролируемого лица; г) наличие договора добровольного страхования ответственности; д) наличие сертифицированных систем внутреннего контроля.

Однако важно, что эти критерии используются, если это «применимо к объекту контроля». Единственная поощрительная мера — отнесение объекта контроля к категории низкого риска — применяется, если объект контроля соответствует «одному или нескольким критериям добросовестности» (п. 16 (1) Положения).

Таким образом, нормативные критерии добросовестности сформулированы крайне гибко. Можно предположить, что на практике контролируемое лицо может успешно пройти оценку добросовестности, соответствуя только части критериев и обосновав, что иные критерии к нему не применимы.

Пример № 3. Контроль в области долевого строительства в Тюменской области

Положение о данном виде контроля, утвержденное постановлением Правительства Тюменской области от 19.08.2021 № 488-п, предусматривает только один критерий добросовестности (п. 25): «К добросовестным контролируемым лицам относятся лица, которые по итогам оценки их деятельности за последний календарный год не имеют случаев нарушения обязательных требований законодательства в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости».

Мера поощрения установлена тоже только одна: включение в Перечень добросовестных контролируемых лиц. При этом в отличие от подавляющего большинства других положений о видах контроля для включения в данный перечень не требуется подачи заявления контролируемого лица. КНО самостоятельно составляет данный перечень и размещает его на официальном сайте до 1 февраля, следующего за истекшим годом.

Перечень добросовестных контролируемых лиц за 2023 год утвержден приказом Главного управления строительства Тюменской области от 18.01.2024 № 32–18/24 и включает 74 застройщика. Согласно данным Единой информационной системы жилищного строительства по состоянию на 10 декабря 2024 года в Тюменской области было 106 застройщиков. Соответственно, добросовестными за 2023 год было признано примерно 70% всех контролируемых лиц.

Таким образом, два примера массового применения мер стимулирования добросовестности (надзор в области промышленной безопасности и контроль в области долевого строительства) связаны с наличием критериев, выполнение которых не требует от контролируемых лиц дополнительных действий (издержек). Еще один пример (контроль в области железнодоро-

рожного транспорта) связан с гибким перечнем критериев добросовестности, что позволяет на практике подходить к оценке добросовестности с определенной долей усмотрения. При этом эффект массовости усиливается, если меры стимулирования добросовестности применяются по инициативе КНО.

5) Основные выводы

Вышеизложенный обзор позволяет сделать следующие выводы относительно существующей практики использования мер стимулирования добросовестности как профилактического мероприятия:

Вывод № 1. «Малое количество случаев нормативного закрепления мер стимулирования добросовестности»: наличие данного профилактического мероприятия примерно в 50 положениях о видах контроля — это крайне мало в масштабах общего количества положений, принятых на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Этот факт можно объяснить двумя причинами. Во-первых, меры стимулирования добросовестности — это факультативное профилактическое мероприятие, осуществление которого необязательно в рамках как государственного, так и муниципального контроля. Во-вторых, нормативное регулирование мер стимулирования добросовестности, содержащееся в законе № 248-ФЗ, имеет самый общий характер.

Какие-либо методические рекомендации относительно содержания данного профилактического мероприятия отсутствуют. Можно предположить, что в результате сотрудники органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления не имеют четких представлений о содержании данного инструмента. Естественной реакцией на данную неопределенность является отказ от включения мер стимулирования добросовестности в положение (тем более что это допускается законом № 248-ФЗ).

Вывод № 2. «Использование абстрактно сформулированных критериев добросовестности»: достаточно большое количество положений содержат абстрактные формулировки, дословно воспроизводящие положения ч. 7 ст. 23 закона № 248-ФЗ, вместо использования конкретных критериев, адаптированных для конкретного вида контроля.

Довольно показателен тот факт, что абстрактный критерий «реализация меро-

приятий по снижению риска» (без уточнения мероприятий) используется в 51% положений. Другие абстрактно сформулированные критерии, указанные в ч. 7 ст. 23 закона № 248-ФЗ, используются реже, но их также довольно много: в зависимости от критерия частота использования варьируется от 10 до 29% положений.

Такая ситуация многократно снижает вероятность реального применения мер стимулирования добросовестности. Контролируемое лицо просто не понимает, какие мероприятия нужно провести. Но даже если оно имеет какие-то собственные представления о таких мероприятиях, то не может быть уверено, что КНО согласится с этим подходом и учтет такие мероприятия при оценке добросовестности.

Вывод № 3. «Отсутствие баланса между сложностью выполнения критериев и выгодами от поощрительных мер»: существенным ограничением для поощрительных мер, применяемых к добросовестным контролируемым лицам, является законодательное указание на их нематериальный характер. Во-первых, такие меры априори создают меньшие стимулы для контролируемых лиц, чем меры материального характера (например, налоговые льготы, субсидии и льготные кредиты). Во-вторых, большой перечень мер нематериального характера придумать сложно.

В результате можно видеть следующую типичную картину: набор мер поощрения, предлагаемых в положении о виде контроля, невелик. Чаще всего, речь идет о присвоении репутационного статуса или снижении категории риска. Однако для того, чтобы получить такие малозначимые поощрения, контролируемое лицо должно выполнить целый ряд условий, часть из которых требует дополнительных затрат (например, на сертификацию внутренних систем контроля или добровольное страхование ответственности). Очевидно, что в такой ситуации не будет желающих обратиться за получением мер стимулирования добросовестности.

Вывод № 4. «Единичные случаи реального применения мер стимулирования добросовестности»: как показало настоящее исследование, данный инструмент

профилактики имеет практическое применение только в 14% случаев, а массовое применение было обнаружено только в 6% случаев (3 вида контроля).

Помимо двух вышеназванных причин такой ситуации (абстрактные критерии; отсутствие баланса между критериями и мерами поощрения) также можно указать и на процедурную причину. Наиболее распространенной ситуацией является заявительный порядок оценки добросовестности: она проводится по обращению контролируемого лица. Вместе с тем такое лицо может даже не знать о возможности пройти оценку и получить меры поощрения. Данная проблема отсутствует, если оценка проводится по инициативе КНО. Однако положений о видах контроля, предусматривающих такую процедуру, многократно меньше (в том числе потому, что критерии добросовестности часто требуют от контролируемого лица выполнения дополнительных действий и предоставления дополнительных документов, которые отсутствуют в КНО).

Для расширения практики реального применения мер стимулирования добросовестности необходимо внесение изменений в закон № 248-ФЗ, предусматривающих: (1) включение в состав мер стимулирования добросовестности как нематериальных, так и материальных мер поощрения; (2) расширение и детализация перечня возможных критериев добросовестности; (3) закрепление примерного перечня мер поощрения; (4) установление возможности оценки добросовестности по инициативе КНО.

Также желательна подготовка методических рекомендаций, содержащих Стандарт внедрения мер стимулирования добросовестности. Стандарт должен предусматривать: недопустимость использования абстрактных формулировок критериев добросовестности; соблюдение баланса между сложностью выполнения критериев и выгодами от поощрительных мер; приоритетность оценки добросовестности по инициативе контрольных (надзорных) органов.

4.2. Предложения по внедрению мер стимулирования добросовестности

1) Общие требования к критериям добросовестности и мерам поощрения

Стандарт внедрения мер стимулирования добросовестности должен содержать описание универсальной модели, которая может служить базой для создания данного профилактического инструмента в конкретных видах контроля. Такая универсальная модель должна базироваться на использовании 4 групп критериев:

1) критерии общей добросовестности и надежности (например, наличие необходимых разрешений, выданных органами власти; длительный стаж контролируемой деятельности; отсутствие задолженностей по публичным платежам, которые напрямую не связаны с контролируемой деятельностью, но свидетельствуют об общей добросовестности);

2) критерии законопослушности (например, отсутствие фактов причинения вреда по вине контролируемого лица, фактов нарушения обязательных требований, фактов привлечения контролируемого лица или его сотрудников к ответственности);

3) критерии использования инициативных/дополнительных способов для соблюдения законодательства (например, прохождение по своей инициативе самообследования, профилактического визита или иных необязательных профилактических мероприятий; добровольное использование технических средств контроля для обеспечения соблюдения обязательных требований);

4) критерии соответствия более высокому уровню безопасности или качества, чем предусмотрено нормативно-правовыми актами (например, добровольное страхование гражданской ответственности при отсутствии соответствующих требований законодательства или страхование гражданской ответственности на сумму большую, чем это предписано законодательством).

Меры поощрения, включаемые в универсальную модель мер стимулирования добросовестности, также можно разделить на 4 группы:

1) меры репутационного характера (присвоение репутационного статуса, объявление благодарности и подобные меры, которые позволяют контролируемому лицу информировать своих клиентов и контрагентов о своей надежности, добросовестном поведении и тем самым получить конкурентные преимущества на рынке);

2) меры, облегчающие коммуникацию контролируемого лица с органами власти (членство в общественном совете, рассылка разъяснений, приглашение на обучающие семинары, упрощенный доступ к консультированию, осуществляемому сотрудниками КНО, иные похожие меры);

3) меры сокращения административных издержек (снижение категории риска, сокращение плотности и интенсивности контроля в отношении контролируемого лица, упрощение разрешительных и иных административных процедур);

4) меры финансового характера (льготные условия использования публичного имущества, налоговые льготы, льготное кредитование, предоставление грантов и субсидий контролируемому лицу).

Исходя из необходимости соблюдения баланса между сложностью выполнения критериев добросовестности и выгодами от поощрительных мер, универсальная модель должна включать два возможных варианта: первый — базовая модель с использованием только мер нематериального поощрения, второй — расширенная модель с использованием мер как нематериального, так и материального поощрения.

2) Базовая модель мер стимулирования добросовестности

При разработке мер стимулирования добросовестности органы власти должны

проанализировать, есть ли у них возможность применять меры материального

поощрения. Если такая возможность отсутствует, и данный профилактический инструмент будет предусматривать поощрительные мероприятия исключительно нематериального характера, то критериев добросовестности должно быть немного, и они не должны включать условия, для выполнения которых контролируемое лицо должно понести дополнительные издержки по сравнению с обычным соблюдением законодательства.

Соответственно, критерии добросовестности должны включать критерии общей добросовестности и надежности, а также критерии законопослушности. Из числа критериев использования дополнительных способов соблюдения законодательства может быть включено только инициативное прохождение профилактических мероприятий. Критерии соответствия более высокому уровню безопасности не должны использоваться. Предлагаемый набор критериев добросовестности представлен в таблице 4.2.

Таблица 4.2.

Критерии добросовестности для базовой модели, предусматривающей только меры нематериального поощрения

№	Критерий добросовестности	Способы подтверждения соответствия
Критерии общей добросовестности		
1	Осуществление контролируемой деятельности не менее 3 лет	Данные ЕГРЮЛ, ЕГРИП, отраслевых ГИС
2	Наличие разрешений (лицензий, аккредитаций, допусков и т.д.), необходимых для ведения контролируемой деятельности	Данные отраслевых ГИС
3	Отсутствие у контролируемого лица налоговой недоимки, неуплаченных сумм налоговых пеней, штрафов, иных обязательных платежей в бюджеты	Данные ФНС России
4	Отсутствие непогашенной задолженности по исполнительным документам в отношении контролируемого лица на общую сумму 10 тыс. руб. и более	Данные ФССП России (Банк данных исполнительных производств)
Критерии законопослушности		
5	Отсутствие в течение 3 лет случаев причинения вреда жизни или здоровью, имуществу, иным охраняемым законодательством ценностям по вине контролируемого лица (его работников)	Данные ведомственного учета КНО
6	Соответствие контролируемого лица условиям, связанным с административной ответственностью в течение 1 последнего года:	Сведения о постановлениях по делам об административных правонарушениях, имеющиеся в распоряжении КНО (включая постановления, вынесенные должностными лицами КНО, и постановления, вынесенные судами на основании протоколов, составленных должностными лицами КНО).
	а) отсутствие административных наказаний за воспрепятствование деятельности КНО и неуплату административных штрафов (ч. 1 ст. 19.4, ст. 19.4.1, ч. 1 ст. 19.5, ст. 19.7, ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ)	
	б) отсутствие административных наказаний за грубые нарушения в сфере контролируемой деятельности (перечень составов определяется для каждого вида контроля)	
	в) небольшое количество малозначительных правонарушений в сфере контролируемой деятельности (количество и перечень составов определяется для каждого вида контроля)	
Критерии использования инициативных (дополнительных) способов для соблюдения законодательства		
7	Проведение в течение 2 лет по инициативе контролируемого лица очного профилактического визита (если при проведении профилактического визита не были обнаружены явная непосредственная угроза причинения вреда или уже причиненный вред)	Данные ЕРКНМ
8	Наличие декларации соблюдения обязательных требований, принятой по итогам самообследования и зарегистрированной в КНО в течение 1 последнего года	Данные ведомственного учета КНО

Данные критерии подлежат адаптации для конкретных видов контроля.

Во-первых, могут быть изменены периоды времени, указанные в отдельных критериях добросовестности. Единственное ограничение, установленное законом № 248-ФЗ, заключается в том, что периоды оценки должны находиться в интервале от 1 года до 3 лет (сроки могут быть дифференцированы в зависимости от категории риска).

Другие сроки могут быть установлены только федеральным законом о виде контроля. Например, отраслевыми законами был установлен 5-летний период оценки для двух видов надзора, осуществляемых Ростехнадзором: надзора в области промышленной безопасности и надзора в области безопасности ГТС.

Во-вторых, индивидуально для каждого вида контроля должны быть определены составы административных правонарушений, учитываемые при оценке добросовестности. Нужно отметить, что с учетом наличия в субъектах РФ собственного законодательства об административных правонарушениях данные перечни по одним и тем же видам контроля могут различаться в разных регионах и муниципалитетах.

Кроме того, для каждого вида контроля может быть отдельно определено, есть ли составы малозначительных административных правонарушений, факты совершения которых не мешают признанию лица добросовестным. Если такие составы есть, то нужно определить максимально допустимую квоту таких правонарушений.

В-третьих, набор критериев может быть модифицирован: например, он может быть дополнен одним или двумя критериями либо предложенные критерии могут быть заменены на другие. Например, связанный с административной ответственностью критерий может быть заменен на критерий, предусматривающий отсутствие по данным КНО фактов нарушения законодательства контролируемым лицом в течение 1 последнего года.

Однако крайне важно, чтобы при такой модификации соблюдались два условия: (1) для выполнения критерия контролируемое лицо не обязано предпринимать дополнительные действия сверх тех, которые предусмотрены законодательством в императивном порядке; (2) КНО может проверить соблюдение критерия самостоя-

тельно или путем запроса данных в иных органах власти.

Последнее важно, поскольку базовая модель с использованием только мер нематериального поощрения должна базироваться на том, что оценка добросовестности проводится по инициативе КНО без заявления контролируемого лица. Данная процедура осуществляется с установленной периодичностью (например, 1 раз в год) на основе сведений, которые имеются в распоряжении КНО и иных органов власти. Только при соблюдении этих условий данный профилактический инструмент может массово применяться на практике.

Что касается мер поощрения, то данная модель включает в себя меры репутационного характера, меры, облегчающие коммуникацию контролируемого лица с органами власти, и меры, связанные с сокращением административных издержек. Предлагаемый набор поощрительных мер, доступных для добросовестных контролируемых лиц, представлен в таблице 4.3.

Для качественной реализации предложенных поощрительных мер для каждого вида контроля должны быть дополнительно урегулированы в НПА следующие вопросы.

Во-первых, репутационный статус должен иметь название, отражающее вид контролируемой деятельности или предмет государственного контроля. Например, репутационный статус может иметь названия «Добросовестный застройщик», «Надежная строительная организация», «Отличник благоустройства» или «Организация, добросовестно соблюдающая законодательство о государственном регулировании цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты». Такое название может быть закреплено непосредственно в положении о виде контроля.

Во-вторых, должно быть нормативно утверждено описание и цветное изображение знака, информирующего о признании контролируемого лица добросовестным. Это может быть сделано на уровне ведомственного нормативного акта КНО, принятого на основании отсылочной нормы в положении о виде контроля. Знак должен включать:

- наименование репутационного статуса (например, «Добросовестный перевозчик легковым такси»);
- год принятия решения о присвоении статуса (например, «2025»);

Таблица 4.3.

Поощрительные меры нематериального
характера для базовой модели

№	Мера поощрения	Содержание
Меры репутационного характера		
1	Репутационный статус	Присвоение репутационного статуса сроком на 1 год, которое сопровождается: (а) выдачей сертификата, (б) размещением информации в реестре добросовестных лиц на сайте КНО, (в) предоставлением контролируемому лицу права на размещение специального знака в открытом доступе: в своих помещениях, на транспортных средствах, на сайте, в рекламных материалах
2	Благодарственное письмо	Направление контролируемому лицу благодарственного письма, оформленного на специальном бланке и подписанного руководителем КНО (может применяться в случае признания контролируемого лица добросовестным 2 или 3 года подряд)
Меры, облегчающие коммуникацию контролируемого лица с органами власти		
3	Индивидуальные приглашения на семинары	Направление индивидуальных приглашений на все обучающие мероприятия, проводимые КНО в очной или дистанционной форме (с правом преимущественного участия в таких мероприятиях, если количество участников ограничено)
4	Индивидуальная рассылка разъяснений	Индивидуальное направление контролируемому лицу информационных и методических документов, связанных с исполнением обязательных требований и осуществлением контроля
5	Персональный консультант в КНО	Назначение конкретного сотрудника КНО, к которому контролируемое лицо может обращаться для консультирования по вопросам соблюдения обязательных требований в упрощенном (оперативном) порядке
Меры сокращения административных издержек		
6	Снижение категории риска	Снижение категории риска, присвоенной контролируемому лицу (его производственным объектам), на одну категорию либо до категории низкого риска
7	Проведение КНМ со взаимодействием в дистанционном формате	Проведение инспекционных визитов и выездных проверок с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе посредством аудио- или видеосвязи (ч. 5 ст. 56 закона № 248-ФЗ)

- наименование КНО (например, «Министерство транспорта N-ской области»).

В-третьих, индивидуально для каждого вида контроля должен быть определен перечень информационных и методических документов, которые подлежат рассылке добросовестным контролируемым лицам. Это также может быть сделано в ведомственном акте КНО. Примерный набор документов включает:

- перечень НПА (их отдельных положений), содержащих обязательные требования;
- руководство по соблюдению обязательных требований;
- форма проверочных листов;

- исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться у контролируемого лица;

- информация о мерах ответственности, применяемых при нарушении обязательных требований;
- доклады о правоприменительной практике;
- перечень контролируемых лиц, которым присвоены категории риска;
- ежегодный план проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

Нужно отметить, что предложенный перечень поощрительных мер может быть модифицирован с учетом особенностей конкретного вида контроля и готовности КНО

к расширению перечня поощрений. Так, набор мер, облегчающих коммуникацию контролируемого лица с органами власти, может быть расширен за счет сокращения срока ответов на письменные обращения добросовестных лиц (например, до 5 рабочих дней) или за счет увеличения продолжительности устных консультаций (например, до 30 минут).

Меры сокращения административных издержек могут включать сокращение количества КНМ, предусмотренных программой проверок (если такой инструмент используется в рамках соответствующего вида контроля), или сокращение сроков выдачи/продления разрешений, предоставляемых КНО.

3) Расширенная модель мер стимулирования добросовестности

Если при разработке мер стимулирования добросовестности органы власти примут решение о том, что данный профилактический инструмент будет предусматривать поощрительные мероприятия как нематериального, так и материального характера, то в таком случае система критериев добросовестности должна быть более сложной. Во-первых, таких критериев должно быть больше. Во-вторых, они должны включать условия, для выполнения которых контролируемое лицо должно совершить дополнительные действия по сравнению с обычным соблюдением законодательства.

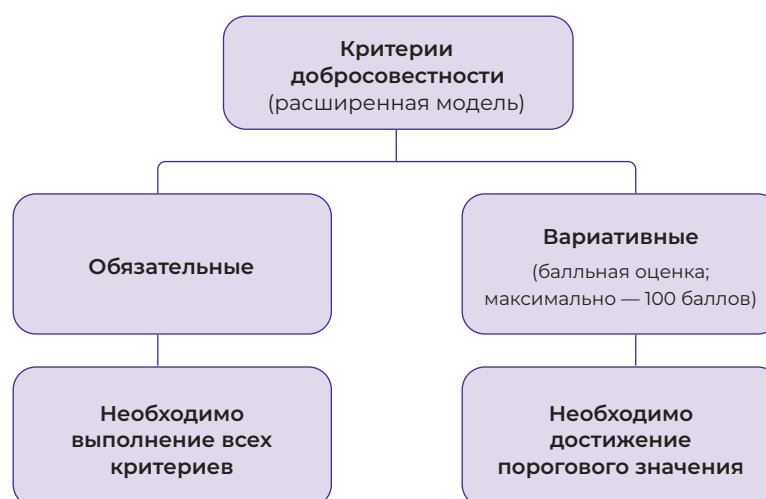
Это вполне оправданно. С одной стороны, при наличии значимых материальных стимулов часть контролируемых лиц будет готова понести дополнительные издержки, направленные на снижение рисков причинения вреда. С другой стороны, меры материального стимулирования означают дополнительные расходы или по-

тери бюджетов. Если государство несет издержки, чтобы предоставить контролируемым лицам меры поощрения, то оно вправе предъявлять повышенные требования к претендентам и требовать от них мероприятий, которые могут снизить риск значительно сильнее, чем обычное соблюдение законодательства. Более того, высокие требования будут служить встроенным ограничителем: лиц, имеющих право на меры поощрения, не будет много, что позволит предоставлять такие меры даже с учетом бюджетных ограничений.

Такая система критериев должна состоять из двух частей: обязательной и вариативной (рисунок 4.4). Все обязательные критерии являются принципиально важными и необходимыми для признания контролируемого лица добросовестным. Вариативные критерии являются менее значимыми. Они формируют представление о контролируемом лице как добросовестном в совокупности. Контролируемое лицо

Рисунок 4.4.

Виды критериев добросовестности в расширенной модели



может достичь требуемого уровня добросовестности, соответствуя только части таких критериев (в разных комбинациях). За соответствие каждому критерию лицо получает установленное количество баллов.

Для признания контролируемого лица добросовестным оно должно соответствовать всем обязательным критериям, а также достичь порогового количества баллов по любым вариативным критериям. Наличие вариативных критериев с балльной оценкой открывает возможность для дифференцированной оценки.

Во-первых, становится возможным вводить разные уровни добросовестности с разным набором поощрений. Например, для признания добросовестным лицо должно набрать не менее 40 баллов. Оценка от 40 до 69 баллов соответствует базовому уровню добросовестности, а оценка от 70 до 100 баллов — повышенному уровню.

Во-вторых, появляется возможность выстраивать рейтинг добросовестности контролируемых лиц и сравнивать их между собой. Например, балльная оценка может являться одной из составных частей публичной оценки уровня соблюдения обязательных требований, которая была введена федеральным законом от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации».

В качестве обязательных критериев могут быть использованы критерии, предложенные для базовой модели, предусматривающей только меры нематериального поощрения. Соответственно, вариативные критерии — это дополнительные критерии, которые могут по своему содержанию относиться ко всем 4 группам (то есть критериям общей добросовестности и надежности; критериям законопослушности; критериям использования дополнительных способов соблюдения законодательства; критериям соответствия более высокому уровню безопасности). Возможный набор дополнительных критериев представлен в таблице 4.4.

Особых пояснений в данной таблице требует критерий, заключающийся в прохождении процедуры самообследования с приложением подтверждающих документов. Исходя из положений ст. 51 закона № 248-ФЗ можно сделать вывод, что при прохождении самообследования и принятии декларации соблюдения обязательных

требований контролируемому лицу достаточно только заявить, что оно соблюдает положения законодательства. Предоставление доказательств не требуется. Столь низкий стандарт вполне уместен при применении базовой модели мер стимулирования добросовестности.

Если же речь идет о расширенной модели, то требуется более высокий стандарт, подтверждающий не только декларируемое, но и реальное исполнение требований контролируемым лицом. Это возможно, если одним из критериев добросовестности является прохождение самообследования с подтверждением.

Контролируемое лицо должно направить в КНО заполненный проверочный лист и указать для каждого пункта (в столбце «примечание»), какими документами подтверждается соответствие требованиям, а также приложить подтверждающие документы и фото- и видеоматериалы. Такой отчет о самообследовании может подаваться на бумажном носителе, либо КНО может адаптировать интерактивный сервис самообследования на своем сайте для направления такого отчета в электронном виде.

Если говорить о предложенном перечне критериев в целом, то он является примерным и подлежит адаптации для конкретных видов контроля. С одной стороны, часть предложенных критериев может быть неприменима в определенных сферах. С другой стороны, в этих сферах возможны иные (отсутствующие в перечне) критерии, которые имеют отраслевую специфику и хорошо отражают уровень добросовестности для конкретного вида экономической деятельности.

Например, наличие технических средств мониторинга на производственных объектах и заключение договора добровольного страхования гражданской ответственности не применимы в качестве критерия добросовестности контролируемых лиц в сфере государственного регулирования цен на жизненно необходимые и важнейшие препараты (ЖНВЛП) и сфере осуществления соответствующего контроля.

В то же время о добросовестности аптек хорошо свидетельствуют факты: (1) регистрации в ФГИС мониторинга движения лекарственных препаратов, (2) обеспечения разными способами доступа к актуальным ценам и надбавкам, устанавливаемым государством (на сайте аптеки, в мобильном

Таблица 4.4.

Дополнительные критерии добросовестности
для расширенной модели, предусматривающей меры
материального и нематериального поощрения

№	Критерий добросовестности	Способы подтверждения соответствия
Критерии общей добросовестности		
1	Победа в течение 3 лет контролируемого лица (его работников) во всероссийских или региональных отраслевых конкурсах или конкурсах профессионального мастерства	1. Документы о проведении конкурса (положение, состав организаторов, жюри) 2. Дипломы, подтверждающие победу в конкурсе 3. Документы, подтверждающие трудовые отношения контролируемого лица с победителем конкурса
2	Наличие сертификата соответствия с указанием индекса деловой репутации	Сертификат соответствия и приложение к нему, выданный с учетом с ГОСТ Р 66.0.01–2017 и других ГОСТ по вопросам оценки опыта и деловой репутации субъектов предпринимательства
3	Добровольное членство контролируемого лица в отраслевой СРО	1. Документы, подтверждающие членство в СРО 2. Сведения о внесении СРО в государственный реестр СРО
Критерии законопослушности		
4	Направление контролируемым лицом ответов на предостережения, выданные КНО	Сведения о предоставлении ответов на предостережения, имеющиеся в распоряжении КНО
5	Прохождение процедуры самообследования с предоставлением подтверждающих документов, фото- и видеоматериалов	Результаты прохождения самообследования
Критерии использования инициативных (дополнительных) способов для соблюдения законодательства		
6	Наличие технических средств мониторинга на производственных объектах	1. Техническая документация на средства мониторинга 2. Документы, подтверждающие приобретение и установку
7	Действующее соглашение о мониторинге между КНО и контролируемым лицом (доступ должностных лиц КНО к информационным системам контролируемого лица)	Сведения о заключении и применении соглашения, имеющиеся в распоряжении КНО
8	Дополнительные мероприятия отраслевого характера, подтверждающие соблюдение законодательства	Документы, подтверждающие выполнение таких мероприятий (например, дополнительные инструктажи, видеозаписи обязательных инструктажей, подготовка комплектов обучающих материалов для инструктажей)
Критерии соответствия более высокому уровню безопасности или качества, чем предусмотрено НПА		
9	Добровольное повышение квалификации работников в сфере контролируемой деятельности в течение 1 года	1. Программа повышения квалификации 2. Удостоверения о повышении квалификации
10	Наличие у контролируемого лица системы менеджмента качества, сертифицированной на соответствие ГОСТ Р ИСО 9001–2015 или иным национальным стандартам	Сертификат соответствия
11	Заключение контролируемым лицом договоров добровольного страхования гражданской ответственности	Договоры добровольного страхования
12	Дополнительные мероприятия отраслевого характера, свидетельствующих о более высоком уровне защиты ценностей	Документы, подтверждающие выполнение таких мероприятий (например, прием на работу инвалидов с превышением квоты, установленной НПА)

приложении, в информационном терминале), (3) предоставления скидок на лекарства социально незащищенным категориям населения.

Расширенная модель мер стимулирования добросовестности базируется на том, что применение данного профилактического инструмента осуществляется по заявлению контролируемого лица на основе не только сведений, имеющихся в распоряжении КНО (иных органов власти), но и документов, предоставляемых хозяйствующим субъектом.

Что касается мер поощрения, то соответствующий перечень включает два элемента: (а) все поощрения, установленные в базовой модели; (б) дополнительные меры материального и нематериального характера, предусмотренные для расширенной моде-

ли (таблица 4.5). В число дополнительных мер входят 2 меры, облегчающие коммуникацию контролируемого лица с органами власти, и 4 меры финансового характера.

Все дополнительные меры требуют бюджетных затрат. Исключение составляет поощрительная мера «членство в общественном совете КНО». Однако она относится к дополнительным мерам по той причине, что из-за ограниченной численности членов общественного совета она может быть реализована в отношении только небольшого количества контролируемых лиц (не более 15–20). При этом использование критериев с балльной оценкой является удобным инструментом для того, чтобы определить лиц, которые показали более высокий уровень добросовестности и могут получить данное поощрение.

Таблица 4.5.

Дополнительные поощрительные меры материального и нематериального характера для расширенной модели

№	Мера поощрения	Содержание
Меры, облегчающие коммуникацию контролируемого лица с органами власти		
1	Членство в общественном совете	Преимущественное право контролируемого лица направить своего представителя в общественный совет при КНО (право на первоочередное приглашение с учетом количества баллов, набранных при оценке добросовестности)
2	«Внешний» консультант	Предоставление контролируемому лицу услуг персонального консультанта по вопросам соблюдения ОТ: услуги могут предоставлять гос. организации, созданные для содействия развития бизнеса (силами своих сотрудников или подрядных организаций); предметом услуг является разъяснение ОТ в сфере наиболее распространенных видов контроля (пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологического благополучия, трудовых отношений, экологии); услуги должны включать ограниченное количество устных и письменных консультаций (в том числе по результатам осмотра места деятельности)
Меры финансового характера		
3	Налоговые льготы	Предоставление льгот по земельному налогу, налогу на имущество организаций, налогу на имущество физических лиц, транспортному налогу (в отношении имущества, используемого для контролируемой деятельности)
4	Льготные ставки аренды	Установление для контролируемого лица льготной ставки арендной платы по договорам аренды земельных участков, зданий и помещений, находящихся в федеральной, региональной или муниципальной собственности
5	Льготное кредитование	Предоставление контролируемым лицам возможности получить кредит по льготной ставке, субсидируемой государством
6	Субсидии на образование работников	Предоставление субсидий (частичное возмещение затрат) контролируемым лицам на оплату СПО и ДПО работников по любым направлениям подготовки или только тем направлениям, которые связаны с контролируемой деятельностью

Особенностью дополнительных поощрительных мер, требующих бюджетных затрат, является то, что такие меры явно выходят за пределы конкретного вида контроля. Их реализация находится в компетенции не контрольного (надзорного) органа, а иных органов публичной власти (прежде всего, финансовых органов, а также органов и учреждений, уполномоченных на оказание бизнесу мер поддержки).

Из этого можно сделать вывод, что расширенная модель мер стимулирования добросовестности может быть реализована только как межведомственный проект. Оптимальными условиями являются:

- (1) внедрение мер стимулирования одновременно в нескольких видах контроля;
- (2) наличие централизованной системы

поощрений, функционирующей в отношении контролируемых лиц, признанных добросовестными в разных видах контроля;

- (3) наличие органа, координирующего усилия КНО и органов/учреждений, предоставляющих меры поощрения.

Очевидно, что столь крупный и сложный проект на практике может быть реализован только на федеральном уровне и в нескольких субъектах РФ, имеющих как достаточные бюджетные возможности, так и опыт внедрения передовых практик. Однако при всей сложности и затратности именно реализация расширенной модели мер стимулирования добросовестности сможет оказать наибольший позитивный эффект.

РАЗДЕЛ



ВОСПРИЯТИЕ РЕФОРМЫ

5.

МНЕНИЕ БИЗНЕСА

Ключевой особенностью методологии стало привлечение к участию в исследовании тех предпринимателей, кто фактически взаимодействовал с контрольными органами за последнее время, что позволило оценить не только абстрактные представления бизнеса о контурах дальнейших изменений, но и «по горячим следам» определить отношение к профилактическим процедурам, появившимся после вступления в силу Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о госконтроле).

Для этого посредством выгрузки открытых сведений из ФГИС «Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий» (далее — ЕРКНМ) была получена база данных всех организаций, которые подвергались контрольно-надзорным мероприятиям (далее — КНМ), профилактическим визитам и объявлениям предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований в период с июня 2024 года по 20 сентября 2024 года.

Для целей дальнейшего исследования основное внимание сосредоточилось на базе данных о профилактических визитах, что, с одной стороны, дало возможность исключить заведомое предубеждение тех, в отношении кого КНМ закончилось наказанием, а с другой стороны, позволило в полной мере оценить мнение предпринимателей о качестве профилактической работы контрольных органов. Всего за указанный период было проведено 175 011 профилактических визитов.

Как мы организовали исследование?

1) Подготовка анкеты-опросника

Прежде чем приступить к проведению фокус-групп и запуску массового социологического опроса, необходимо было разработать анкету, которая стала бы ядром программы общения с группами, а затем, в несколько модифицированном варианте, легла в основу распространявшегося среди контролируемых лиц опросника. Полная версия анкеты состояла из 16 содержательных вопросов и 5 вопросов-скринеров, необходимых для отсека случайных участников, а также формирования портрета среднего респондента.

Содержательный блок был разделен на две части. Первая состояла из 7 вопросов и должна была описать опыт взаимодействия контролируемого лица с инспекторами в рамках последнего профилактического мероприятия. Вторая состояла из 9 вопросов и предполагала измерение как текущего уровня осведомленности об институтах реформы контрольно-надзорной деятельности, так и выявление основных направлений, в которых, по мнению бизнеса, должна продолжиться донастройка системы.

2) Проведение фокус-групп

Всего за ноябрь 2024 года прошло 4 фокус-группы, каждая размером от 8 до 10 участников. Две группы имели статус основных и проводились с привлечением представителей компаний, в отношении которых был проведен профилактический визит. Еще две группы являлись контрольными — в них участвовали те, кому органы объявили предостережение о недопустимости на-

рушения обязательных требований. Такое разделение потребовалось, чтобы проверить, имеются ли значимые отличия при ответах респондентов, в отношении которых контрольные органы провели разные типы профилактических мероприятий.

Со стороны организаторов в каждой фокус-группе присутствовали: модератор, не позволявший дискуссии выйти за рамки программы, и эксперт, разъяснявший отдельные вопросы участникам. Встречи прошли в онлайн-формате, что позволило обеспечить представительство компаний из регионов.

3) Запуск социологического опроса

Поскольку по результатам качественного исследования в фокус-группах не подтвердилась гипотеза о существенных различиях в ответах респондентов из основных и контрольных групп, опрос был проведен в отношении компаний, подвергшихся профилактическим визитам за указанный период. Преимущественным методом стал телефонный опрос, также примерно 10% анкет было заполнено респондентами в рамках заочного взаимодействия по электронной почте.

В ноябре — декабре 2024 года было получено и по результатам обработки сохранено 384 полных ответа, что обеспечило доверительную вероятность (точность) опроса в 95% при доверительном интервале (погрешности) в $\pm 5\%$. Такие показатели допустимой погрешности являются наиболее распространенными в социологии и свидетельствуют о высокой точности результатов.

5.1. Процедурные аспекты профилактических визитов

Хотя ряд параметров мероприятий, проводимых контрольными органами, доступен к выгрузке из ЕРКНМ, для понимания неформальных особенностей проведения профилактических визитов участники исследования, помимо вопросов о будущем контроле, должны были рассказать о личном опыте взаимодействия с инспекторами. Как выяснилось в ходе общения с участниками фокус-групп, на первый взгляд ответы на технические вопросы оказались заделом для дальнейшего совершенствования профилактических визитов.

В первую очередь, говоря о формате проведения профилактического визита, 87% респондентов сообщили, что он прошел очно, по месту осуществления основной деятельности организации, и лишь 13% поучаствовали в онлайн-визите. Этот результат в значительной степени совпал с выводами опроса, который был проведен Центром стратегических разработок (ЦСР) по инициативе Минэкономразвития России в 2022 году. Уже тогда, несмотря на совсем недавно завершившуюся пандемию, предприниматели сообщали, что 84% профилактических визитов проходят в очном формате¹.

87%

профилактических визитов
проведены очно в 2024 году

При этом именно ответы участников фокус-групп могут объяснить причины такой популярности «живого» присутствия инспекторов на объекте контроля. По мнению респондентов, в основном сталкивавшихся с визитами по инициативе контрольного органа, *процедурно профилактические визиты не всегда отличаются от контрольно-надзорных мероприятий*. Ведь инспектор, хотя и предупреждает о том, что проводит профилактическое мероприятие, может быть достаточно «любо-

пытным» в действиях на объекте, что было бы проблематично реализовать в формате видео-конференц-связи.

- *И ходят по кухне, смотрят, по ресторанному помещению, где, что и как хранится...*
- *Смотрели на поваров, как они огурцы моют, в каком составе... идет полностью проверка всего. Маркировка продуктов, какие столы, какие ножи, все что угодно...*
- *Много вопросов задавалось... всё хочется посмотреть, все задать, и все детально. То есть у нас и по методам, и по журналам, все пока посмотришь...*
- *В целом у них всегда одна проблема: они любопытны в большей степени, чем имеют право...*
- *Физически всю документацию, которая им была интересна, показать было невозможно. Поэтому мы договорились так, что мы подготовимся. Действительно мы подготовились, все папки, журналы и прочее разное предъявили...*

Вполне возможно, что такое описание покажется специалистам в сфере контрольно-надзорной деятельности очень похожим на выездную проверку или инспекционный визит, ведь формальные полномочия инспектора в рамках профилактики достаточно сильно ограничены Законом о госконтроле. Тем не менее речь идет по-прежнему о профилактических визитах, поэтому предприниматели могут как отказаться сотрудничать с контрольными органами, так и ограничить пул сведений, которые им предоставляются. Но почему бизнес не пользуется этим правом?

Многие решаются на полное раскрытие информации о себе, потому что это позволяет получить неформальные устные рекомендации об устранении предполагаемых нарушений. Что, в свою очередь, позволяет бизнесу ликвидировать обще-

¹ Результаты опроса предпринимателей о профилактическом визите. <https://www.csr.ru/ru/research/resultaty-oprosa-predprinimateley-o-profilakticheskom-vizite/> (дата обращения: 01.12.2024).

ственную опасность без привлечения к административной ответственности. Особенно ярко тщательное изучение ситуации на объекте контроля проявляется в действиях инспекторов государственного пожарного надзора, хорошо понимающих, что от них зависит жизнь и здоровье людей.

- Проходил визуально, очным визитом инспектор МЧС, с достаточно глубоким анализом и устным предписанием, не письменным...
- У нас был профилактический визит МЧС очный, приезжали сотрудники, осматривали наше помещение, соблюдение техники пожарной безопасности. И также нам были выдвинуты устные рекомендации по улучшению...
- И пожарный инспектор, который ходил в горячий цех, смотрел различные пути выхода из цеха, соблюдение всех требований, правил... Он нам помог устранить те недоработки, которые были при монтаже...

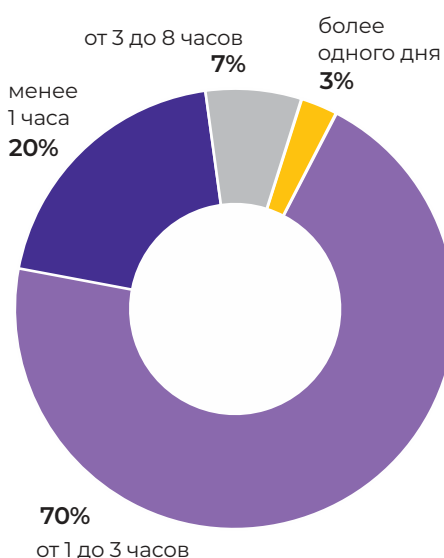
К тому же представители государства таким образом реализуют полномочие, предоставленное ч. 3 ст. 52 Закона о госконтроле, — осуществляют сбор сведений, необходимых для отнесения объектов контроля к категориям риска. Если

предприниматель выполняет устные рекомендации и проявляет готовность к сотрудничеству с целью предотвращения нарушений, вполне возможно, что и категория риска его бизнеса будет скорректирована.

При этом «квазиконтроль» даже в условиях существенного роста числа профилактических визитов, давно опережающих по масштабам выездные проверки, не стоит считать существенным повышением административной нагрузки. Ведь, как показано на рисунке 5.1, добровольные беседы с бизнесом в 70% случаев проходят в пределах 1–3 рабочих часов.

Примечательно, что статистика не подтвердила гипотезу, сформулированную экспертами после первой фокус-группы. Один из участников, работающий на руководящей позиции в аудиторской компании, сообщил о проведении Роскомнадзором профилактического визита в течение 5 рабочих дней подряд. После этого эксперты предположили, что существует высокий уровень распространенности подобных практик взаимодействия инспекторов и контролируемых лиц. Результаты опроса показывают, что продолжительное проведение профилактического визита действительно встречается, но лишь в 3% случаев.

Рисунок 5.1.
Продолжительность профилактического визита



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

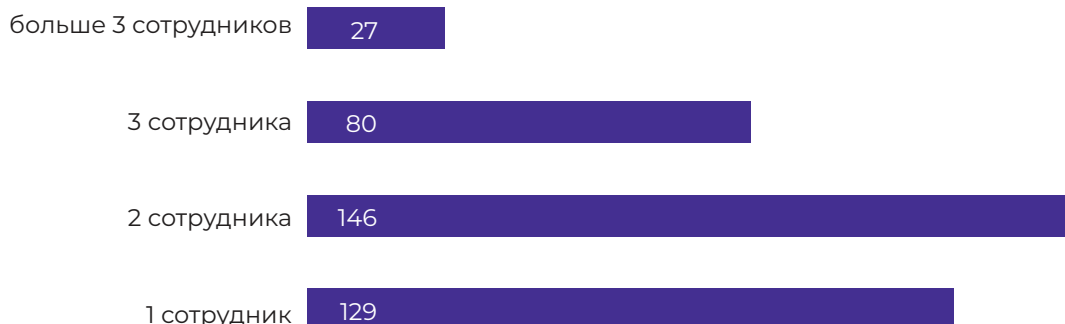
- Сфера аудита, она довольно тяжелая и сложная... Подписывали каждый документ усиленной квалифицированной подписью и направляли либо по почте, либо через департамент инспектору... мы с ним на протяжении 5 дней по несколько часов беседовали, всё сверяли. Благо нам повезло, он не попался дотошным. Но вопросы были щепетильные, особенно ввиду последних изменений (в сфере обработки чувствительных персональных данных. — Примеч. авт.)...

Несмотря на достаточно умеренную продолжительность профилактических визитов, в них участвует большее число сотрудников, чем можно было бы предположить. На рисунке 5.2 показано распределение ответов респондентов по вовлеченности работников в сопровождение профилактического визита.

Респонденты, выбравшие ответ «более 3 сотрудников», должны были вписать точное число задействованного персонала. Абсолютным лидером оказался крупный завод железобетонных изделий, на время

Рисунок 5.2.

Количество сотрудников компании, участвующих
в сопровождении профилактического визита



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса (указано количество респондентов, выбравших соответствующий вариант ответа)

проведения профилактического визита задействовавший 30 сотрудников. Вероятно, как и в случае с участником фокус-группы, чье мнение приводится далее, инспектор фактически провел лекцию по охране труда и технике безопасности на промышленном предприятии.

→ В актовом зале нам устроили огромное мероприятие, где нам рассказывали про изменения... в законодательстве и как это нас коснется. То есть это первое такое профилактическое мероприятие, собрали всех и всё рассказали...

Профилактический визит, трансформирующийся в бесплатные лекции для широкого круга участников, изначально не предполагался Законом о госконтроле, однако, если принимать во внимание потенциально большую эффективность общения не только с руководством организации, но и с ее рядовыми сотрудниками, действия инспекторов можно только приветствовать. Как показывают исследования, разъяснительная работа государства с линейным персоналом потенциально способствует сокращению несчастных случаев на производстве и в целом повышает дисциплину соблюдения обязательных требований¹.

Впрочем, пока привлечение значительного числа сотрудников компаний остается

скорее исключением из общего правила. Наиболее типичная ситуация предполагает участие в визите директора или заместителя директора, профильного специалиста (например, главного бухгалтера или инженера по охране труда) и юриста, если, конечно, у организации есть юрист в штате. К услугам внешних юридических консультантов респонденты прибегают только тогда, когда дело доходит до административного наказания и обжалования, что уже не связано с профилактикой.

- Был я, главный инженер по охране труда, и наш глава юрдепартамента...
- Нас было трое вместе со мной: я, начальник склада и сотрудник отдела безопасности...
- Я участвовал непосредственно, и еще двое: сотрудник службы безопасности и директор цеха...
- Был владелец, у которого мы снимаем помещение, и все остальные — это механики, которые работают на моем автосервисе, то есть был старший механик и, соответственно, рабочие...
- Там было трое человек. Я, инженер главный и сметчик...

На основе анкет, направленных участникам опроса, можно посчитать и среднее чи-

1 Зырянов С. М., Калмыкова А. В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. 2019. № 3. С. 51–52.

~2,5 работника
участвует в сопровождении
профилактического визита

сло участвующих в сопровождении профилактического визита работников. Если речь не идет о микропредприятии, зачастую состоящем из одного работника, чаще всего в сопровождении инспекторов участвует несколько человек.

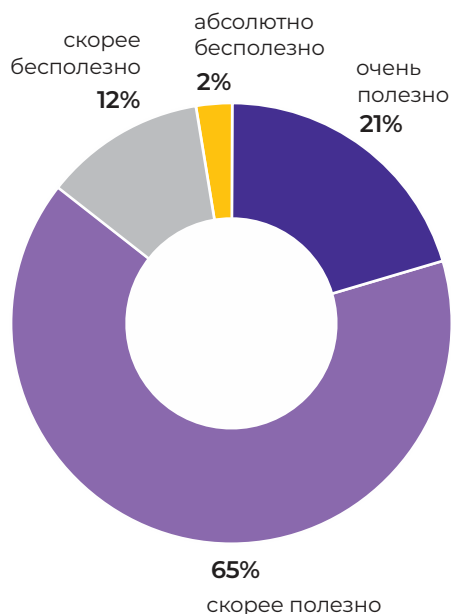
В то же время между числом людей, общающихся с инспекторами, и общей продолжительностью профилактического визита отсутствует статистически значимая корреляция. Например, руководитель небольшой компании может пригласить всех своих сотрудников на встречу с инспектором в целях разъяснительной работы, занимающей в совокупности пару часов. Равно как и директор аудиторской компании, потративший несколько дней на профилактический визит, может принимать в нем участие в единственном лице с эпизодической поддержкой подчиненных.

5.2. Отношение бизнеса к институту профилактических визитов

Главным достижением идеологов реформы контрольно-надзорной деятельности можно считать распределение ответов по вопросу о полезности проведенного профилактического визита для операционной деятельности бизнеса респондента. Предпринимателям предлагалось оценить по 4-балльной шкале, где 1 — это «очень полезно», а 4 — «абсолютно бесполезно», недавнее профилактическое мероприятие. Вариант «абсолютно бесполезно» выбрало лишь 2% респондентов. К ним присоединилось еще 12%, посчитавших прошедший профилактический визит «скорее бесполезным».

Однако, как показано на рисунке 5.3, подавляющее большинство предпринимателей (86%) высоко оценило пользу профилактических визитов.

Рисунок 5.3.
Оценка пользы от проведенного профилактического визита



Источник: составлено авторами
по результатам опроса бизнеса

Выводы опроса не стали неожиданностью для экспертов, поскольку в рамках фокус-групп предприниматели высказывали аналогичные позиции. И некоторые из них могут удивить, потому что показывают, что отношение инспекторов зачастую носит неформальный, дружеский характер, причем в тех случаях, когда речь не идет о давнем «знакомстве» с конкретной компанией. В ряде контрольных органов стандарты клиентоцентричности, активно внедряемые в государственном управлении при поддержке Минэкономразвития России¹, действительно работают.

- ➔ Они всегда несут новости, они всегда готовы представить копии документов, которые не всегда выкладываются... И третий вопрос, самый важный, допустим, тот же главный врач и старшая медсестра всегда имеют пул вопросов оперативного характера... И они тут же, в офлайне, могут... на эти вопросы ответить...
- ➔ Лично сотрудника я бы оценил на максимум, потому что по всем вопросам была обратная связь достаточно компетентная, и это было с таким доброжелательным отношением в виде помощи...
- ➔ Сотрудник к нам пришла с огромным багажом знаний, у нас общение строилось в диалоге... Цель этой ознакомительной беседы — не наказать, а научить. Вот это нам очень понравилось...
- ➔ Когда профилактические мероприятия проходят, то они с тобой, как с ребенком, то есть это желательно так, это нельзя... Вы ведете с ними общение, а они вам подсказывают, что лучше сделать...

Представители среднего и крупного бизнеса заметили еще одну положительную черту профилактических визитов, кото-

¹ См. Стандарт «Государство для бизнеса», в т. ч. определяющий правила поведения контрольных органов при взаимодействии с субъектами предпринимательской деятельности. https://www.economy.gov.ru/material/file/1c2a46f36cdb6a10d60077df579e12c6/standart_gosudarstvo_dlya_biznesa.pdf (дата обращения: 03.12.2024).

рая делает их *фактически скрытой мерой поддержки* от государства. Трудно переоценить пользу от консультационных услуг по соблюдению обязательных требований, предлагаемых теми, кто и будет в дальнейшем оценивать их соблюдение.

- Инспектор провел такой полноценный тренинг, за который мы могли бы как компания заплатить достаточно приличную сумму, как раз по каким-то новым моментам, по каким-то ключевым позициям... Это функция контроля полноценного, все узкие места, которые, возможно, мы не знаем...
- Реально полезным оказался визит. Мы нашли слабые места у себя, мы их очень удачно закрыли, без штрафов, без каких-то предписаний, без санкций со стороны госорганов...

Наличие части сведений об участниках опроса, связанных с получением первичной базы контактов посредством выгрузки таблиц из ЕРКНМ, позволило составить рейтинг полезности профилактических визитов, проводившихся крупнейшими

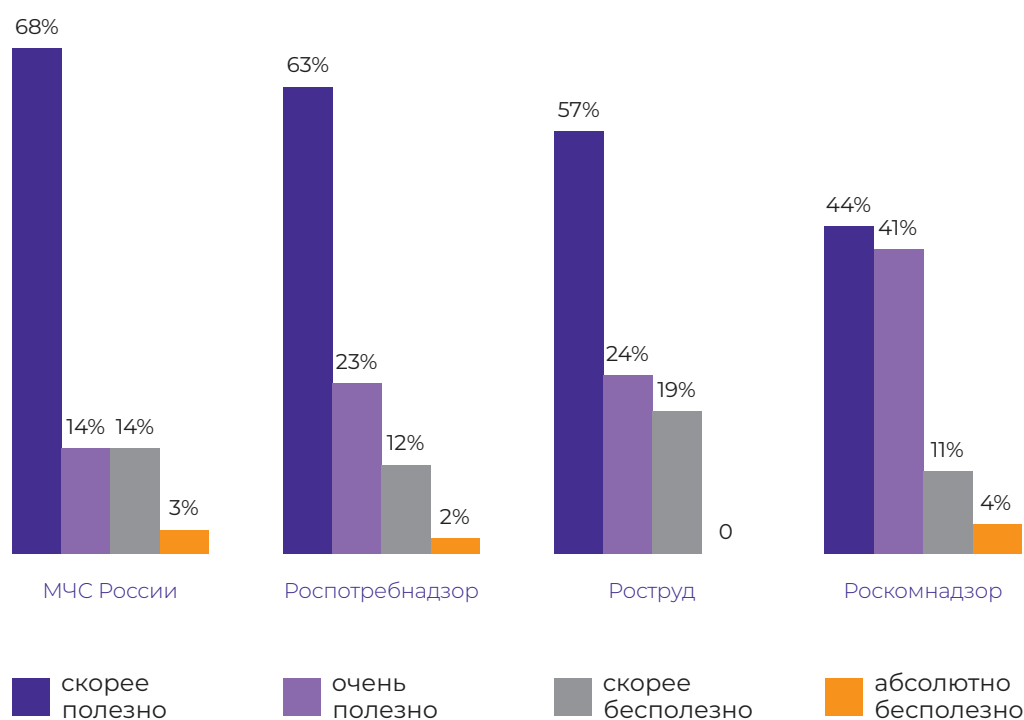
федеральными контрольно-надзорными органами, такими как МЧС России (83% полезности), Роспотребнадзор (84% полезности), Роструд (77% полезности) и Роскомнадзор (85% полезности). Подробное распределение ответов представлено на рисунке 5.4.

Несмотря на номинальное лидерство Роскомнадзора, настоящей популярностью пользуются профилактические визиты территориальных управлений Роспотребнадзора в регионах. Отчасти это связано с большим количеством контролируемых лиц, работающих в сфере розничной продажи товаров, общественного питания, производства продуктов и т. п. Но, судя по отзывам участников фокус-групп, отношение к Роспотребнадзору в целом довольно лояльное.

- Проверяли медкнижки и наличие регистрации у людей... Я считаю, что это правильно, потому что в нашей стране очень много людей, которые покупают медицинские книжки...
- Профилактический визит был по результатам предыдущего мероприятия с вынесением предписания после

Рисунок 5.4.

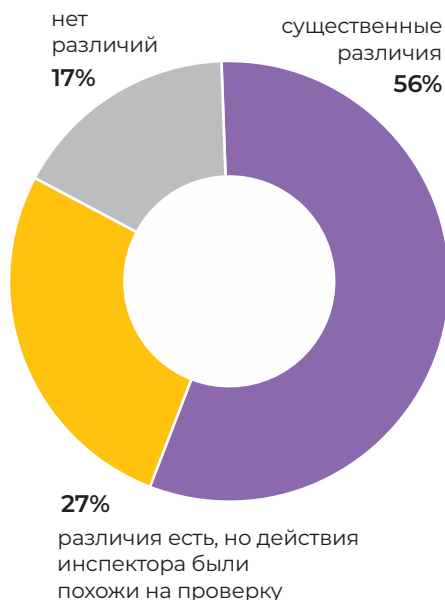
Оценка пользы от профилактических визитов наиболее востребованных федеральных КНО



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Рисунок 5.5.

Оценка различий между
профилактическим визитом
и контрольно-надзорным
мероприятием



Источник: составлено авторами
по результатам опроса бизнеса

забора смывов и микробиологических показаний... Дали замечания, рекомендации... говорили... про прививки, которые должны быть...

→ Мы с ними пообщались, обсудили темы, те, которые, во-первых, нам

интересны... Они к нам с новинками пришли... касающимися неких видов карантина на территории Москвы, с устранением санэпидем болезней. И журнальчики полистали, которые их интересуют...

В ходе общения с участниками фокус-групп достаточно быстро стало понятно, что процедурное сходство профилактического визита и контрольно-надзорных мероприятий не ухудшает отношение бизнеса к профилактике. Все дело в том, что последствия, выражающиеся в первую очередь в отсутствии наказаний, ощутимы и подчеркивают *самостоятельное место профилактического визита* в системе контрольно-надзорной деятельности. Как метко заметил один из предпринимателей, одной фразой погрузившийся в суть реформы контрольно-надзорной деятельности, «*на профилактической проверке я задаю вопросы, а на просто проверке я на них отвечаю*».

Количество комплиментарных тезисов, произнесенных респондентами в рамках социологического исследования, тем не менее не стоит расценивать как безоговорочное признание успешности внедренного Законом о госконтроле института. Ведь если обратиться к вопросу о том, готовы ли контролируемые лица сами инициировать профилактический визит, число желающих составляет всего 15%, что вступает в конфликт с оценкой пользы профилактики теми же респондентами. Таблица 5.1 наглядно демонстрирует образовавшееся противоречие.

Таблица 5.1.

Степень готовности компаний участвовать
в проведении профилактических визитов

	Количество компаний	Оценка пользы от уже проведенного профвизита
Готовы самостоятельно инициировать профилактические визиты	58 (15%)	98%
Готовы участвовать только в обязательных профилактических визитах	283 (74%)	91%
Хотели бы отказаться от участия в любых профилактических визитах	43 (11%)	42%

Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Причины, по которым низкая степень удовлетворенности профилактическим визитом (42% выбравших «очень полезно» и «скорее полезно») коррелирует с желанием отказаться от участия в любых подобных мероприятиях, вполне понятны. Как показало уточнение, сделанное в анкете для негативно настроенных респондентов, большая их часть просто не видит практического смысла в визите, а остальные указывают на нехватку времени или ресурсов для взаимодействия с инспектором. Высокая вероятность выявления нарушений и последующего наказания пугает порядка 30% «отказников».

Вероятно, большинство инспекторов ведет себя добросовестно по отношению к контролируемым лицам, соблюдая процедурные нормы Закона о госконтроле, но определенные опасения у бизнеса, тем не менее, могут существовать, так как вопрос использования информации, полученной в рамках профилактики, с целью организации контрольно-надзорного мероприятия и последующего привлечения к ответственности, в настоящий момент *недостаточно урегулирован законодательством*.

Более того, существует легальное основание использовать материалы профилактического визита для дальнейших разбирательств, предусмотренное ч. 9 ст. 52 Закона о госконтроле. Им инспектор может воспользоваться только в случае обнаружения «явной непосредственной угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям», а характеристики такой угрозы в каждом случае определяются индивидуально. Впрочем, массовых случаев злоупотреблений соответствующим правомочием статистика не подтверждает.

→ Часто за профилактическим мероприятием следует уже внеплановая проверка на основе анализа той информации, которую они получили от нас. Поэтому, когда мы общаемся, когда мы пытаемся дружить, как

я это все-таки называю, мы понимаем всегда, что вся та информация, которую выдаешь, может быть, на самом деле, использована против тебя...

Итак, объяснить опасения тех, кто отказывается от участия в профилактических визитах, достаточно легко. Но не может не вызывать беспокойства ситуация, при которой респонденты, крайне высоко оценившие пользу от проведения профилактического визита (91%), тем не менее массово отказываются от возможности инициировать его самостоятельно. Фокус-группы не дали убедительного ответа на причины возникновения такой ситуации, лишь выдвинув гипотезу, озвученную одним из участников.

→ Если обязательно, пусть будет обязательно, потому что может быть еще хуже, если не будут профилактические визиты вообще проходить. А первый вариант, инициировать, ну кому хочется коммуницировать с государственными властями в своей компании... При малой организационной форме это возможно... но чтобы большая крупная компания инициировала сама, это не так...

Вероятно, причины носят психологический характер и выходят далеко за рамки профилактических визитов. Готовность коммуницировать с государством преимущественно зависит от уровня доверия, сложившегося в обществе. В экспертном заключении по итогам сессии «Российская экономика: как обеспечить достижение национальных целей» ПМЭФ-2024, прошедшей с участием руководителей финансово-экономического блока Правительства, указывалось, что в мире развивается кризис социально-экономического доверия, затрагивающий и нашу страну¹.

1 Доверие — неэкономический постулат экономики. <https://roscongress.org/materials/doverie-neekonomicheskiy-postulat-ekonomiki/> (дата обращения: 05.12.2024).

5.3. Оценка основных результатов реформы контрольно- надзорной деятельности

Прежде чем перейти с бизнесом к выбору основных направлений донастройки системы контрольно-надзорной деятельности, необходимо было подвести черту под теми институтами, которые активно внедрялись государством после принятия Закона о госконтроле. Некоторые из них уже тогда не были новеллами и частично функционировали, в любом случае входя в «экосистему» государственного контроля.

Для этих целей в первую очередь требовалось измерить узнаваемость понятий, давно ассоциирующихся в экспертной среде с реформой 2020–2024 годов. Как оказалось, некоторые из них пользуются значительно меньшей популярностью в бизнес-среде, чем предполагали их инициаторы.

*«Регуляторная гильотина» —
узнаваемость 39%*

Один из самых ярких терминов реформы контрольно-надзорной деятельности, положенный в основу постоянно функционирующего механизма отсека устаревших обязательных требований (по общему правилу пересмотр происходит раз в 6 лет). Большинству предпринимателей, несмотря на широкое освещение хода «регуляторной гильотины» в СМИ, оказался незнаком.

Невысокая узнаваемость термина в широких массах организаций удивила самих модераторов и экспертов на стадии обработки данных — субъективно казалось, что понятие является одним из наиболее известных. Видимо, первоначальная гипотеза оказалась проявлением т. н. эффекта «эхо-камеры», свойственного людям, долго находящимся внутри однородного информационного поля.

→ Тебя гильотина обрезает, наказывает, то есть и регулирует, и наказывает. Я это понятие не слышала, но понимаю его так...

→ Это какой-то ужас, в первый раз такое слышу, честно говоря. Я не хотел бы, чтобы такой термин был. Я сначала подумал, что вы просто пошутили...

*«Мораторий на проверки» —
узнаваемость 85%*

В отличие от регуляторной гильотины, мораторий прочно вошел в предпринимательское сознание как нечто постоянно присутствующее, вне зависимости от политической конъюнктуры и состояния бизнес-климата. Считать глубоким это погружение, впрочем, получается не всегда, потому что взаимодействующие с контрольными органами предприятия и в условиях «сплошного» моратория не чувствуют существенных изменений.

→ Мораторий на проверки хотелось бы, но я так понимаю, что в нашей стране это привязано всегда к какому-то чрезвычайному событию...

→ Конкретно я слышал про мораторий по проверкам, который был введен для нового бизнеса... И затем, когда ковид был, тоже мораторий действовал...

→ Мораторий на проверки понятен... [но нам бы] какой-то мораторий на изменение этих требований хотя бы раз в 10 лет менять или что-то такое...

*«Индикаторы риска» — узнаваемость 79%,
«Категории риска» — узнаваемость 84%*

Эти термины были объединены, потому что по результатам фокус-групп у экспертов сложилось впечатление, что предприниматели не видят больших отличий между индикаторами и категориями риска. Использование схожих наименований законодателю, действительно, стоит избегать, иначе возникает путаница, непосредственно влияющая на правоприменительную практику. Наиболее вероятно, что бизнес знаком с категориями риска, которые присваиваются его объектам и деятельности контрольными органами. Индикаторы, используемые инспекторами преимущественно во внутренней работе, никто из участников фокус-групп разъяснить не попробовал.

→ Категории риска тоже понятно, потому что, если план проверок, то

мы нашу компанию можем там видеть, в части готовимся мы к проверке или не готовимся, какая категория риска у нас...

- Про группу высокого риска скажу, потому что у нас медицинская организация, мы, естественно, с этим работали...
- Есть категории, чрезвычайный и так далее по уменьшению. Понятно...

спектора того же МЧС в электронной форме...

- Да, досудебное обжалование использовали, слышали, но никогда не использовали через портал «Госуслуги»...
- Вопрос о компетенции сотрудника можно будет, если что, обжаловать в том же электронном документообороте, а не понятийно выяснять, кто и что лучше знает...

«Консультирование» — узнаваемость 87%

Наиболее узнаваемый институт контрольно-надзорной деятельности, представленный в опроснике для бизнеса. Как показывает содержательное обсуждение с участниками фокус-групп, консультирование в текущем виде не считается высокоэффективным инструментом, однако запрос на взаимодействие очень широк. Предприятиям не хватает инструментов оперативной связи с контрольными органами, поэтому многие воспринимают профилактический визит как равноценный формат консультации.

- Консультирование, что, собственно говоря, мы и имели, когда к нам пришел сотрудник Роспотребнадзора и провел с нами полноценную консультацию...
- Да, услуги консультирования в этих органах, можно обращаться по каким-то вопросам, решать проблемы, чтобы предотвратить что-либо...

«Досудебное обжалование в электронной форме через портал «Госуслуги» — узнаваемость 60%

Планомерное развитие сервиса электронного досудебного обжалования, размещенного на портале «Госуслуги», уже привело к существенному росту узнаваемости этой опции взаимодействия с контрольными органами. Вместе с тем часть респондентов продолжает пользоваться возможностью досудебного обжалования через альтернативные каналы. Те же, кто уже попробовал подать жалобу через портал «Госуслуги», остаются скорее довольны.

- Досудебная апелляция — это тоже понятно, это здорово, потому что можно обжаловать действия ин-

«Меры стимулирования добросовестности» — узнаваемость 58%

Подробный анализ «мер стимулирования добросовестности» как профилактического мероприятия приводится в другой главе настоящего доклада. Поэтому достаточно отметить, что данный уровень узнаваемости является высоким для пока мало распространенного на практике института. Причем ответы участников фокус-группы показывают, что у них есть не только устное («где-то слышал»), но и содержательное понимание термина.

- Да, стимулирование добросовестности тоже могу отметить. Подразумеваются мероприятия, которые направлены на нематериальные поощрения...
- Если у компании все хорошо, то, возможно, она каким-то образом получает какие-то преференции от государства...
- Слышали, но не знаем, как стимулируют добросовестность, ни разу не видели, но очень хорошо бы, чтобы это было...

«Независимая оценка соблюдения обязательных требований» — узнаваемость 60%

Центральным элементом независимой оценки соблюдения обязательных требований являются институты, задолго до 2020 года проникшие в отдельные отрасли, — в первую очередь заключения аккредитованных организаций и членство в саморегулируемых организациях для профессиональных участников рынка. Высокий уровень узнаваемости связан именно с исторической преемственностью новых положений Закона о госконтроле.

- Это для строительных организаций, которым нужно включиться в эту организацию и заплатить какие-то деньги. Больше оно ничего не дает...
- Ко мне это особо сильного отношения не имеет. Это больше какая-то экспертиза, наверно, в строительной сфере...
- Я не уверен, что будет каким-то независимым [этот институт]... Потому что практика показывает, что у нас и СРО много всяких раз-

ных... но их независимость, она под довольно большим вопросом...

Выявив тех представителей бизнеса, кто знает об основных положениях реформы, удалось также измерить их отношение к степени завершенности реализации этих положений. Для этого респонденты должны были в баллах дать оценку каждому понятию, которое им знакомо, после чего баллы были переведены в «коэффициенты реализованности». Распределение результатов представлено в таблице 5.2.

Таблица 5.2.

Оценка бизнесом основных понятий из сферы контрольно-надзорной деятельности

Основные понятия в сфере КНД	Уровень узнаваемости	Уровень реализованности
Регуляторная гильотина	39%	43%
Мораторий на проверки	85%	43%
Индикаторы риска	79%	41%
Категории риска	84%	40%
Консультирование	87%	39%
Досудебное обжалование в электронной форме через портал «Госуслуги»	60%	45%
Меры стимулирования добросовестности	58%	43%
Независимая оценка соблюдения обязательных требований	60%	44%

Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Примечательно, что при различающемся уровне осведомленности о понятиях контрольно-надзорной деятельности внутри релевантных групп оценки реализованности оказались примерно одинаковыми, попав в диапазон 39–45%. Наиболее успешным институтом, по мнению бизнеса, является досудебное обжалование в электронной форме через портал «Госуслуги».

Это может быть следствием особой популярности цифровизации как инструмента снижения транзакционных издержек на взаимодействие предпринимателей с государством. Не нужно тратить время на подготовку и отправку бумажных документов, расходовать средства на оплату труда курьера или собственного сотрудника, выпадающего из рабочего процесса.

Еще одна гипотеза, требующая дополнительной проверки на статистических данных, доступных Минэкономразвития России, предполагает, что знакомые с ин-

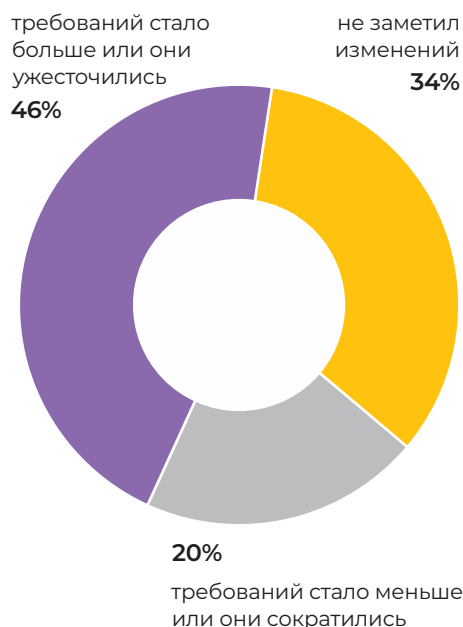
струментом предприниматели ранее стали бенефициарами большего числа отмен/пересмотров решения контрольных органов именно при подаче жалобы в электронной форме. Вполне возможно, что и сами апелляционные комиссии в большей степени благосклонны к новому институту.

В процессе наблюдения за итогами совокупной оценки бизнесом ключевых понятий контрольно-надзорной деятельности невольно возникает вопрос: не связан ли результат с недостаточно глубоким пониманием контролируруемыми лицами предложенных терминов либо их сознательным желанием «уколоть» инициативы государственных органов, что вытекает из ранее упомянутого уровня доверия в обществе? Вдруг респонденты практически не встречаются с контрольными органами, за исключением последнего профилактического визита, но при этом считают сплошной мораторий реализованным не до конца?

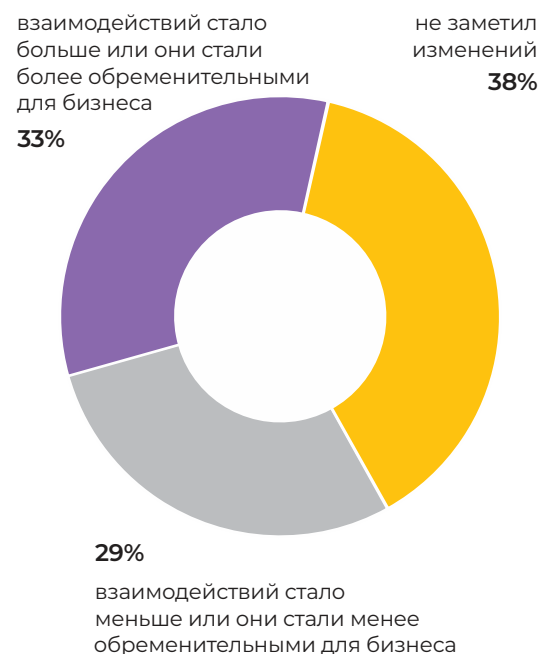
Рисунок 5.6.

Оценка динамики количества обязательных требований и числа взаимодействий с контрольными органами за последние 4 года

Оценка объема ОТ к бизнесу



Оценка числа взаимодействий с КНО



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Для проверки возможной предубежденности респондентов им было дополнительно задано два вопроса, являющихся контрольными по отношению к «регуляторной гильотине» и «мораторию на проверки». Во-первых, «Заметили ли Вы, что за последние 4 года состав обязательных требований к компаниям изменился? Если да, то в какую сторону?». Во-вторых, «Заметили ли Вы, что за последние 4 года число взаимодействий между компаниями и инспекторами изменилось? Если да, то в какую сторону». Сводные результаты отражены на рисунке 5.6.

Контрольные вопросы подтверждают, что респонденты честны в своих ответах о степени реализованности основных понятий реформы контрольно-надзорной деятельности. Вероятно, число взаимодействий с инспекторами, сокращение которого все же заметила почти 1/3 предпринимателей, существенно не поменялось из-за лавинообразного роста масштабов профилактических мероприятий.

Как будет показано далее, в заметках с Форума контрольных органов 2024 года, не только бизнес видит, что государство продолжает присутствовать в его деятельности, пусть, как многие думают, временно и не наказывает. Ведь число проверок в 2019 году, ныне значительно сократившееся, близко к количеству профилактических визитов за 2024 год. Вкупе с ранее выявленным процедурным сходством этих мероприятий отсутствие значимых статистических эффектов от действия моратория можно объяснить.

Несколько сложнее ситуация с обязательными требованиями, число которых, по официальным данным, действительно сократилось. Как известно, из 318 тыс. обязательных требований было отменено 143 тыс., причем число новых норм не превысило 55 тыс., что формально не просто сохранило баланс, но даже значительно снизило регуляторную нагрузку на бизнес¹.

1 Реформа КНД и моратории на проверки в цифрах. <https://www.kommersant.ru/doc/6097923> (дата обращения: 05.12.2024).

Однако, как показывают исследования феномена «регуляторной гильотины», вопрос может быть не в количественном, а в качественном выражении. В частности, исследователи, взявшие в качестве эмпирического материала официальные перечни нормативно-правовых актов, содержащих обязательные требования по видам контроля, установили, что 90% норм, попавших под «гильотину», не являются предметом государственного контроля¹.

только

20% компаний

заметили сокращение обязательных требований за последние 4 года

Следовательно, и предпринимателям сложнее положительно оценивать результаты «регуляторной гильотины» в жизни. Более того, по социально значимым направлениям, например связанным с медицинской деятельностью, ситуация переходит в режим *повышения плотности обязательных требований* за счет углубления уже существующих правил, усиления контроля за их исполнением, на что обратили внимание участники фокус-групп.

→ Больше — нет, они становятся глубже, они затрагивают те факторы, на которые, возможно, раньше не обращалось внимание. Если, например, раньше к биологическим отходам... [требования] утилизации были одни... Теперь это связано еще и с определенным субъектом... Если [раньше] я, находясь в Москве, мог заключать договор с организациями, находящимися в Московской или во Владимирской области, то сейчас это только Москва...

→ «Регуляторная гильотина», она, по моему, в другую сторону пошла. Нас контролировать начинают полностью, цепочка идет, полностью весь цикл...

Для некоторых бизнесов пандемия Covid-19, а затем и беспрецедентное санкционное давление недружественных стран

стали настоящей проблемой не только в силу социально-экономического штурма, вызванного логистическими и финансовыми проблемами, но и в результате появления новых обязательных требований, предъявляемых в основном к крупному бизнесу.

→ Жестче стали после ковида, когда были введены СИЗ, дезинфекция, дистанция и так далее. Часть из этого осталась, и это проверяют и по сей день...

→ В отношении работодателей, наоборот, ужесточились и усилились меры после 20-го года по проверке санитарных-эпидемиологических мер, по регулированию дистанционного труда... За последний год... [изменилась] система регулирования реестра воинского учета... [появились] требования о предоставлении статуса, связанного с миграцией...

Однако сокращение требований и масштабов контроля все-таки заметно в отдельных сферах, особенно не связанных с реальным сектором экономики. К примеру, офисные сотрудники вряд ли когда-то увидят проверку или даже профилактический визит контрольного органа, не являющегося Рострудом. Даже инспектора пожарного надзора придут к владельцу объекта контроля, а не к организации, снимающей там помещение. В экономике услуг ключевым видом контроля становится налоговый, не подпадающий под действие Закона о госконтроле.

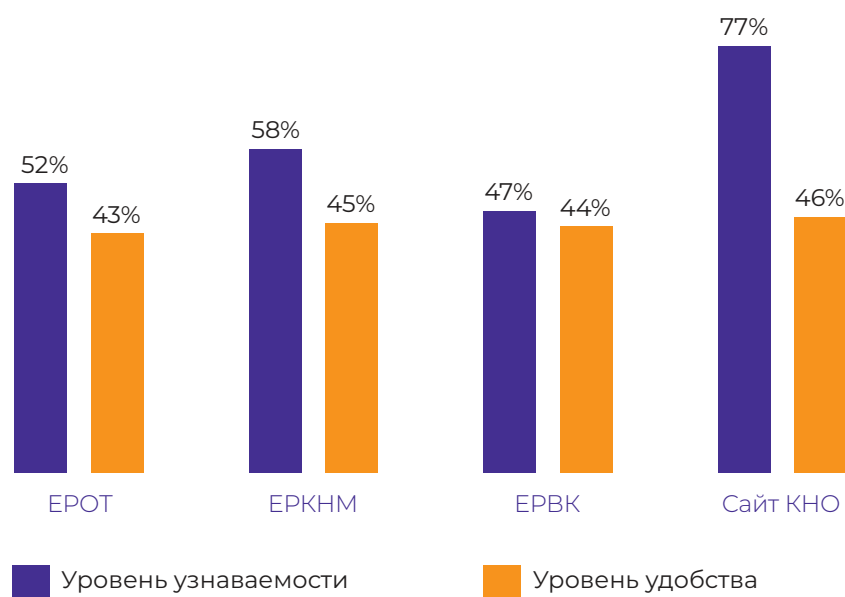
→ Вот мои арендаторы, кто в бизнес-центре, все говорят о том, что они не знают, что такое проверки. Поэтому в целом я вижу, что их, проверок, стало меньше. И требований стало меньше...

Неоднозначность оценки изменений в контрольно-надзорной деятельности проявляется и в показателях отношения бизнеса к информационному обеспечению государственного контроля, с 2020 года состоящего из трех главных цифровых платформ: Единого реестра контрольно-надзорных мероприятий (ЕРКНМ), Реестра обязательных требований (РОТ) и Единого реестра видов контроля (надзора) (ЕРВК).

1 Кнут А. В., Плаксин С. М., Синятуллин Р. Х., Чаплинский А. В. «Регуляторная гильотина» в России и ее количественные результаты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 2. С. 22–23.

Рисунок 5.7.

Оценка бизнесом основных информационных систем в сфере контрольно-надзорной деятельности



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Конечно, существует ряд других информационных систем, но они в основном направлены на цифровизацию рабочей деятельности инспекторов (например, ГИС ТОР КНД или мобильное приложение «Инспектор»). С внешним «клиентом», то есть контролируемым лицом, работают эти платформы, а также сайты самих контрольных органов, зачастую оказывающиеся весьма информативными. На рисунке 5.7 показано, что именно сайты остаются основным проводником информации для большинства предпринимателей.

Оценка удобства информационных систем попадает в тот же диапазон, который был задан респондентами для оценки реализованности основных институтов контрольно-надзорной деятельности. В целом биз-

нес удовлетворен первыми результатами, но запрос на дальнейшее совершенствование сохраняется. Примечательно, что, в отличие от оценки институтов реформы, где практически все предприниматели были знакомы хотя бы с одним термином, 14% участников сообщили, что не пользуются информационными системами и даже сайтами контрольных органов.

Наиболее частая причина незаинтересованности была лаконично обозначена одним из участников фокус-группы: «Фактически о каких-то проверках мы информируемся всегда заказными письмами с уведомлением». Крупный бизнес с хорошо отлаженными процессами может позволить себе такую «беспечность».

5.4. Взгляд бизнеса на приоритеты развития контрольно-надзорной деятельности

Последний содержательный блок анкеты должен дать ответ на вопрос: как бизнес видит продолжение реформы. Может, система контроля уже достигла такого уровня развития, что не нуждается в донстройке? Предваряя ответ, данный респондентами, стоит сказать, что вариант «продолжение реформы контрольно-надзорной деятельности не требуется» выбрало всего 0,8% участников опроса. Фактически речь идет о статистической погрешности, потому что в рамках четырех фокус-групп ни один респондент не согласился с мнением, что в сфере контроля нет нужды в больших изменениях.

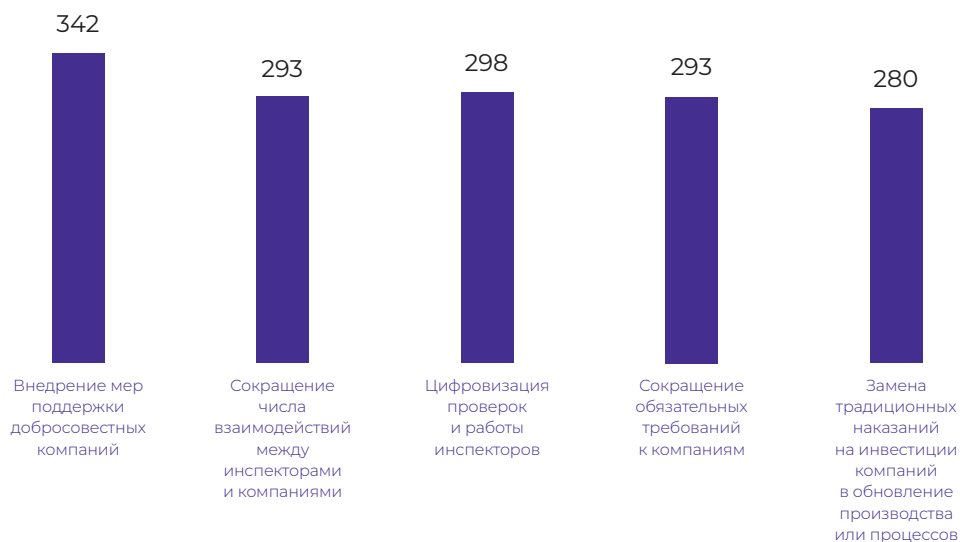
Заранее предложенные варианты ответа в прогностических задачах могут содержать в себе «подсказки» для респондентов, что иногда приводит к искажению общего результата. Чтобы избежать такой ситуации, участникам опроса предоставлялась возможность вписать свой вариант ответа. Правда этим мало кто воспользовался, а обсуждения в фокус-группах, проходившие в активном формате не только по программе мероприятия, подтвердили, что варианты, показанные на рисунке 5.8, отобраны верно.

Поскольку респондентам был доступен множественный выбор ответов, популярность всех направлений оказалась достаточно высока. Меньше всего голосов относительно других вариантов (73%) получило предложение внедрения механизма «соглашения вместо штрафов», предполагающего замену традиционных наказаний на инвестиции компаний в устранение нарушений, включая обновление производственных мощностей или рабочих процессов. Компаниям нужен такой инструмент в работе, но пока они сами не до конца верят, что это возможно.

- Для компании и штраф, и устранение недостатков — это двойной удар по бюджету всегда... Поэтому я считаю, что это очень круто, очень классный пункт. Если этот законопроект будет подписан, то будет здорово...
- Здесь хотелось бы услышать конкретику, на какие именно инвестиции, и как этот механизм будет реализовываться... Так это мысль здравая... Обычный штраф, неплохо, я считаю, [заменить на] инвестицию...

Рисунок 5.8.

Основные направления, в рамках которых, по мнению бизнеса, должна продолжаться реформа контроля



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

Варианты ответа, предполагающие продолжение «регуляторной гильотины» (сокращение обязательных требований) и дальнейшую институционализацию элементов «моратория на проверки» (сокращение числа взаимодействий с контрольными органами) оказались популярны в равной степени — 76% респондентов хотели бы донастройки контрольно-надзорной деятельности в этом направлении.

Обсуждения в фокус-группах показали, что предприниматели при этом остаются реалистами, хорошо понимающими невозможность полного пересмотра существующей системы, изначально направленной на защиту охраняемых законом ценностей, в первую очередь жизни и здоровья граждан. Речь скорее идет о точечном совершенствовании тех направлений, где это кажется бизнесу наиболее уместным.

➔ Сокращение числа взаимодействий между инспекторами и компанией, да, это действительно хочется. Но нужно не забывать про метод кнута и пряника. Дали слабинку... где-то раз, пожар случился, что-то произошло, пострадали люди. Естественно, люди на производстве — это самый главный фактор, никто никогда про это не забывает...

Некоторые респонденты в полях для расширенного ответа указали на необходимость даже не столько сокращения взаимодействия с контрольными органами, сколько на потребность в совершенствовании существующих административных процедур. К примеру, представитель частного медицинского центра отметил, что готов общаться с инспекторами, но предлагает сделать их назначение случайным — создать единый пул проверяющих на всю страну или хотя бы макрорегион (в рамках вида контроля), что позволит снизить коррупционные риски и развить плодотворную конкуренцию среди самих контролеров. Другой предприниматель в этих же целях предложил принять Административный кодекс, детально регламенти-

рующий права и обязанности участников взаимодействия с контрольными органами.

Традиционной популярностью пользуется и цифровизация (78%), которая позволяет бизнесу реализовать запрос на сокращение финансовых издержек, вызванных повышенным режимом контроля за соблюдением обязательных требований. Хотя многие остаются недовольны внедрением цифровых инструментов, например, систем маркировки и прослеживаемости товаров в общественном питании и розничной торговле, добросовестные предприниматели считают это благом не только для себя, но и для общества.

➔ Когда ты все это вовремя делаешь, у тебя стоят нормальные кассовые аппараты... никакой проблемы нет. Работать с «Меркурием», это здорово... Вода — то же самое, раньше была подделка, а сейчас надо просканировать... В моем понимании правильная регулировка товаров, чтобы их покупал честно тот же самый общепит...

Относительной неожиданностью стало абсолютное большинство ответов за предложение внедрить меры поддержки для добросовестных организаций, в опросе за него высказались 89% респондентов. Участники фокус-групп также были заинтересованы в этой идее, хотя для них модератор дополнительно разъяснял, что меры могут распространяться только на тех, кого государство признает добросовестным субъектом. Базово практически все предприниматели были готовы к специальной процедуре, если за ней последуют реальные материальные стимулы. По мнению ряда участников, при достаточных доходах, повышению которых и должны способствовать меры поддержки, бизнес может справиться с любыми условиями регуляторной среды.

Чтобы уточнить, как именно предприниматели видят конфигурацию мер поддержки добросовестных компаний, а также апробировать видение экспертами такого профилактического мероприятия, как «меры стимулирования добросовестности», подробнее о котором рассказывается в другой главе данного аналитического доклада, респондентам дополнительно было предложено выбрать те меры поддержки, которые, по их мнению, являются наиболее актуальными в коммерческой

89% респондентов

ожидают от государства внедрения мер поддержки добросовестных компаний

Рисунок 5.9.

Меры поддержки, которых ожидает добросовестный бизнес



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

деятельности. А затем, уже после выбора позиций в предлагаемом «меню», оценить, каким критериям должен соответствовать добросовестный бизнес, чтобы иметь возможность претендовать на такие меры.

Несмотря на то, что налоговые льготы рассматриваются почти всеми предпринимателями (85%) как самый важный элемент системы мер поддержки для добросовестных компаний, на втором месте по популярности (81%) оказалась нематериальная мера поощрения, укладывающаяся в логику, предусмотренную ст. 48 Закона о госконтроле для мер стимулирования добросовестности, — оперативные консультации от государственных органов по различным вопросам.

Судя по относительно невысокой оценке реализации такого института реформы, как «консультирование», о чем говорилось ранее, бизнес действительно испытывает нехватку «окон» для обращения к государству. Стандартный же режим ответов на обращения граждан и организаций, при котором получение письменных разъяснений, зачастую даже не носящих содержательный характер, занимает до месяца рабочего времени, не устраивает большинство предпринимателей.

Также помимо стандартного набора материальных мер поощрения, уже сейчас частично присутствующего в режимах благоприятствования бизнесу на уровне регионов (льготное кредитование, гранты и субсидии), выделяется *репутационный*

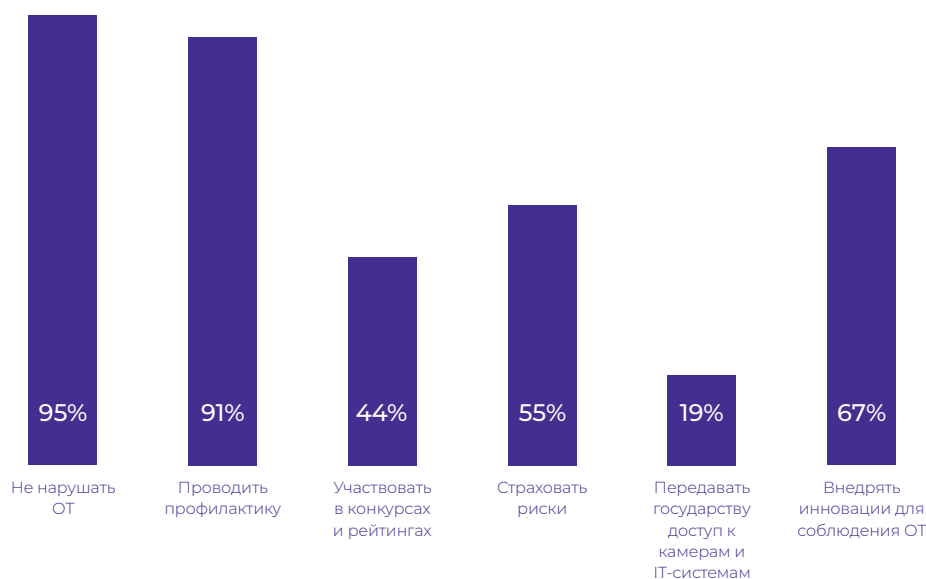
статус от государства. 68% предпринимателей хотели бы иметь дополнительное подтверждение своей добросовестности от контрольных органов. Логика бизнеса понятна — на высококонкурентном рынке, особенно связанном с предоставлением услуг населению, любое дополнительное подтверждение качества является весомым фактором для увеличения числа клиентов.

- ➔ Я выберу статус. Потому что, если человек будет выбирать между мной и кем-то, то, наверно, если у меня будет какой-то отдельный статус, больше вероятность, что он выберет мою компанию и обратится ко мне...
- ➔ Нужен закон о репутационном статусе фирм. Разделить бизнес на три части. Белые, красные и черные компании. Должна быть градация проверок исходя из присвоенного статуса...
- ➔ И статус... должен быть у меня, чтобы меня зафиксировали на какое-то время как добросовестного...

Наименее популярной мерой поддержки оказалась наиболее привычная для государственных органов — *награды и благодарности* (48%). Мотивация респондентов понятна, ведь предпринимательская деятельность в первую очередь направлена на получение прибыли, и если консультации или некий официальный статус могут этому косвенно способствовать, то наличие

Рисунок 5.10.

Готовность бизнеса соответствовать критериям добросовестности с целью получения мер поддержки



Источник: составлено авторами по результатам опроса бизнеса

почетных грамот или благодарственных писем уже не имеет большого значения ни для руководителей, ни для клиентов.

- ➔ *Налоговые льготы, гранты, субсидии на реализацию отдельных проектов и льготное кредитование. Остальное бизнес сам все сделает. Медальки и награды нам, по большому счету, не интересны...*
- ➔ *Конечно, очень приятно, когда тебя оценивают, но бизнес — это всегда говорит о том, что это деньги. Значит, нам что нужно? Естественно, кредиты маленькие...*

Однако популярность материальных мер поддержки предполагает, что на удовлетворение запросов бизнеса необходимо выделить существенные бюджетные расходы, которые, в свою очередь, должны быть чем-то мотивированы. Логика каждого отдельного предпринимателя — получить больше, делая чуть меньше, — находит свое подтверждение в списке критериев, которых, по мнению бизнеса, достаточно, чтобы претендовать на такой широкий перечень мер поддержки. Вне зависимости от объема мер поддержки, на которые претендует респондент, его готовность соответствовать критериям, выходящим за рамки обычного соблюдения обязательных требований, не очень высока. Распределение ответов представлено на рисунке 5.10.

Практически все предприниматели считают важной составляющей добросовестности отсутствие случаев нарушения обязательных требований (95%), а также организацию среди работников мероприятий по профилактике нарушений (91%). При этом выполнять критерии, предполагающие повышенную трату ресурсов, готовы уже не все. Если заниматься внедрением инноваций для соблюдения обязательных требований планирует 67% респондентов, то передавать государству доступ к камерам и внутренним IT-системам согласно лишь 19%. В то время как подобная открытость может быть лучшим маркером добросовестного поведения и отсутствия нарушений в рамках деятельности компании.

С другой стороны, для базовой добросовестности, не предполагающей серьезных мер поощрения, вполне достаточно не нарушать и предотвращать дальнейшие нарушения, что само по себе является маркером надежного контрагента для государства. Большинство компаний являются добросовестными в этом смысле, а значит, предоставить всем налоговые льготы, гранты или кредитование на особых условиях практически невозможно.

- ➔ *Все опять упирается в финансовую составляющую. Мы должны повышать зарплаты, чтобы быть конкурентоспособными, платить налоги,*

реновировать оборудование и прочее. И все вот эти инновационные моменты, они, конечно, финансируются по остаточному принципу...

Несмотря на потенциально высокие расходы, если бизнес захочет получить соответствующие меры поддержки, ему в любом случае понадобится соответствовать если не всем обозначенным критериям, то по крайней мере большинству. Подобная дифференциация среди предпринимателей выглядит оправданно — зная о конкретной организации практически все, государство может ей доверять, в том числе в вопросе целевого использования бюджетных средств.

Примечательно, что в число тех критериев оценки добросовестности, которые выдвинули сами предприниматели, попали не только такие привычные предложения, как повышенная социальная ответственность

бизнеса или высокая оценка качества услуг от клиентов, но и некоторые оригинальные предложения на «злобу дня»: например, отказ от использования труда мигрантов в своей деятельности.

Как бы то ни было, дальнейшее развитие государственного контроля будет заключаться в поиске баланса между публичными и частными интересами. Неслучайно одна из главных дискуссионных площадок Форума контрольных органов 2024 года, модератором которой являлся А. И. Херсонцев, статс-секретарь — заместитель министра экономического развития РФ, так и называлась: «Безопасность граждан. Свобода бизнеса». Если государство посчитает необходимым внедрить дополнительные меры поддержки для добросовестных компаний, не нарушающих в своей деятельности прав граждан, в зависимости от имеющихся ресурсов оно сможет гибко регулировать эту систему.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, по мнению бизнеса:

- развитие новелл законодательства, хорошо воспринятых в среде предпринимателей. К их числу относятся досудебное обжалование в электронной форме через портал «Госуслуги», а также меры стимулирования добросовестности;
- продолжение проекта «регуляторной гильотины», направленного на более выраженное сокращение обязательных требований, проверяемых в рамках государственного контроля;
- ускорение цифровизации контрольно-надзорной деятельности, что должно способствовать сокращению взаимодействий между компаниями и контрольными органами;
- создание системы государственной поддержки, предоставляемой только добросовестным компаниям. В перечень видов поддержки должны входить как материальные, так и нематериальные меры;
- совершенствование сложившихся институтов контрольно-надзорной деятельности, которые, по мнению бизнеса, реализованы не до конца. К таким в первую очередь респонденты отнесли консультирование;
- утверждение и распространение практики заключения «соглашений вместо штрафов», предполагающих возможность избежать наказания при согласии на инвестиции в обновление оборудования или процессов;
- сохранение в текущем виде профилактических визитов как главного достижения реформы контрольно-надзорной деятельности.

6.

МНЕНИЕ ИНСПЕКТОРОВ

В отличие от предпринимателей, чаще всего открытых к диалогу на любой площадке, имеющей минимальные шансы для представления собственных идей, инспектора являются государственными или муниципальными служащими, что в силу закона накладывает определенные ограничения, в том числе в части открытости оценок проводимой публичной политики. Поэтому одним из немногих способов получения информации является живое общение, не позволяющее обеспечить репрезентативность исследования, подобную социологическому опросу или фокус-группам, но дающее некое представление о «наболевшем», которое есть у каждого человека, фактически занимающегося контрольно-надзорной деятельностью.

Чтобы получить срез информации, авторы доклада посетили пятый, юбилейный Форум контрольных органов, прошедший 31 октября — 2 ноября 2024 года в Калининграде. В данном разделе будут представлены мнения выступавших на Форуме представителей государства, а также результаты 25 блиц-интервью, которые удалось провести с участниками после ключевых сессий в письменной или устной форме.

Безусловно, эти материалы не могут говорить о настроениях всех инспекторов и даже не затрагивают полной повестки реформы контрольно-надзорной деятельности, однако они покажут сравнение контуров будущего контроля в видении предпринимателей и представителей государства.

6.1. Профилактические визиты: инициировать нельзя обязать

Обсуждение основных результатов правоприменительной практики профилактических визитов как института контрольно-надзорной деятельности началось еще в первый день Форума на сессии «Будущее инструментов профилактики». Тон дискуссии, предполагавшей выступления федеральных и региональных чиновников, от лица предпринимателей задала М. А. Блудян, отметившая, что на старте реформы бизнес относился к профилактическим визитам с еще большим недоверием, чем к традиционным выездным проверкам.

М. А. Блудян, вице-президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»¹

→ *Сарафанное радио между собой говорило: это подмена контрольных мероприятий, не верьте, не пускайте к себе контролеров... будут под этим предлогом нас там как-то кошмарить... Когда... [получали] предложение на профилактическое мероприятие, не отзывались, бросали трубки, вешали замки на свои входные двери...*

С течением времени ситуация действительно кардинально изменилась. Не только спикер, но и результаты опроса, представленные в предыдущем разделе, подтверждают, что бизнес, по крайней мере фактически столкнувшийся с инспекторами, перестал опасаться профилактических ви-

зитов. Общая оценка их полезности превышает 80%. Среди тех, кто готов вновь провести профилактический визит на своем объекте контроля, оценка полезности уже становится более 90%.

Но один вопрос остается нерешенным и негласно беспокоит представителей государства: почему предприниматели, даже высоко оценивающие данное мероприятие, по-прежнему достаточно *неохотно относятся к идее его инициирования*? Не связано ли это с тем, что процедурно профилактический визит многим по-прежнему кажется похожим на проверку, что интуитивно рождает желание «повесить замок на входную дверь»?

Существование этой проблемы подтвердил и Д. П. Демиденко, начальник управления осуществления федерального надзора в сфере труда. По его данным, число профилактических визитов, которые иницируют сами контролируемые лица в рамках профильного для Роструда вида контроля (надзора), постепенно растет, но все еще остается достаточно небольшим в общей структуре профилактических визитов (~20%). Большая их часть все еще приходится на те мероприятия, которые являются обязательными в силу Закона о госконтроле для организаций, потенциально имеющих высокий уровень производственного травматизма либо только начинающих свою деятельность, но уже получивших значительную или высокую категорию риска в силу особенностей вида деятельности.

1 Источник: запись трансляции сессии «Будущее инструментов профилактики». <https://rutube.ru/video/private/4df818488d8bd91ed779e0d27b723053/?r=wd&p=fxAHQzGa4YDgbnS0ajV32A>.

Д. П. Демиденко, начальник Управления осуществления федерального надзора в сфере труда Роструда¹

→ *В позапрошлом году доля таких профvizитов составляла примерно 10%... сегодня каждый пятый проводимый нами профvizит... осуществляется по инициативе работодателя... Все-таки бизнес начинает потихоньку воспринимать инспектора труда не как надзирающего, а как действительно помощника и партнера...*

Притом что условия для предпринимателей создаются весьма лояльные — в рамках онлайн-визитов речь идет фактически о консультации, в некоторых случаях — небольшой лекции о соблюдении обязательных требований, которую проводит инспектор Роструда, в основном отвечающий на вопросы, а не задающий их. Очные профилактические визиты могут быть чуть больше похожи на проверку, ведь контролеры воспринимают их, по выражению спикера, как «полноценный аудит предприятия». Вместе с тем любые выявленные нарушения в таком случае, если они не влекут существенной угрозы для жизни и здоровья работников, можно устранить без санкций, на основании устных рекомендаций.

Противоречивость ситуации, в которой предприниматели высоко оценивают пользу от профилактических визитов, но при этом стараются их избегать, на сессии отметил и А. В. Демин, статс-секретарь — заместитель руководителя Ростехнадзора. Причем обязательные визиты, судя по правоприменительной практике Ростехнадзора, являются такими далеко не всегда. Сегодня у контрольных органов фактически не существует механизма принуждения бизнеса к прохождению профилактического визита, даже если он официально предусмотрен нормативными документами. Как и за неисполнение предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, за отказ в допуске инспектора на объект контроля ответственности не предусмотрено. Конечно, представители государства видят в этом не просто сложность, а проблему.

Впрочем, фокус-группы с предпринимателями показали, что к отказу от допуска инспек-

тора на предприятие прибегает лишь малая часть тех, кого уведомили о проведении профилактического визита. Иногда предприниматели не решаются отказать даже в допуске к документам организации, для изучения которых в рамках стандартного административного расследования понадобилось бы применить принуждение. Но для Ростехнадзора единичные случаи являются особенно чувствительными, потому что специфика расположения промышленных объектов вынуждает контролеров порой проделывать путь в несколько тысяч километров, прежде чем станет понятно, что на объект инспектора никто пускать не собирается.

А. В. Демин, статс-секретарь — заместитель руководителя Ростехнадзора²

→ *Он обязательный только для надзорного органа, а для поднадзорной организации, в общем-то, всегда можно отказать, даже если ты не успел отказать, всегда можно доказать, что... тебе это неинтересно... Это как минимум зря потраченные силы, средства и все остальное, вообще нулевая эффективность...*

С наличием такой проблемы были согласны и контролеры, с которыми экспертам удалось пообщаться в кулуарах Форума контрольных органов — 2024. На вопрос «Как нужно трансформировать процедуру профилактических визитов, чтобы они эффективнее помогали сокращать нарушения?» пять участников мероприятия предложило ввести строгую обязательность профилактического визита, ведь «недобросовестные будут всячески от него уклоняться».

Примечательно, что с этим был согласен и участник Форума из сферы жилищного надзора, который считал, что профилактических визитов в целом достаточно для предотвращения нарушений. По его мнению, «если подконтрольное лицо добросовестное, то достаточно профилактических мероприятий, чтобы подправить недостатки, которые имеются в работе». Следовательно, организации нужно в первую очередь мотивировать соблюдать обязательные требования, клиентоцент-

1 Источник: запись трансляции сессии «Будущее инструментов профилактики». <https://rutube.ru/video/private/4df818488d8bd91ed779e0d27b723053/?r=wd&p=fxAHQzGA4YDgbnS0aJv32A>.

2 Источник: запись трансляции сессии «Будущее инструментов профилактики». <https://rutube.ru/video/private/4df818488d8bd91ed779e0d27b723053/?r=wd&p=fxAHQzGA4YDgbnS0aJv32A>.

ричным подходом направлять в нужную сторону. Языком наказаний имеет смысл говорить только с теми контролируемыми лицами, кто не понимает иначе.

Чуть дальше в ответе пошел представитель Росреестра, указавший, что сама по себе обязательность не даст желаемого эффекта, если речь идет о мероприятии с расплывчатым содержанием. Не просто так ранее отмечалось, что визит может выглядеть и как консультация, и как полноценный аудит объекта контроля.

Следовательно, для решения проблем с уклонением предпринимателей от профилактики требуется, по мнению участника Форума, нормативно урегулировать порядок проведения профилактических визитов, определить в Законе о госконтроле права контролируемого лица и различные основания оформления результатов. Это предложение может позволить снизить процедурное сходство визитов и выездных проверок, которое замечает большое число предпринимателей.

Еще одним способом уменьшения страхов бизнеса перед профилактическими визитами должна стать пиар-кампания через СМИ и многочисленные информационные ресурсы. Фактически, как отмечали все участники сессии, рост числа визитов пока не коррелирует со снижением беспокойства по поводу их проведения. Е. С. Мищеряков, например, посчитал, что слово «инспектор» у большинства контролируемых лиц ассоциируется с неизбежным наказанием, поэтому нужно менять восприятие на системном уровне.

Е. С. Мищеряков, первый заместитель председателя Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области¹

→ Мы предлагаем проводить активную информационную кампанию... в рамках федеральных... ресурсов... по федеральным СМИ проводить... чтобы контролируемые лица понимали, что это, наоборот, для них благо, а не кто-то придет и накажет... При должной работе и качественном взаимодействии с бизнесом

именно профилактические визиты послужат фундаментом для добросовестной осведомленности контролируемых лиц...

В свою очередь А. В. Вдовин, директор департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России, согласился, что правильное название имеет немаленькое значение для будущего профилактического визита как института контрольно-надзорной деятельности. Дело в том, что обязательные профилактические визиты, в том смысле, в котором они применяются без возможности отказа (в основном для социальных учреждений), крайне похожи на классический инструмент контрольно-надзорной деятельности.

А. В. Вдовин, директор департамента государственной политики в сфере лицензирования, контрольно-надзорной деятельности, аккредитации и саморегулирования Минэкономразвития России²

→ Пока они называются так, мы сейчас обсуждаем какое-то другое альтернативное название этому институту. Возможно, это могло бы быть профилактическое обследование... Важно еще, что внутри. Внутри у нас сейчас возможность проведения фактически мероприятия, очень похожего на контрольные мероприятия, но все же отличающегося от него тем, что по итогам нельзя привлечь к административной ответственности...

В целом участники сессии отметили, что количество профилактических визитов растет, а это является одним из главных маркеров успешного внедрения института, еще несколько лет назад казавшегося критикам «утопическим». Дальнейшее совершенствование процедур проведения профилактических визитов необходимо, как и их популяризация, но главное, что мероприятие всеми признается как основа функционирования системы контроля (надзора) в стране.

1 Источник: запись трансляции сессии «Будущее инструментов профилактики». <https://rutube.ru/video/private/4df818488d8bd91ed779e0d27b723053/?r=wd&p=fxAHQzGA4YDgbnS0aJV32A>.

2 Источник: запись трансляции сессии «Будущее инструментов профилактики». <https://rutube.ru/video/private/4df818488d8bd91ed779e0d27b723053/?r=wd&p=fxAHQzGA4YDgbnS0aJV32A>.

6.2. Стратегии контрольных органов по внедрению риск-ориентированного подхода

По результатам исследования, проведенного с участием бизнеса, стало понятно: предприниматели хорошо осведомлены о том, что такое «категории риска», присваиваемые непосредственно объекту контроля или виду деятельности, но зачастую путают их с «индикаторами риска» из-за терминологической схожести, установленной законодателем. Для инспекторов, как показало обсуждение в рамках тематической сессии Форума «Индикаторы риска: будущее риск-ориентированного подхода», такой проблемы не существует. И хотя присваивание категорий риска тоже является частью рутинной работы контрольных органов, именно индикаторы беспокоят контролеров больше всего.

Такое внимание неслучайно, ведь значение этой части реформы контрольно-надзорной деятельности обозначил Президент России в Послании Федеральному Собранию 29 февраля 2024 года, подчеркнувший, что с 2025 года инспекторам надо подготовиться к отказу государства от применения временных мораториев, других экстраординарных институтов, зачастую предусмотренных на уровне постановлений Правительства, и перейти к проведению мероприятий на основе индикаторов риска — *маркеров, демонстрирующих потенциальные проблемы с соблюдением обязательных требований в конкретной сфере*¹. Там, где риски отсутствуют, в полной мере можно осуществлять только профилактику, пока объективные данные не покажут, что ее в целях защиты правовых и социальных ценностей недостаточно.

А. В. Вдовин, из участника сессии «Будущее инструментов профилактики» перешедший к роли модератора сессии, посвященной риск-ориентированному подходу, подчеркнул, что уже 87% контрольных мероприятий, которые проводятся по индикаторам риска, являются эффективными, то есть заканчиваются выявлением на-

рушений обязательных требований. И хотя их число в общей структуре проверок пока не соответствует целям, обозначенным Президентом, на протяжении 2024 года статистика двигалась в нужном направлении. Постепенно контрольные органы учатся работать с индикаторами, причем не только на федеральном уровне.

Представитель Россельхознадзора Т. В. Балагула косвенно объяснила причины трудности осуществления контроля по индикаторам, обратив внимание на то, что применение риск-ориентированного подхода требует от контрольных органов нового для них уровня погружения в сферу. Фактически речь идет о создании системы обработки данных с помощью научно обоснованных методов, доказательного подхода, уже привычного для регуляtorики, но все еще не до конца доступного контролерам, в том числе из-за отсутствия достаточно качественных данных. Гораздо эффективнее, по ее мнению, работа пойдет в случае создания единой системы цифрового управления рисками, доступной разным органам власти.

Т. В. Балагула, начальник Управления государственного ветеринарного надзора Россельхознадзора²

→ [Необходимо] идти в сторону развития автоматизированной системы просчета рисков и развития ее до системы цифрового управления рисками. Это, наверное, такая злободневная и актуальная задача, которая требует... каких-то разносторонних исследований в сфере управления рисками...

При этом Россельхознадзор, использующий в своей деятельности данные ряда информационных систем, включая ФГИС «Меркурий», ФГИС «ВетИС», ГИС МТ и др., провел больше 10 тыс. мероприятий по

1 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию (2024). <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/messages/73585> (дата обращения: 19.12.2024).

2 Источник: запись трансляции сессии «Индикаторы риска: будущее риск-ориентированного подхода». <https://rutube.ru/video/private/d18f9ae49a45af71ff03f27722e11875/?r=wd&p=68LKLRSlu-iRTXgl5vykuA>.

индикаторам рискам, то есть доказал возможность не только формального согласования их с прокуратурой, но и фактической работы на практике. Чтобы достичь результата, Россельхознадзор предлагает другим контрольным органам руководствоваться шестью универсальными принципами, с которыми трудно не согласиться и авторам доклада.

1. Индикатор должен отражать признак нарушения определенного требования либо группы требований

Частая ошибка правоприменителя состоит в том, что он подменяет самими нарушениями признаки нарушения.

2. Индикаторы риска не должны быть основаны на уже случившихся нарушениях

Один из фундаментальных принципов риск-ориентированного подхода, который в рамках своей деятельности часто игнорируют контрольные органы. Вероятно, это связано со сложностью формирования индикаторов риска не на основе базовой статистической информации. В идеальной модели индикаторы должны быть основаны на тех данных, которые позволяют предотвратить риск, не допустить наступление вреда, и не факт, что случившиеся нарушения будут сигнализировать о способах достижения этой цели.

3. Параметры индикатора должны быть измеримы

Не допускается субъективное усмотрение инспектора, а также использование параметров, не подлежащих объективной оценке. Под несоответствие данному критерию могут попадать и так называемые «индикаторы из будущего», выглядящие убедительно, но не имеющие достаточных оснований на момент внедрения.

4. В работу индикаторов необходимо внедрить параметры допустимого отклонения

Многие контрольные органы, руководствуясь благими целями выявления нарушителей, не устанавливают измеримое отклонение от нормального состояния, при достижении которого индикатор должен сработать, и руководствуются принципом: если сработал, значит, контролируемое лицо нужно проверить. Однако на практике слиш-

ком часто бывают случаи, когда в рамках выявленного отклонения нарушения отсутствуют, ведется обычная экономическая деятельность. К примеру, если спутниковые снимки показывают, что объем зеленых насаждений на территории контролируемого лица уменьшился без появления формальных оснований, само по себе это не свидетельствует о незаконной вырубке, ведь деревья могут погибать по естественным причинам, включая природные факторы. Следовательно, для такого индикатора риска необходимо установить «нормальный» уровень отклонения.

5. Отказ от «палочной» системы при составлении индикаторов риска

В основе индикаторов, хотя интуитивно многим контролерам и хочется положить данные об уже имевших место случаях привлечения лица к ответственности, нельзя использовать сведения о количестве контрольных мероприятий, результатах таких мероприятий, количестве предписаний и т. д. Сама по себе недобросовестность конкретной организации может приниматься во внимание при осуществлении контрольной деятельности (повышенная частота профилактики, особое внимание к обращениям в адрес организации), но не должна являться гарантированным маркером будущих нарушений.

6. Наличие достоверных источников информации

Зачастую бывает так, что контрольные органы должны в рамках административного задания принять индикаторы риска, но не знают, как это сделать с учетом необходимости согласования их с прокуратурой. Тогда в ход идут попытки увеличить «весомость» индикаторов за счет ввода заведомо не подлежащих расчету положений. Таких ситуаций следует избегать, потому что они делают применение риск-ориентированного подхода в рамках конкретной сферы невозможным — без источников данных нельзя управлять рисками. В условиях значительной цифровизации общественных процессов, появления новых технологий дистанционного контроля, развития государственных информационных систем проблем с источниками данных будет становиться меньше.

В интервью, проведенных с участниками на полях Форума, большинство опрошенных согласились с тем, что контрольные мероприятия должны быть привязаны к индикаторам риска, основанным на объективных данных. Однако в отличие от случаев привлечения к ответственности или выданных предписаний, преимущественно зависящих от активности контрольного органа, регулярно поступающие жалобы в некоторых сферах действительно стоит рассматривать в качестве индикатора риска. Неслучайно с этой точкой зрения согласился и представитель контрольного органа по тарифам в одном из субъектов Федерации, и даже региональный уполномоченный по правам предпринимателей, выступающий с другой стороны контрольного взаимодействия. В некоторых случаях массовые жалобы являются весомым поводом к старту контрольного мероприятия.

В выступлении С. В. Воронова, представителя МЧС России, многие из ранее упомянутых тезисов тоже нашли свое подтверждение. Он обратил внимание участников, что систему индикаторов риска нельзя идеализировать, переводя все мероприятия в русло риск-ориентированного подхода. Ведь даже в таком тщательно проработанном направлении, к которому относится пожарный надзор (управление рисками тут внедряли раньше большинства других ведомств. — *Примеч. авт.*), нельзя заранее предусмотреть всех обстоятельств.

Выходом из ситуации многообразия рисков, свойственной далеко не только деятельности МЧС России, является *максимальная автоматизация контроля*, которая, в случае с противопожарным регулированием, достигается за счет повсеместного распространения «умных» датчиков и систем пожаротушения. Раньше, к примеру, строительство высотных зданий в России было практически невозможно именно из-за невозможности организовать тушение пожара на верхних этажах, отсутствовало соответствующее оборудование. Однако с появлением современных систем дымоудаления и автономного управления пожарной безопасностью внутри самого здания эта проблема была решена.

С определением «непосредственной угрозы» как сложного термина, не всегда позволяющего согласовать индикаторы

с прокуратурой, согласился и В. Б. Гулин, заместитель руководителя Ространснадзора. Ведомствам понадобилось много времени, чтобы разобраться, как наладить работу этой системы. И если индикаторы риска, принятые Минтрансом России в 2021 году, не сработали ни разу, то их модифицированная версия, утвержденная в 2023 году, позволила инспекторам провести уже больше ста мероприятий. Очень похожая статистика была продемонстрирована и в докладе о работе Ростехнадзора. Вероятно, федеральные виды контроля, не относящиеся к самым массовым, пока только адаптируются к реализации нового подхода.

Впрочем, Ространснадзор пошел дальше многих контрольных органов, реализовав риск-ориентированный подход не только через применение индикаторов/категорий риска, но и через активное использование профилактических инструментов, внедренных Законом о госконтроле.

Ведь если система управления рисками должна быть направлена на предотвращение вреда, совсем не обязательно делать ее статичной, хоть и на основе объективных данных. Пусть лица, в своей деятельности придерживающиеся принципа прозрачности перед государством, получают определенные привилегии. Для этого при определении категории риска конкретного объекта контроля используются *результаты применения мер стимулирования добросовестности* — если лицо ранее соответствовало всем критериям добросовестности, а также прошло самообследование в интерактивной форме и приняло декларацию соблюдения обязательных требований, оно относится к низкой категории риска и избавляется от плановых проверок¹.

Практика Ространснадзора согласуется с оценками бизнеса, представленными ранее и свидетельствующими о наличии устойчивого запроса на внедрение мер стимулирования добросовестности в различных видах контроля, поэтому ее *целесообразно рекомендовать в качестве универсальной и для других видов контроля*. Тем более что модель снижения категории риска никак не противоречит срабатыванию индикатора риска: если лицо, признанное добросовестным, на основе точных данных покажет себя потенциально

1 Подробнее о практике использования данного инструмента в деятельности Ространснадзора см. главу 4 настоящего доклада «Меры стимулирования добросовестности: существующее регулирование и предложения по развитию».

готовым нарушить обязательные требования, формальный статус не поможет избежать проверки и, возможно, административной ответственности. Четыре статуса добросовестных лиц по решению Ространснадзора были отозваны именно в результате корректного срабатывания индикатора риска. Минэкономразвития России на сессии также поддержало продвижение подобной интерпретации риск-ориентированного подхода.

Были среди участников Форума и предложения по внедрению инновационных индикаторов риска в сотрудничестве с другими органами власти и организациями, которые могут выступать в качестве поставщика данных. Например, уже почти принят Федеральной службой по контролю за алкогольным и табачным рынками индикатор риска, позволяющий на основе сведений Роскосмоса отслеживать деятельность нелегальных предприятий, осуществляющих производство алкоголя.

И хотя самым массовым остается наиболее простой индикатор риска (получение лицензии на производство продукции и при этом отсутствие формальных признаков деятельности), потенциально новелла может быть крайне эффективна, особенно в условиях борьбы с контрафактным алкоголем, продвигаемой на общенациональном уровне.

*А. В. Моисеев, начальник
Управления стратегических
направлений деятельности
Росалкогольтабакконтроля¹*

→ Мы хотим с коллегами из Роскосмоса, мы уже с ними провели переговоры... чтобы нам передавались данные из космоса в отношении тех объектов, на которых либо приостановлена лицензия, либо оборудование есть, но оно законсервировано, и... определенная деятельность из космоса видна, то есть это перемещение транспортных средств, тепловой выброс, дым. Здесь есть подозрение, что ведется естественно нелегальная деятельность...

В интервью, проведенных вне официальных мероприятий Форума, один из на-

чальников управлений регионального министерства, осуществляющего региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции, отметил, что индикаторы федеральной службы объективны, но не универсальны. Для розничной продажи алкоголя разрабатывать индикаторы риска гораздо сложнее, а главное, что контролировать их на основе каких-либо объективных данных, кроме сведений ЕГАИС, практически невозможно.

По мнению контролера, социально значимые виды контроля должны быть выведены из-под действия риск-ориентированного контроля, что даст возможность инспекторам беспрепятственно посещать любые объекты контроля без согласования с прокуратурой. Иначе, пожаловался он, недобросовестные продавцы алкоголя успевают ликвидировать видимые нарушения, тем самым бойкотируя работу инспекторского состава.

Нельзя сказать, что подобная жалоба была единственной, тем более что проблему отсутствия «внезапности» контроля подняли в рамках сессии другие представители Федеральной службы по контролю за алкогольным и табачным рынками, но отказ от риск-ориентированного подхода, несмотря на усталость многих служащих от дополнительных согласований, поддерживает не более 20% тех, с кем экспертам удалось пообщаться на Форуме.

*О. Н. Лиршафт, начальник
Контрольного управления
Росалкогольтабакконтроля²*

→ Для повышения эффективности нам все-таки есть необходимость... вернуться к рассмотрению вопроса внезапности проверки. Даже если прокурор согласовывает проверку... нажатием кнопки в ЕРКНМ, наше контролируемое лицо, как правило, узнает о проверке раньше, чем мы о том, что проверку согласовали... [Эта ситуация] позволяет недобросовестным предпринимателям, скажем, скрыть следы правонарушения... вывезти нелегальную продукцию со склада... доделать документы...

1 Источник: запись трансляции сессии «Индикаторы риска: будущее риск-ориентированного подхода». <https://rutube.ru/video/private/d18f9ae49a45af71ff03f27722e11875/?r=wd&p=68LKLRSlu-iRTXgI5vykuA>.

2 Там же.

Подвел итоги секции В. С. Тимченко, сенатор, председатель Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности, выступающий в качестве одного из проводников риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности среди представителей российского парламента (почти все обсуждения реформы контроля с законодателями велись именно на площадке Комитета).

Помимо предложения ввести информационную систему учета существующих категорий риска и индикаторов риска в разных видах контроля, в том числе на региональном и муниципальном уровне, сенатор отметил, что контролерам из регионов необходимо начать оказывать методическую поддержку от федеральных властей, в первую очередь со стороны Минэкономразвития России, иначе отсутствие опыта и ресурсов приведет к коллапсу на местном уровне. Добавил спикер и несколько философскую нотку в рассуждение, отметив, что создание индикаторов риска — это главное направление, в котором необходимо двигаться системе контроля (надзора) в стране.

В ходе кулуарных интервью с участниками Форума экспертам нетрудно было заметить, как сильно представители регионов, особенно из числа муниципальных

служащих, разделяют предложения председателя Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности. Дальнейшим шагом реформы контрольно-надзорной деятельности должна стать взаимная поддержка усилий по внедрению риск-ориентированного подхода всеми ответственными органами контроля. А о сложностях в методическом обеспечении на местном уровне будет рассказано в конце данной главы.

В. С. Тимченко, председатель Комитета Совета Федерации по регламенту и организации парламентской деятельности¹

→ Основанием для профилактического визита всегда является повод, а проща говоря, индикатор риска. Если говорить о человеке, что это: поднялась температура или заболела голова? Или недомогание, или давление. И таких индикаторов риска у человеческого организма очень много. К чему я это говорю... Пока еще [количественно] индикаторов риска недостаточно. И придумать их, изобрести... необходимо всем миром, всем народом, всей страной. Потому что это, на мой взгляд, самое главное в обеспечении безопасности и здоровья наших граждан.

1 Там же.

6.3. Контроль будущего: сила в «цифре»?

Цифровой трансформации как основному приоритету развития государства на современном этапе в большей или меньшей степени были посвящены все сессии юбилейного Форума контрольных органов, а некоторые даже затрагивали глубокие технические аспекты внедрения цифровых инструментов: сессия «Цифровизация контроля» и сессия «Мобильное приложение «Инспектор» шли друг за другом и вместе заняли почти четыре часа выступлений и обсуждений.

Так, например, уже в 2024 году на ЕПГУ сформирован полноценный личный кабинет контролируемого лица, позволяющий как получать юридически значимые уведомления, так и подавать (самому предпринимателю) нужные заявления: досудебное обжалование, запись на профвизит, запись на консультацию инспектора, уведомление о начале и прекращении предпринимательской деятельности, подача возражений на предостережение. Также реализован функционал отображения объектов контроля с категориями риска и видами контроля.

В планах Минэкономразвития России на 2025 год, во-первых, реализовывать функционал по калькуляторам рисков, позволяющий определить категорию риска своего объекта. Это позволит оценить потенциальную категорию риска в отношении лишь создаваемых объектов, понять, как часто будут проводиться плановые проверки и периодическая профилактика. На ЕПГУ или сайте контрольного органа можно будет в виджете ответить на ряд вопросов о своем объекте. Если объекту уже присвоена категория риска, то результаты самостоятельной оценки можно будет использовать для обжалования ранее присвоенной контрольным органом категории риска.

Также предполагается, что в 2025 году в мобильном приложении «Инспектор» будет выведена функциональность устранения выявленных ранее замечаний без проведения контрольных мероприятий. Предписание, внесенное в ЕРКНМ, будет автоматически передаваться в мобильное приложение, а на ЕПГУ будет направляться соответству-

ющее уведомление. В результате контролируемое лицо фактически получит чек-лист со своими нарушениями. По каждому из них появится возможность направить через ЕПГУ в ЕРКНМ фото, видео, документ или текстовое пояснение, свидетельствующие о выполнении предписания. Далее устранение нарушения в ЕРКНМ будет подтверждать инспектор. До принятия решения по представленным материалам проведение повторной проверки будет невозможно.

Однако главная борьба за визионерский взгляд на развитие контрольно-надзорной деятельности развернулась в рамках форсайт-сессии «Контроль 2050: новое прочтение». Изначально предполагалось, что мероприятие пройдет в небольшом зале «Аквариум», созданном в новом корпусе БФУ им. И. Канта для проведения активных дискуссий и мозговых штурмов, но желающих принять участие в работе площадки оказалось так много, что под нее оперативно был выделен основной конференц-зал университета.

Е. С. Клименко, заместитель начальника Главного контрольного управления г. Москвы, выступавшая в качестве модератора форсайта, объяснила, почему эта тема вызывает такой ажиотаж. Всем хочется представить, что случится через 25 лет, даже если горизонт реального планирования человека сильно ограничен, в том числе в силу внешних обстоятельств. И, как показывает ретроспективный анализ, предсказания обычно оказываются куда более скромными, чем результаты, к которым фактически приходит человек. Поэтому главный вопрос реформирования контрольно-надзорной деятельности к 2050 году состоит не в технических аспектах цифровизации, о которых говорили практически все участники Форума, а в том, сохранится ли такая профессия, как «инспектор».

*Е. С. Клименко, заместитель
начальника Главного контрольного
управления г. Москвы¹*

→ *Еще где-то лет десять назад мы
себе даже представить не могли...*

1 Источник: запись трансляции сессии «Контроль 2050: новое прочтение». https://rutube.ru/video/private/9719d73646a7cf8d1e90ab0010974e67/?r=wd&p=V1X9MWZcxhtql_18R1k9dA.

что по городам будут ездить роботы-доставщики, будут общественные транспорты беспилотные... что в контроле мы будем применять различные системы искусственного интеллекта, машинное зрение и всевозможные технологии... [но] сейчас уже все эти системы есть...

Выступавший первым А. С. Ларин, начальник Объединения административно-технических инспекций г. Москвы (ОАТИ), пообещал, что попробует предстать в качестве «визионера», а не «чиновника-реалиста», тем самым отдавая должное общим настроениям присутствовавших. Поэтому основным предположением об образе будущего, сопровождавшимся видеоматериалами, стало использование передовых технологий, в первую очередь в рамках контроля за благоустройством.

Так, на видео, представленном участникам, был показан служебный автомобиль, способный с помощью цифрового лазерного комплекса на крыше и встроенного в информационную систему искусственного интеллекта выявлять 9 нарушений обязательных требований, наиболее распространенных в городе. Сюда относятся как навалы снега на дорогах, актуальные в зимний период и больше свидетельствующие о некачественной работе коммунальных служб, нежели о нарушениях бизнеса, так и повреждения тротуаров, захламления на строительных площадках и отстой грузового транспорта во дворах, что куда больше применимо к предпринимательской деятельности.

Отсутствие достаточных нормативных оснований для выдачи предписания или привлечения к административной ответственности по результатам подобных выездных обследований с использованием автоматизированной фиксации пока ограничивает развитие данной технологии, но к 2050 году она точно, по мнению спикера, будет распространена повсеместно. Следует отметить, что частично подобную работу автоматизированных комплексов уже сейчас можно подвести под ст. 74 Закона о госконтроле, регулирующую осуществление мониторинга безопасности (наблюдения за соблюдением обязательных требований).

Для данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи, допускается статус мероприятия без взаимодействия, а значит, и не требуется проводить согласование с прокуратурой. Результатом подобного контрольного мероприятия может стать как выдача предписания, так и проведение внепланового контрольного мероприятия с взаимодействием.

А. С. Ларин, начальник Объединения административно-технических инспекций г. Москвы¹

→ *Несколько лет назад, когда я только начал работать в ОАТИ, я спросил у некоторых своих коллег, а что нам нужно сделать, чтобы повысить свою эффективность? На что мне коллеги ответили: нам нужно большее количество инспекторов... нам нужно увеличивать штат... Тогда идея о машине, которая бы ездила по городу и сканировала нарушения, казалась просто сказкой...*

В прошлом аналитическом докладе РСПП, посвященном поиску вектора развития контроля до 2030 года², выдвигались похожие идеи. Дистанционный контроль не может игнорировать стремительное развитие искусственного интеллекта, и, хотя сегодня он выступает в качестве помощника, в обозримом будущем, возможно, нейросети смогут самостоятельно принимать решения, в том числе связанные с привлечением к ответственности контролируемых лиц. Следовательно, будущее контрольно-надзорной деятельности будет связано с «парадигмой доминирования наблюдения за соблюдением обязательных требований».

Вторым перспективным направлением развития контроля, от которого уже нельзя отказаться, была названа профилактика, и так ранее признанная большинством участников Форума одним из ключевых достижений реформы контрольно-надзорной деятельности. Причем в качестве предложения рассматривается не только совершенствование текущих инструментов, включая профилактический визит,

¹ Там же.

² Пласкин С. М., Абузарова И. А., Алимеев Д. Р. и др. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации. Вектор развития до 2030 года. Аналитический доклад — 2023. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2024. 102 с.

позволивший изменить представление о типичном образе инспектора в глазах предпринимателей (в целом позиция соответствует результатам социологического исследования бизнеса. — *Примеч. авт.*), но и создание новых инструментов информирования.

Дело в том, что бизнес действительно нуждается в инструментах «общения» с государством, но испытывает их острую нехватку, а также весьма сдержанно относится к качеству реализации существующих институтов, включая консультирование. И, начиная с работы над проблемами подконтрольных лиц, в основном относящихся к учреждениям, ОАТИ внедряет инновационные практики.

В частности, был разработан стандарт деятельности ресурсоснабжающих организаций, включающий не только наглядное пошаговое разъяснение действующих обязательных требований, но и содержащий анализ внутренних бизнес-процессов компаний и предложения, как их настроить с использованием лучших отечественных и зарубежных подходов. Таким уровнем информирования пока не могут похвастаться другие контрольные органы, поскольку реализация «стандартов» или подробных руководств-пособий требует больших ресурсов и привлечения сторонних экспертов.

Другим трендом, выявленным и распространенным вплоть до 2050 года, является универсализация контрольной деятельности. Если в будущем значительная часть работы будет автоматизирована, квалификация каждого контролера должна быть гораздо шире, чем она есть сейчас. Правда даже в текущих рамках можно существенно оптимизировать работу.

А. С. Ларин, начальник Объединения административно-технических инспекций г. Москвы¹

➔ Уже сегодня стираются границы между нашими контролерами... Когда мы все вместе собрались, то заметили, что фактически ходим по одним и тем же местам, но смотрим разные нарушения. Мы организовали совместную работу... у нас появилась определенная матрица пе-

ресечений, по которой мы сейчас работаем, помогая друг другу и фактически не нарезая круги друг за другом...

После завершения сессии «Контроль 2050: новое прочтение» эксперты предложили нескольким участникам Форума оценить те направления, по которым, согласно мнению начальника ОАТИ, будет дальше развиваться развитие контрольно-надзорной деятельности. Несмотря на то, что они в целом согласились с высказанными тенденциями, координатор реформы в одном из субъектов Федерации, расположенных за Уралом, отметил: создание «универсального бойца» невозможно без изменения текущих условий труда, так как сегодня инспектора в большинстве регионов получают зарплату ниже средней по рынку. Это, в свою очередь, приводит к оттоку многих компетентных кадров с публичной службы.

В выступлении Ю. В. Лудиновой, координирующей реформу контрольно-надзорной деятельности в Санкт-Петербурге, считывалось подтверждение позиций, высказанных предшествующими спикерами. Внедрение передовых технологий, широкое распространение искусственного интеллекта и автоматизированных комплексов фиксации нарушений видит и «культурная» столица, также постепенно реализующая появившийся в стране опыт.

Однако особое внимание спикер уделила развитию навыков прогнозирования в тех сферах, где понадобится государственный контроль в будущем, ведь неправильная расстановка приоритетов может привести к избыточному штату одних контрольных органов, недобору в других, а главное, к снижению комфорта и безопасности жизни граждан. У грамотной оптимизации есть к тому же историческое обоснование.

Ю. В. Лудинова, заместитель руководителя Администрации Губернатора Санкт-Петербурга — начальник Проектного управления — проектного офиса²

➔ Немножко в историю если оглянемся... какой был контроль в 19-м веке? Самым ключевым контролером в 18–19-м веках был кто? Дворник. На улице... Что надо было уби-

1 Источник: запись трансляции сессии «Контроль 2050: новое прочтение» (https://rutube.ru/video/private/9719d73646a7cf8d1e90ab0010974e67/?r=wd&p=V1X9MWZcxhtql_18R1k9dA).

2 Там же.

рать на улице в 19-м веке? Навоз... Все меняется, сейчас у нас на улицах ездят машины, и что мы контролируем? Выхлопные газы. Что мы будем делать через 25 лет? Что будем ездить по дорогам либо летать над дорогами? Мы не представляем, но мы прекрасно понимаем, что это также потребует контроля...

Прогностическими способностями, впрочем, может обладать и сам искусственный интеллект, сегодня активно обучаемый городскими властями для решения прикладных задач. Конечно, уровень, которого достигли коммерческие проекты, в первую очередь большие языковые модели (LLM), в том числе представленные и на российском рынке, пока недостижим для государственных аналогов, имеющих узкую отраслевую принадлежность. Однако велик потенциал их обучения и развития навыков прогнозирования посредством анализа больших данных, сконцентрированных в государственных информационных системах.

Продолжая негласный подсчет голосов за выбор спикерами наиболее предпочтительного направления развития контроля, А. И. Забурденко, начальник Управления государственного морского и речного надзора Ространснадзора, рассказал о текущем и перспективном использовании цифровых технологий при надзоре за речным судоходством. Дело в том, что федеральный орган исполнительной власти в 2022 году полноценно запустил интересный с точки зрения цифровизации проект — комплексную информационную систему мониторинга речного транспорта (КИС МРТ).

Возможно, КИС МРТ стала бы обычной отраслевой ИС, существующей уже практически у всех ведомств, но при разработке речь шла о создании первой (не считая, конечно, нарушений правил дорожного движения, хорошо отслеживаемых камерами) постоянно действующей системы автоматической фиксации нарушений на основе работы нейросетей.

Даже в рамках контроля за благоустройством, реализуемого в Москве и Санкт-Петербурге, пока нет возможности достичь такого уровня автоматизации из-за все еще высокой роли оператора. В то время как КИС МРТ, обрабатывая потоковые данные с видеокамер на сложных участ-

ках судоходства, позволяет фиксировать практически любые распространенные нарушения в сфере обращения с речным транспортом и реагировать на них в полуавтоматическом режиме.

Так, если в 2022 году в центральном водном узле было выдано 88 предостережений о недопустимости нарушения обязательных требований, то уже в 2023 году их число выросло до 174. В ряде случаев контролируемые лица и вовсе были привлечены к административной ответственности, когда результаты автоматизированной обработки данных использовались в качестве доказательств по делам об административных правонарушениях. Достичь таких показателей создатели системы, к числу которых относится не только Ространснадзор, но и Правительство Москвы, смогли посредством кропотливого обучения искусственного интеллекта, чья база знаний была сформирована полностью ручным трудом.

А. И. Забурденко, начальник Управления государственного морского и речного надзора Ространснадзора¹

→ Обучение... на первом этапе проводили наши инспекторы. Отсматривая большое количество видеофайлов, они отслеживали и фиксировали в ручном режиме все случаи законопослушного... поведения судов... закладывая основу, базу для дальнейшего самостоятельного обучения самой системы... Поскольку система самообучаема, изначально в трафик отклонений попадало 80% [ошибочных] событий... Мы отсеивали... говорили о том, что действительно здесь события административного правонарушения нет... Сейчас уже менее 20% [ошибочных] событий...

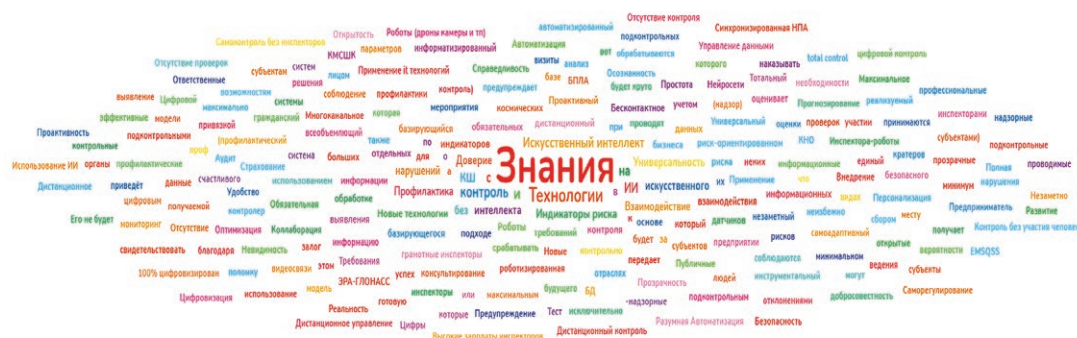
В интервью, проведенных с инспекторами после сессии, на вопрос о возможности создания подобных автоматизированных систем представители различных отраслей отвечали по-разному.

Ранее упомянутый начальник управления регионального контроля за розничной продажей алкогольной продукции считал, что автоматизация контроля возможна только при нереалистичном сценарии — если все объекты розницы будут передавать данные с внутренних камер в государственные информационные

¹ Там же.

Рис. 6.1.

Облако ответов на вопрос «Контроль будущего — это...», данных участниками Форума контрольных органов — 2024



Источник: результаты опроса, организованного Главным контрольным управлением г. Москвы на сессии «Контроль 2050: новое прочтение»

системы, тогда торговля «из-под полы» перестанет существовать. Руководитель регионального строительного надзора из другого субъекта оказался настроен гораздо позитивнее. По его мнению, контрольные мероприятия в перспективе можно будет полностью отменить, перейдя к дистанционному мониторингу предпринимательской деятельности с применением искусственного интеллекта.

Несколько суммировал и дополнил прозвучавшие подходы А. В. Дерюгин, заместитель руководителя департамента предпринимательства и инновационного развития г. Москвы, выступавший хотя и с позиций представителя государства, но не без учета мнения бизнеса, принимаемого во внимание Департаментом в своей работе.

1) Искусственный интеллект — помощник, а не инспектор

Искусственный интеллект в рамках продолжения реформы контрольно-надзорной деятельности нужно рассматривать не только как блок информационного обеспечения камер или систему автоматизированного мониторинга, но и как систему поддержки принятия решений, то есть внедрения цифровых помощников органов исполнительной власти. От цифровизации контроля на всех стадиях уже не уйти, но конечные решения все равно остаются за человеком.

2) Общественный контроль — прообраз «социального рейтинга»

Государство не может оставаться единственным контролером в условиях

функционирования рыночной экономики. Зачастую общественные рейтинги, присваиваемые пользователями агрегаторов, имеют для потребителей большее значение, чем формальный уровень соблюдения обязательных требований. Следовательно, задачей инспектора становится привлечение граждан к оценке бизнеса. Недобросовестные предприниматели могут не успеть столкнуться с проверкой, просто получив массу негативных отзывов покупателей.

3) Стимулирование самоконтроля предпринимателей

Так же, как и болезнь легче предотвратить, чем лечить, нарушения обязательных требований могут быть минимизированы за счет профилактической работы, ведущейся самими контролируруемыми лицами. Нужно внедрять меры стимулирования добросовестного поведения, что позволит бизнесу, чувствующему возможность качественного роста, не экономить на соблюдении обязательных требований. Культура предпринимательства, и так свойственная многим организациям, должна распространяться при поддержке государства.

4) Повышение предпринимательской грамотности

Хотя два последних пункта взаимосвязаны, самоконтроль и грамотность не всегда коррелируют друг с другом. Ведь зачастую бывает так, что бизнес, считающий себя добросовестным, недостаточно осведомлен об обязатель-

ных требованиях, которые предъявляются к его деятельности. И здесь не всегда работают стандартные инструменты просветительской работы, чаще всего связанные с информированием, рассылкой ознакомительных материалов. Самим контрольным органам нужно научиться быть консультантами для бизнеса, давать оперативную «обратную связь», выходить на очные и дистанционные визиты, в том числе по инициативе самого бизнеса.

В завершение сессии модератором был представлен итог опроса, проводившегося среди всех участников Форума контрольных органов посредством заполнения

дистанционной формы прямо во время мероприятия. Выслушав мнения спикеров с трибуны, инспектора получили возможность самостоятельно ответить на вопрос: «Контроль будущего — это...» И, по мнению 211 человек, самым важным элементом в контроле будущего являются знания. Роль технологий, профилактики, универсальности, искусственного интеллекта, то есть всего того, что в качестве трендов представили выступающие, тоже была отмечена высоко. Однако без образования, приобретения новых знаний в условиях стремительных изменений невозможно развитие контроля, что наглядно показано на рисунке 6.1.

* * *

Направления, по которым в дальнейшем будет жить вся сфера контрольно-надзорной деятельности, прокомментировал в своем завершающем выступлении Д. Ю. Григоренко, заместитель Председателя Правительства России. Подводя итоги многочисленных высказываний инспекторов, сделанных за три дня Форума, он обратил внимание на то, что реформа, ради обсуждения которой собрались участники со всей страны, перешла в повседневный режим, предполагающий снижение визуальной активности, но все еще требующий большой работы над улучшением основных институтов.

*Д. Ю. Григоренко, заместитель
Председателя Правительства
Российской Федерации¹*

→ Мы сейчас находимся вот в том состоянии, когда речь уже не идет про реформирование... Употребляя слово «реформа», мы все-таки, наверное, это по привычке в большей степени делаем, потому что... сейчас наша основная задача уходить в какие-то качественные вещи и более... предметно... принимать решения... Все, что мы сделали сегодня, завтра уже нужно доделывать, доулучшать...

С этим подходом были согласны и многие участники Форума, с которыми проводились интервью во время неформаль-

ных встреч. Представитель прокуратуры честно сказал, что нужно в какой-то момент остановиться, внимательно посмотреть на все, что было сделано, и принять решение о том, как двигаться дальше: снижать ли нагрузку на бизнес, если, к примеру, в каких-то сферах это приводит к существенному росту вреда для граждан? А если число случаев причинения вреда не увеличивается, то, возможно, контроль и вовсе должен быть переведен в режим фонового мониторинга.

Как бы то ни было, основные задачи реформы, связанные с созданием цифровой модели контроля, внедрением риск-ориентированного подхода, созданием прозрачной системы досудебного обжалования и др., были достигнуты. Предстояло донести систему в тех аспектах, которые пока оказались несовершенными или требующими оптимизации.

1) Профилактические визиты

Позиция Д. Ю. Григоренко по профилактическим визитам несколько отличалась от той, что высказали участники Форума как в рамках формальной программы, так и в кулуарных интервью. Констатируя массовость и успешность реализации этого института, курирующий вице-премьер отметил существенный дисбаланс в количестве взаимодействий, сложившихся между контрольными органами и предпринимателями.

¹ Здесь и далее источник: запись Пленарного заседания с участием Д. Ю. Григоренко. <https://rutube.ru/video/private/27434dbb9110540b7ca5ef391692167b/?r=wd&p=fw5jXf-amZUk5cdFWnJuoQ>.

Ведь если в 2019 году, на старте реформы контроля, проводилось порядка 1,5 млн проверок, то сейчас их число снизилось до ~284 тыс., что можно признать безусловным количественным успехом. Только вот число профилактических визитов, большая часть которых, как показал опрос предпринимателей, проводится в очной форме, ежегодно росло и достигло 847 тыс. к концу 2024 года. Следовательно, *фактическое число взаимодействий между инспекторами и бизнесом практически не изменилось*, на что обращали внимание и сами предприниматели в предыдущей главе. Стоит ли уточнять, что и в процедурном аспекте респонденты увидели схожесть профилактических и контрольных мероприятий.

Для государства такая ситуация является как минимум маркером «незанятости» контролеров в условиях действовавшего длительное время моратория. Да, административная нагрузка снизилась за счет отсутствия наказаний, но плотность взаимодействия не сократилась. При этом, как считает Д. Ю. Григоренко, с целеполаганием у инспекторов есть сложности. До конца не ясно, зачем и для чего «просто ходим, консультируем за государственные деньги бесплатно».

Ведь в полной мере никто не пытается оценить, позволяют ли профилактические визиты по-настоящему снижать риск нарушения обязательных требований и наступления общественно опасных последствий. И вообще, в моменте они задумывались не как инструмент льготного консультирования предпринимателей, а как переходный институт, сохраняющий базовое присутствие контроля в условиях действия моратория.

Д. Ю. Григоренко, заместитель
Председателя Правительства
Российской Федерации¹

→ Мы профилактику, я напоминаю, вводили как страховочную меру на случай, когда у нас же вводился мораторий, да еще реформа, все в одной точке... вдруг мы сейчас все проверки запретим, значит, там что-то будет происходить плохое, а зная мы не будем, что там плохого... нас не пустят...

Необходимость оптимизации государственных ресурсов, не учитываемая ин-

спекторами при проведении профилактических визитов, но обозначенная на Форуме контрольных органов — 2024, нашла свое отражение в федеральном законе от 28.12.2024 № 540-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Им, например, были ограничены инициативные профилактические визиты для крупного бизнеса. Тем самым, с одной стороны, была ликвидирована возможность оказания бесплатных консультационных услуг для и так успешных предпринимателей, а с другой, инспектора лишились возможности легко «накручивать» статистику, посещая крупные объекты контроля, базово имеющие высокий уровень безопасности.

2) Риск-ориентированный подход

Вице-премьер вспомнил, как неохотно на старте реформы контрольные органы внедряли индикаторы риска. В основном реальному развитию риск-ориентированного подхода способствовал мораторий и появление фактора срабатывания индикаторов как основания для проведения внеплановых проверок. Большинство ведомств формально утвердили индикаторы риска, соответствуют требованиям, которые предъявляются, и даже показывают высокую результативность работы индикаторов — в 9 из 10 случаев проверка на их основе выявляет нарушения обязательных требований. Всего два года назад таких случаев успешного срабатывания индикаторов было меньше половины.

В то же время сохраняются две системные проблемы, связанные с риск-ориентированным подходом. Первая упирается в существующий уровень цифровизации контрольно-надзорной деятельности, зачастую разнящийся от ведомства к ведомству (на данную проблему обращали внимание и участники Форума. — Примеч. авт.).

Сегодня источников информации по индикаторам риска может просто не существовать, что вынуждает контрольный орган полностью отказываться от работы с данным основанием проведения контрольных мероприятий. Как показывали и собственные исследования авторов доклада, лишь незначительное число органов ведет полноценный цифровой учет случаев причинения вреда, позволяющий полноценно

1 Там же.

прогнозировать факторы будущих нарушений, а значит, и принимать качественные индикаторы риска.

*Д. Ю. Григоренко, заместитель
Председателя Правительства
Российской Федерации¹*

→ *Ключевое же здесь не только или не столько... заявить о том, что мы перешли на риск-ориентированный подход, а в том, чтобы внутри наладить систему по сбору информации, да в идеале еще и в цифровом виде, потому что живем мы в очень быстром мире... И вот это самое сложное на сегодняшний день...*

Еще одной сложностью остается согласование проверок с прокуратурой — порядка 60% заявленных мероприятий отклоняются. И почти половина отказов связана с содержательными причинами, то есть несогласием прокуратуры с точечным срабатыванием индикатора риска. Контрольным органам нужно и повышать качество индикаторов, и улучшать взаимодействие с прокуратурой. Внешние коммуникации, в том числе и с бизнесом, остаются местом будущего совершенствования работы инспекторов.

3) Будущее контроля

Контуры дальнейшей донастройки системы контрольно-надзорной деятельности в представлении Д. Ю. Григоренко во многом совпали с позициями инспекторов. Только взгляд оказался несколько шире, что свидетельствует о стратегическом понимании курируемой сферы.

Во-первых, цифровизация остается одним из важнейших приоритетов. С этим не спорят сами инспектора, эту позицию поддерживает бизнес, поэтому продолжение работы государства в этом направлении не вызывает удивления. Вместе с тем в качестве новеллы предложено организовать «выставку достижений народного хозяйства» в сфере контрольно-надзорной деятельности. Основным приоритетом становится масштабирование лучших практик цифровизации, в первую очередь идущих из регионов. Примеры Москвы и Санкт-Петербурга в этом отношении являются передовыми.

Во-вторых, рассуждая об особенностях работы системы досудебного обжалования, вице-премьер призвал думать не только о внешних клиентах, то есть предпринимателях, преимущественно для которых государство и задумало реформу контрольно-надзорной деятельности, но и об инспекторах, длительное время остававшихся без возможности высказать свое мнение о происходящем в сфере, особенностях взаимодействия с контролируемыми лицами на профилактических визитах и в рамках дистанционных мероприятий.

Обратная связь шла «сверху вниз», что могло приводить к искажениям в поступлении информации. Тогда как многие новеллы Закона о госконтроле направлены в первую очередь на техническое совершенствование процедур работы контролеров, а значит, нуждаются в постоянных отзывают с целью внедрения улучшений.

*Д. Ю. Григоренко, заместитель
Председателя Правительства
Российской Федерации²*

→ *Сильно на сегодняшний день не хватает, наверное, обратной связи от контролеров, потому что они являются вот этими внутренними пользователями. Да, мы, с одной стороны, сильно заиклены на обратной связи от бизнеса, от тех, кого мы проверяем... но... мы почему-то стесняемся для себя сказать, что же там не так, что же там неудобно, что же там нам не нравится...*

В-третьих, существующая модель профилактики должна претерпеть изменения, но не только в части организации профилактических визитов. Особое внимание заместитель Председателя Правительства обращает на необходимость дифференциации подходов в профилактической работе к различным контролируемым лицам. Необходимо смотреть на нее по-разному с позиций «бизнес-профилактики, государственной или социальной профилактики», а затем сформировать универсальные стандарты — «установить какие-то внутренние метрики, контроль, показатели, критерии». Сама по себе профилактика обязательно сохранится, но не в том виде, в котором она подменяет контрольно-надзорную деятельность, остающуюся

¹ Там же.

² Там же.

ся главным предназначением контрольных органов.

Суммируя эти и другие высказывания вице-премьера, носящие содержательный характер, можно сделать вывод, что дальнейшее развитие системы контрольно-надзорной деятельности во многом будет связано с *переориентированием государства на «внутреннего клиента»*. Хотя мнение бизнеса все еще остается важным элементом оценки достигнутых результатов, а ряд направлений «донастройки» контроля совпадает с теми приоритетами, которые были сформулированы предпринимателями, именно совершенствования процедур и технического обеспечения деятельности контрольных органов зачастую не хватало для достижения поставленных целей.

На это же обратили внимание и участники Форума в своих интервью. По их мнению, необходимо не только улучшить условия работы инспекторов, но и *провести организационные улучшения, особенно на уровне регионального контроля*. Ситуаций, которые вызывают сомнения, у представителей государства достаточно много.

Например, индикаторы риска, в настоящий момент не унифицированные по региональным и муниципальным видам контроля, зачастую вызывают сомнения у представителей прокуратуры. Respondенты задаются вопросом: почему сами виды контроля установлены вышестоящими актами, тогда как индикаторы все принимают разные, не имея даже возможности проверить через единую базу, как выглядят идеи по данному виду контроля в других субъектах или муниципалитетах? Предложения В. С. Тимченко по созданию такой информационной системы поддерживаются крайне активно.

Еще сильнее на мотивацию и компетенцию сотрудников влияют организацион-

ные вопросы, связанные с административным перераспределением полномочий внутри системы. Для повышения эффективности управления процессами работы инспекторов было бы целесообразно *привести к единообразию организационную модель управления реформой контрольно-надзорной деятельности в регионах*.

Представитель Министерства экономического развития субъекта РФ

→ *Есть регионы, которые не имеют аппарата ответственного секретаря и не планируют выделения для этой работы специальных людей. Если ситуацию не поменять, работа и дальше будет идти не для результата, а для закрытия поручений... Должны быть типовые шаблоны, правила, методики...*

Также, в развитие идей Д. Ю. Григоренко, некоторые участники отметили необходимость создания отдельного подпроекта по клиентоцентричности инспекторов, поскольку особенности работы в сфере достаточно сильно отличают практиков контроля (надзора) от большинства государственных служащих. Как следствие, в рамках такого проекта можно было бы пройти путь инспектора, включая особенности его работы с информационными системами, в первую очередь ЕРКНМ и ГИС ТОР КНД, а затем выработать подходы к улучшению ситуации.

Многие из идей, высказанных инспекторами на Форуме, уже нашли свое отражение в решениях государственных органов, ответственных за реализацию реформы контрольно-надзорной деятельности. От лица предпринимателей следует лишь поддержать развитие такого механизма «обратной связи», потому что мнения бизнеса и инспекторов по ряду положений оказались очень похожи.

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, по мнению инспекторов:

- дальнейшее внедрение риск-ориентированного подхода, улучшение качества принятых индикаторов риска, а также существенное повышение количества контрольно-надзорных мероприятий, которые проводятся по данному основанию;
- совершенствование системы досудебного обжалования, исключение случаев многочисленных повторных жалоб по схожей проблематике, не имеющих «обратной связи» от государства;
- стремительное внедрение цифровизации во все сферы деятельности контрольных органов, включая и автоматизацию внутренних процессов, и работу с «внешним клиентом», особенно посредством применения технологий дистанционного контроля, таких как мобильное приложение «Инспектор»;
- активизация работы контрольных органов с прокуратурой, в настоящий момент согласовывающей лишь 1/3 внеплановых мероприятий. Необходимо найти точки соприкосновения и лучше прорабатывать как формальные отказы, так и содержательные;
- оптимизация кадрового состава контрольных органов за счет высвобождения ресурсов, ранее направлявшихся на проведение контрольно-надзорных мероприятий, улучшение условий труда инспекторов, а также создание механизмов постоянного повышения квалификации;
- корректировка процедур применения профилактических визитов, нормативное разделение обязательного и обычного профилактического визита, а также улучшение условий для инициирования мероприятия представителями малого и среднего бизнеса;
- отход от количественных показателей, включая число проведенных проверок, не являющихся показателем фактической результативности и эффективности контроля, ориентация на предотвращение нарушений.

7.

ПОЗИЦИЯ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ, ИЛИ 10 КЕЙСОВ ПРО ТО, КАК СУДЫ ОТМЕНЯЮТ РЕЗУЛЬТАТЫ КОНТРОЛЯ

Законодательство о государственном контроле, с одной стороны, направлено на защиту охраняемых ценностей и предупреждение случаев причинения вреда. С другой стороны, регулирование также требует минимизировать вмешательство в деятельность контролируемых лиц и не ограничивать их законную предпринимательскую деятельность. Контрольные органы вынуждены балансировать между двумя данными задачами. Это не всегда решается успешно, и на практике возникают споры о допустимости проведения контрольных (надзорных) мероприятий и законности их результатов.

В общем порядке суды могут отменять решения, действия и бездействие властных органов по требованию истцов, если такие решения или действия не соответствуют закону и при этом нарушают права и интересы предпринимателей. Но характер нарушения (формальный или неформальный), его влияние на права и законные интересы компаний — это оценочные понятия.

Для сокращения возможности усмотрения по данному вопросу законодательство о государственном контроле предусмотрело важную гарантию защиты прав предпринимателей — институт признания недействительности результатов проверки в связи с грубым нарушением процедур контроля. В статье 91 Федерального закона № 248-ФЗ предусмотрено двенадцать грубых нарушений процедуры проведения контрольного (надзорного) мероприятия, допущение которых должно приводить к отмене всех принятых решений по итогам таких мероприятий.

Прямое указание закона на то, что некоторые нарушения заведомо считаются грубыми, должно исключить отказы в отмене решений контрольных органов со ссылкой на то, что нарушения имели формальный характер и не ограничили прав заявителей. Такая гарантия защиты прав заставляет контрольные органы проводить проверки в строгом соответствии с законом, с учетом риска последующей отмены принятых решений из-за отступлений от надлежащих процедур.

В данной главе представлен обзор того, как применяется механизм отмены результатов контроля и что становится поводом для признания решений контрольных органов недействительными. В обзор включены наиболее интересные случаи из практики, когда суд отменял результаты проверок. По оценкам авторов доклада, суды встают на сторону контролируемых лиц примерно в 20% подобных споров. Этот показатель соответствует данным общей судебной статистики по рассмотрению заявлений об обжаловании действий (бездействия), решений органов власти. Судиться с государством сложно, и если речь не идет о каком-то вопиющем нарушении закона, то шансы добиться положительного решения оцениваются как один к пяти. То есть скорее всего действия органа власти будут признаны законными.

В целом судебная практика по закону о контроле характеризуется высокой степенью разрозненности. У судов не выработались единообразные подходы для разрешения однотипных споров. На практике это означает, что каждое дело для заявителя — это своего рода лотерея. Более того, и сами КНО не всегда уверены в том, какую оценку их действиям даст суд.

Например, суды принимают различные точки зрения по вопросу о допустимости возбуждения дел об административных правонарушениях без проведения проверок в соответствии с законом № 248-ФЗ. Решения КНО обжалуют не только контролируемые лица, но и граждане, добивающиеся наказания для предпринимателей, которые нарушили их права. Если в КНО поступает жалоба потребителя на некачественные товары или услуги компаний и КНО отказывает в возбуждении дела об административном правонарушении со ссылкой на мораторий на проведение проверок и запрет возбуждать дела без проведения проверок, то потребитель может обратиться в суд и обжаловать такой отказ. В этом случае суды принимают различные решения, принимая сторону или КНО, или гражданина.

Также различные подходы применяют суды при обжаловании предостережений. Часть судов считает, что предостережение не может быть обжаловано, так как в силу его необязательности оно не может нарушить прав предпринимателей. В других случаях суды принимают к своему рассмотрению жалобы на предостережения, исходя из того, что они могут подменять собой предписания. Еще одним примером дел, по которым суды принимают различные решения, являются споры об обязательности ведения видеозаписи при проведении осмотров в рамках выездного обследования.

Правоприменительной практике требуется унификация подходов к рассмотрению споров. В системе «Консультант+» значится более 13 тыс. дел в арбитражных судах и более 19 тыс. дел в судах общей юрисдикции, в которых предметом рассмотрения судов становились нормы закона № 248-ФЗ. За 4,5 года действия закона в среднем ежегодно рассматривалось 7 тыс. споров. Такое количество дел уже оправдывает принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ по соответствующей категории дел в целях обеспечения единства судебной практики при их рассмотрении.

Кейс № 1. Как инспектор лишился работы, проведя проверку по жалобе трудового коллектива больницы

Уроки для контрольных органов:

- всегда подтверждать личность заявителей, по жалобам которых назначаются проверки;
- не выходить за рамки жалобы и не проверять то, на что заявители не жалуются.

Работники Шелаболихинской центральной районной больницы Алтайского края обратились 17 декабря 2021 года с коллективной жалобой в инспекцию труда. Заявители не согласились с тем, что с 1 июля 2021 года им прекратили выплачивать специальную социальную выплату, назначенную ранее в связи с коронавирусной инфекцией. Заявители просили провести проверку по данному вопросу и восстановить выплату.

По данному факту инспекция труда провела проверку, которую затем прокуратура оспорила. В результате инспектор, проводивший проверку, был привлечен к административной ответственности за несоблюдение законодательства о государственном контроле (ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ). Позже он был уволен.

Аргументы сторон

Прокурор. Инспектор вышел за пределы своих полномочий.

Во-первых, перед проведением проверки он был обязан подтвердить личности подписантов коллективного обращения. Их обращение поступило в контрольный орган по почте (без верификации), поэтому инспектор был обязан связаться с заявителями перед проверкой, удостоверить, что именно они обратились с жалобой, и предупредить об ответственности за указание заведомо ложных сведений. Всего этого сделано не было, поэтому инспектор не имел права выходить на проверку.

Во-вторых, инспекция труда вообще не имела права проверять вопросы, связанные с назначением специальной социальной выплаты. Этот вопрос контролирует Социальный фонд России.

В-третьих, проверяя доводы жалобы работников о невыплате им надбавки, ин-

спектор параллельно решил проверить и другие вопросы соблюдения трудового законодательства, на которые заявители не жаловались. Этого он делать не имел права.

Инспектор. Всё было сделано правильно.

Никаких сомнений в подлинности личностей заявителей, подписавших обращение, не было. Все заявители ранее уже обращались в Инспекцию с аналогичными заявлениями. В Инспекции имелись карточки заявителей, которые были проверены. Более того, Шелаболихинская больница подтвердила, что заявители являлись ее работниками.

Инспектор проводил проверку не самостоятельно, а на основании решения заместителя руководителя инспекции о проведении документарной проверки. В данном решении был определен расширенный предмет проверки.



Что сказали суды

Постановление мирового судьи судебного участка № 6 Октябрьского района г. Барнаула Алтайского края от 30.12.2022

Решение Октябрьского районного суда города Барнаула от 21.03.2023 по делу № 12-33/2023

Постановление Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 12.07.2023 № 16-3684/2023

Постановление Верховного Суда РФ от 05.08.2024 № 51-АД24-7-К8

Инспектор виноват. Он явно вышел за пределы своих полномочий и допустил следующие нарушения:

- 1) Инспектор не выполнил процедуру подтверждения личностей заявителей, предписанную ст. 59 Федерального закона № 248-ФЗ. Проверку без этого нельзя было проводить. Тот факт, что указанные в обращении лица ранее уже обращались в Инспекцию с аналогичными заявлениями, не освобождает инспектора от необходимости снова установить личности обратившихся. Хотя впоследствии больница подтвердила, что заявители являются ее работниками, это не отменяет тот факт, что инспектор должен был в этом удостовериться до назначения проверки.
- 2) Инспектор не мог проверять обоснованность прекращения специальной социальной выплаты. Приказом Роструда от 31.12.2020 № 265 утвержден Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по федеральному государственному надзору за соблюдением трудового законодательства. В данном перечне отсутствует указание на какие-либо нормативные правовые акты, касающиеся порядка начисления специальной социальной выплаты. Следовательно, инспектор не мог проверять такие требования.
- 3) Инспектор необоснованно расширил предмет проверки. Исходя из положений пункта 1 части 1 статьи 57 Федерального закона № 248-ФЗ, предметом

внеплановой проверки по обращению граждан могут являться только доводы такого обращения. Однако в ходе проверки инспектор оценивал и иные вопросы, не связанные с тем, на что жаловались граждане. В решении о назначении проверки указывалось, что в ее предмет входили также вопросы заключения трудового договора, оформления приема на работу, порядка выплаты заработной платы, что было незаконно. Кроме того, были запрошены документы о проведении специальной оценки условий труда, об обеспечении работников средствами индивидуальной защиты. Однако коллективное обращение работников больницы не содержало доводов о не обеспечении их средствами индивидуальной защиты, нарушении порядка приема на работу и оформления трудового договора, нарушении порядка, места и сроков выплаты заработной платы. Граждане на это не жаловались, и поэтому основания для проверки таких вопросов отсутствовали.

- 4) Не оправдывает инспектора и то обстоятельство, что поручение провести спорную проверку было дано ему его руководителем и оформлено решением о проведении КНМ за подписью заместителя начальника инспекции труда. В соответствии с частями 2, 3 статьи 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение.

Выводы

В этом деле суд потребовал неформального подхода к удостоверению личностей заявителей, сообщивших в контрольный орган о тех или иных нарушениях. Когда обращение с просьбой провести проверку поступает в контрольный орган без идентификации автора, то инспектор обязан созвониться с заявителем, запросить данные о его личности, даже если у него нет сомнений в подлинности обращения. Федеральный закон № 248-ФЗ не устанавливает, каким образом должна быть оформлена такая процедура. Авторы доклада рекомендуют делать отметку об удостоверении личности заявителя с описанием способов такой проверки в мотивированном представлении о проведении КНМ.

Такой документ составляет инспектор по результатам анализа жалобы перед принятием решения о назначении КНМ. Без этого результаты проверки могут быть признаны незаконными.

Также суд делает крайне важный для практики вывод об ограниченности предмета внепланового КНМ по жалобе только доводами соответствующей жалобы. Прямо это не следует из норм закона. К такому выводу суд приходит в результате косвенного толкования законодательства. Подобная правоприменительная практика не новая, но в данном случае по указанному вопросу высказался Верховный Суд РФ. Таким образом, указывать в решении о назначении КНМ в качестве предмета провер-

ки иные вопросы, на которые не жаловался заявитель, а тем более оценивать иные доводы в ходе самого КНМ не допускается. Это является грубым нарушением, из-за чего результаты КНМ будут отменены.

Кроме того, это дело интересно особой значимостью, которой суды наделили перечни проверяемых актов по виду контроля. Такие перечни обязаны вести все контрольные органы относительно каждого вида контроля в силу требований ст. 8 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Перечни должны поддерживаться в актуальном состоянии и публиковаться на официальных сайтах контрольных органов. В рассматриваемом деле суд пришел к выводу, который прямо не предусмотрен в законе. Если какой-либо акт не включен в перечень проверяемых актов, то и про-

верять его в ходе КНМ контрольные органы не вправе.

Наконец, дело имеет важное значение с точки зрения установления надлежащего субъекта административного правонарушения за несоблюдение законодательства о государственном контроле (ч. 1 ст. 19.6.1 КоАП РФ). Несмотря на то, что все решения о проведении КНМ подписывает руководитель (заместитель руководителя) контрольного органа, всю ответственность за их реализацию несет инспектор, непосредственно проводивший КНМ. В случае если инспектор считает, что проверка имеет необоснованный или незаконный характер, то он не вправе ее проводить, даже если ему дано поручение об этом его руководителем. В противном случае именно он понесет ответственность за нарушение законодательства о государственном контроле.

Кейс № 2. Как провели выездную проверку законсервированной шахты из кабинета и ее результаты отменили

Уроки для контрольных органов:

- *тщательно заполнять ЕРКНМ и следить, чтобы между актом проверки и записями в ЕРКНМ не было противоречий;*
- *помнить, что информация, которая не внесена в ЕРКНМ и в отношении которой предусмотрена обязательность такого внесения, не может использоваться в целях принятия решений при осуществлении государственного контроля;*
- *сверяться с ведомственным перечнем НПА, содержащим обязательные требования, подлежащие оценке в рамках контроля, — если акт или конкретная норма акта не указаны в этом перечне, запрещается указывать ссылку на этот акт или норму в качестве нарушения при оформлении акта проверки, заполнения ЕРКНМ или составления протокола об административном правонарушении.*

Средне-Поволжское управление Ростехнадзора в феврале 2022 года провело проверку выполнения ранее выданного предписания. По итогам проверки контрольный орган пришел к выводу о невыполнении двух сложно исполнимых пунктов предписания об устранении на-

рушений требований промышленной безопасности на законсервированном шахтостроительном участке в Самарской области, принадлежащем АО «Медхим». Контрольный орган выдал новое предписание, которое компания успешно оспорила.

Аргументы сторон

Медхим. Инспектор вышел за пределы своих полномочий и грубо нарушил требования Федерального закона № 248-ФЗ.

Компании помимо прочего вменяют в вину нарушение пункта 7 Правил безопасности в угольных шахтах (утв. приказом Ростехнадзора от 08.12.2020 № 507), но такую норму Ростехнадзор не вправе проверять. На момент проверки она не была указана в ве-

домственном перечне проверяемых актов по виду контроля.

Инспектор некорректно внес данные о результатах проверки в ЕРКНМ. Им не были указаны конкретные пункты правовых актов, которые компания нарушила.

Кроме того, была назначена выездная проверка, но инспектор на шахту не приез-

жал, и проверка на самом деле была «удаленной».

Ростехнадзор. Инспектор все сделал правильно. Правила безопасности в угольных шахтах (утв. приказом Ростехнадзора от 08.12.2020 № 507) в целом включены в ведомственный перечень проверяемых актов, и инспектор мог их проверить.

Корректные сведения о результатах проверки были внесены в ЕРКНМ с незначительным опозданием, что не является грубым нарушением. Проверка носила фактически выездной характер, и это подтверждает инспектор, который выезжал на объект.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Самарской области от 17.11.2022 по делу № А55-9349/2022

Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.02.2023 № 11АП-21117/2022 по делу № А55-9349/2022

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 22.05.2023 № Ф06-2542/2023 по делу № А55-9349/2022

Определение Верховного Суда РФ от 25.08.2023 № 306-ЭС23-15482 по делу № А55-9349/2022

Проверка была проведена с грубыми нарушениями, предписание надо признать недействительным.

Частью 5 статьи 8 Федерального закона от 31.07.2020 № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» установлено, что перечень нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, подлежит размещению на официальных сайтах контрольных органов. Приказом Ростехнадзора от 02.03.2021 № 81 утвержден такой перечень для федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. В данном перечне не указано, что в рамках КНМ может быть проверено соблюдение пункта 7 Правил безопасности в угольных шахтах (утв. приказом Ростехнадзора от 08.12.2020 № 507). Кроме того, нормативный правовой акт, содержащий спорное обязательное требование, не включен и в проверочный лист по виду контроля.

Исходя из этого, суд сделал вывод, что в ходе проверки было оценено положение НПА, не являющееся обязательным требованием. Это является грубым нарушением Федерального закона № 248-ФЗ, влекущем отмену всех результатов проверки (п. 6 ч. 2 ст. 91 Федерального закона № 248-3).

По окончании проверки инспектор составил акт, в котором в качестве нарушения указал ссылку на спорную норму. Но ту же информацию инспектор не внес в ЕРКНМ в качестве результатов проверки. В реестре

инспектор указал только наименования нормативных правовых актов в целом, без ссылок на конкретные пункты таких актов, которые были нарушены.

Частью 5 статьи 19 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ установлено, что информация, которая не внесена в ЕРКНМ и в отношении которой предусмотрена обязательность такого внесения, не может использоваться в целях принятия решений при осуществлении государственного контроля¹.

Позже описание результатов проверки было скорректировано в ЕРКНМ, однако, как установил суд, это было сделано уже в ходе рассмотрения судебного дела.

К общей совокупности всех отступлений от закона контрольный орган не обеспечил проведение той формы контроля, которую указал в решении о проведении КНМ. Несмотря на то, что проверка была назначена как выездная, по факту проверка имела документарный характер. К грубым нарушениям требований к организации и осуществлению государственного контроля закон относит проведение КНМ, не включенного в ЕРКНМ.

Компания доказала, что инспектор на объекте не появлялся. В Журнале регистрации прохода на территорию АО «Медхим» проход инспектора на шахту в период проверки не зарегистрирован. Также контрольный орган не представил доказательств того, что он извещал компанию

¹ За исключением случаев неработоспособности ЕРКНМ, зафиксированных оператором реестра.

о дате выезда на объект, что должно было быть сделано в силу закона, если бы проверка была выездная. Ссылка контрольного органа на то, что представитель компании

подписал протокол осмотра, никак не доказывает тот факт, что подпись была поставлена именно на шахте, а не в кабинете инспектора.

Выводы

В данном деле мы видим набор не самых существенных нарушений процедуры проверки. При желании можно найти судебные акты, в которых каждое из перечисленных выше нарушений в ходе разбирательства не квалифицировалось как грубое и не влекло признания результатов контроля недействительными. В данном же случае предписание было отменено скорее по совокупности всех перечисленных отступлений от правил оформления контрольных (надзорных) мероприятий.

Сначала инспектор проверил соблюдение положения НПА, отсутствовавшее в специальном ведомственном перечне актов, который Ростехнадзор вправе оценивать в ходе контроля. Потом инспектор не внес в ЕРКНМ всей исчерпывающей информации о результатах контроля. Наконец, назначив выездную проверку, по факту

посчитал возможным ограничиться документарным контролем. При этом в суде представители компании выбрали тактику отрицания и вводили суд в заблуждение как относительно характера проведенного мероприятия, так и пытались задним числом исправить допущенные нарушения.

Допущение законом возможности отмены результатов контроля из-за подобных нарушений создает важные гарантии защиты прав бизнеса. В этом деле продемонстрирована юридическая значимость таких инструментов организации контроля, как ЕРКНМ и ведомственных перечней проверяемых актов. Подобные дела напоминают контрольным органам о необходимости аккуратного отношения к оформлению и чистоте данных в государственных информационных ресурсах.

Кейс № 3. Как жилищная инспекция выдала предписание удалить граффити с фасадов домов, и оно было признано незаконным

Уроки для контрольных органов:

- право проводить внеплановые проверки без согласования с прокурором предоставлено жилищным инспекциям только в том случае, если жильцы жалуются на упущения управляющих компаний в домах, в которых они сами проживают.

Гражданка пожаловалась в жилищную инспекцию города Рыбинска на то, что на фасадах домов на ее улице нанесены граффити, которые портят эстетический вид города. Инспекция назначила инспекционный визит, подтвердивший нарушения норм технической эксплуатации жилищного фонда. На фасадах восьми жилых домов были выявлены многочисленные над-

писи и рисунки. Козырьки подъездов этих домов были частично разрушены. На них произрастала растительность. По цоколю были зафиксированы локальные разрушения кирпичной кладки и штукатурного слоя. Управляющей компании было выдано предписание устранить выявленные нарушения, которое затем было признано недействительным.

Аргументы сторон

Управляющая компания. Инспекционный визит, по результатам которого вынесены оспариваемые акт и предписание, проведен с грубым нарушением процедуры его проведения. Жилищная инспекция нарушила мораторий на проверки и не согласовала контрольное (надзорное) мероприятие с прокурором.

Жилищная инспекция. Инспекция не допускала грубых нарушений требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора), поскольку инспекционный визит проведен в связи с поступлением жалобы гражданина, который обратился за защитой своих нарушенных прав. Подпункт «б» пункта 3 поста-

новления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 позволяет в таких случаях проводить контрольные (надзорные) мероприя-

тия в рамках жилищного надзора без согласования с прокурором.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Ярославской области от 04.02.2024 по делу № А82-16033/2023 (* решение отменено вышестоящей инстанцией)

Жилищная инспекция права. Управляющая организация, имея лицензию на осуществление предпринимательской деятельности по управлению многоквартирным домом, обязана надлежащим образом содержать общее имущество многоквартирного дома в соответствии с установленными требованиями. Управляющая компания не оспаривает выявленные в ходе визита

нарушения. Согласование прокурором данного контрольного (надзорного) мероприятия не требовалось, так как инспекционный визит проводился по жалобе гражданина, поданной в связи с защитой (восстановлением) своих нарушенных прав. Предписание является законным и отменять его не нужно.



Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 22.05.2024 № 02АП-1361/2024 по делу № А82-16033/2023

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 23.09.2024 № Ф01-1137/2024 по делу № А82-16033/2023

Жилищная инспекция действовала незаконно, а нижестоящий суд ошибся, рассматривая спор. Хотя инспекционный визит действительно проводился по жалобе жильца многоквартирного дома, в данном случае это не отменяло необходимость согласовать проведение мероприятия в органах прокуратуры. Постановление Правительства РФ от 10.03.2022 № 336 действительно допускает проведение жилищными инспекциями внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий без согласования с прокурором по жалобам граждан в связи с защитой (восстановлением) своих нарушенных прав.

Однако в рассматриваемом деле гражданка, жаловавшаяся на граффити, не проживала в тех домах, к фасадам которых возникли претензии у контрольного органа. Заявительница проживала в соседнем доме, находящемся под управлением иной управляющей компании. Таким образом, жалобу гражданки нельзя считать надлежащим основанием для проведения проверки без санкции прокурора. Так как при проведении контрольным органом инспекционного визита были допущены грубые нарушения, предписание необходимо признать недействительным.

Выводы

К настоящему времени сложилась жесткая правоприменительная практика согласования проведения внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий с органами прокуратуры. Немногочисленные случаи, когда регулирующие акты допускают проводить внеплановые проверки без согласования с прокурором, не подлежат расширительному толкованию судами. Достаточность оснований провести проверки без санкции прокурора тщательно проверяется. В данном случае суд посчитал, что Правительство России предоставило полномочия органам жилищного надзора проводить проверки, не согласуя их с прокуратурой, только в тех случаях, когда жильцы жалуются на «свою» управляющую

компанию и на недостатки по содержанию жилого фонда в «своем» доме, в котором они проживают. Такой вывод сделан, исходя из толкования подпункта «б» пункта 3 постановления Правительства РФ от 10.03.2022 № 336, где сказано, что жалобы должны быть поданы в связи «с защитой (восстановлением) своих нарушенных прав». Если граждане жалуются на нарушения жилищного законодательства в других домах и на нарушения «чужих» управляющих компаний, то права заявителей по таким жалобам нельзя считать нарушенными. Последнее не дает контрольному органу возможности провести проверку без согласования с прокурором.

Кейс № 4. Как жилищная инспекция запуталась с категориями риска и не смогла довести до конца плановую проверку управляющей компании

Уроки для контрольных органов:

- своевременно актуализировать категории риска контролируемых лиц, чтобы плановая проверка не могла быть оспорена;
- не устанавливать в качестве критериев риска оперативные характеристики деятельности лиц, требующие постоянного пересмотра и сверки данных.

Жилищная инспекция Ярославля назначила плановую проверку управляющей компании АО «Управдом Заволжского района». Управляющая компания была включена в план проверок на 2023 год, так как категория риска этой компании в предыдущем году была повышена до высокого риска. Контролирующий орган принял такое решение из-за того, что у руководителя управляющей компании имелся неоплаченный административный штраф по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ за нарушение лицен-

зионных требований по управлению многоквартирными домами. Получив решение о назначении плановой проверки, управляющая компания смогла доказать, что плановая проверка назначена в отношении нее незаконно. В период действия моратория на проверки допускается в плановом порядке проверять только компании высокого и чрезвычайно высокого риска. Компания посчитала, что ее деятельность к высоким рискам не относится, и смогла убедить в этом суд.

Аргументы сторон

Управляющая компания. Жилищная инспекция незаконно присвоила компании в 2022 году категорию высокого риска. Это позволило включить управляющую компанию в план проверок на 2023 год, так как мораторий на проведение проверок, действующий по постановлению Правительства РФ от 10.03.2022 № 336, не распространяется на объекты высокого риска. Изначально у компании был средний риск. Затем контролирующий орган повысил категорию риска из-за того, что директор управляющей компании был привлечен к административной ответственности и назначенный административный штраф не был уплачен на момент очередного пересмотра категорий риска. Однако директор пытался обжаловать назначенный ему штраф в судебных инстанциях, из-за чего оплата штрафа задерживалась. Как только директор исчерпал все возможности по обжалованию штрафа и постановление вступило в силу, директор сразу оплатил штраф. Компания считает, что контролирующий орган был вправе повысить категорию риска компании, только если бы директор не заплатил штраф в течение 60 дней, отведенных законом на исполнение административного наказания (ст. 32.2 КоАП РФ). Контролирующий орган неправильно истолковал постановление Правительства РФ от 28.10.2014 № 1110. Таким образом, жилищная инспекция была

не вправе повышать категорию риска, так как оплата штрафа не была просрочена. По указанной причине для проведения плановой проверки нет оснований. Назначив ее, контрольный орган грубо нарушил требования Федерального закона № 248-ФЗ и мораторий на проверки.

Жилищная инспекция. Инспекция действовала законно, когда вынесла решение о проведении плановой проверки. Управляющая компания была включена в план проверок, так как на момент составления плана у компании была высокая категория риска, что выводил ее из-под действия моратория на проверки. Категория высокого риска была присвоена компании законно при наличии на то оснований. Положение о лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28.10.2014 № 1110, предписывает повышать категорию риска, если контролируемое лицо или его должностные лица на дату принятия решения о категории риска не исполнили вступившее в законную силу постановление о назначении административного наказания за правонарушение, предусмотренное ч. 2 и ч. 3 ст. 14.1.3 КоАП РФ. Управляющая компания АО «Управдом Заволжского района» соответствовала данному условию.

В 2022 году директор компании был привлечен к административной ответственности. 19 апреля 2022 году в отношении него было вынесено постановление о назначении административного штрафа по ч. 2 ст. 14.1.3 КоАП РФ. Директор пытался безуспешно его оспорить в судах, и в итоге 20 сентября 2022 года постановление вступило в силу. 29 сентября 2022 года в рамках очередной кампании по пересмотру категорий риска контролируемых

лиц жилищная инспекция приняла решение повысить категорию риска ответчику до высокого уровня, так как по состоянию на эту дату административный штраф директор еще не уплатил. Таким образом, категория риска была повышена законно, и компания была включена в план проверок обоснованно. По указанной причине решение о проведении плановой проверки, вынесенное 7 февраля 2023 года, также является законным.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Ярославской области от 13.08.2023 по делу № А82-6735/2023 (* решение отменено вышестоящей инстанцией)

Жилищная инспекция обоснованно повысила риск управляющей компании до высокого уровня. На момент пересмотра категорий 29 сентября 2022 года у ответчика имелось неисполненное постановление о назначении административного штрафа директору компании.

Довод заявителя об установленном частью 1 статьи 32.2 КоАП РФ 60-дневном сроке оплаты административного штрафа суд отклоняет, поскольку указанное положение законодательства не препятствует правонарушителю оплатить административный штраф и до истечения 60-дневного срока.

Более того, по мнению суда, уплата административного штрафа сама по себе не является основанием для возвращения категории риска снова до изначального уровня. Ведь порядок, определенный Правительством, предусматривает, что контролирующий орган оценивает соответствие контролируемых лиц критериям риска в какой-то конкретный момент. В дальнейшем компании, которые считают, что они соответствуют более низким категориям риска, вправе обратиться в контролирующий орган с заявлением о снижении установленной категории. Это управляющая компания АО «Управдом Заволжского района» не сделала.



Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 02.02.2024 № 02АП-7369/2023 по делу № А82-6735/2023

Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 03.06.2024 № Ф01-2330/2024 по делу № А82-6735/2023

Нижестоящий суд не разобрался, и его решение надо отменить. Жилищная инспекция была не вправе проводить плановую проверку управляющей компании. Хотя решение о присвоении высокой категории риска было принято контрольным органом законно, так как компания на момент его принятия действительно соответствовала критериям высокого риска, однако впоследствии основания для такого решения отпали. Директор компании уплатил назначенный ему штраф, в чем жилищная инспекция могла убедиться, начиная с 31 октября 2022 года, когда в доступных для ответчика базах данных появилась запись об этом. Начиная с этой даты у жилищной инспекции имелось пять дней на то, чтобы принять решение о возвращении категории риска до среднего уровня.

В соответствии с ч. 5 ст. 24 Федерального закона № 248-ФЗ контрольный (надзорный) орган в течение пяти рабочих дней со дня поступления сведений о соответствии объекта контроля критериям риска иной категории риска должен принять решение об изменении категории риска такого объекта контроля.

В свою очередь изменение категории риска должно было повлечь изменение плана проверок на 2023 год. Согласно постановлению Правительства РФ от 31.12.2020 № 2428, одним из оснований для исключения контрольного (надзорного) мероприятия из ежегодного плана является изменение категории риска объекта контроля, если такое изменение влечет уменьшение частоты или отказ от проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Выводы

Причиной этой неоднозначной ситуации является неудачный критерий риска, сформулированный в постановлении Правительства РФ от 28.10.2014 № 1110 «О лицензировании предпринимательской деятельности по управлению многоквартирными домами». Его дословное прочтение действительно позволяет прийти к выводу, что более высокой вероятности риска соответствует деятельность управляющих компаний, имеющих на момент оценки риска неоплаченный штраф. При этом неважно, сколько времени прошло с момента назначения штрафа. Даже если штраф вступил в силу в день принятия решения о категории риска и при этом не опла-

чен, это должно приводить к повышению уровня риска. Также, как только штраф будет оплачен, не позднее чем через пять дней категория риска должна быть возвращена на прежний уровень. Такая формулировка акта Правительства вынуждает жилищные инспекции фактически проводить постоянный мониторинг системы о государственных и муниципальных платежах, чтобы не пропустить момент, когда необходимо снизить риск для бывших неплательщиков. Это крайне затрудняет планирование контрольной (надзорной) деятельности. Фактически запланированные проверки в любой момент могут стать неактуальными.

Кейс № 5. Как Росприроднадзор пытался взыскать ущерб от сброса сточных вод в р. Енисей, и у него это не получилось

Уроки для контрольных органов:

- помнить, что в отношении контрольных мероприятий без взаимодействия с контролируемыми лицами закон также устанавливает требования к процедуре и срокам. При их нарушении результаты контроля могут быть оспорены.

В Енисейское межрегиональное управление Росприроднадзора поступила информация об аварийном сбросе сточных вод в реку Енисей из очистного сооружения, обслуживаемого ООО «Водоканал-Сервис». Контрольный орган назначил выездное обследование местности для проверки информации. По итогам контроля факт сброса сточных вод подтвердился. Привлеченные специалисты экспертной организации ЦЛАТИ отобрали пробы сточной воды и установили, что водоканал осуществлял сброс сточных вод из очистного сооружения с превышением допустимой концентрации загрязняющих веществ (нефтепродуктов, фосфора, меди, марган-

ца, цинка, фенола). Контрольный орган рассчитал размер вреда водному объекту по установленной методике. Сумма взыскания составила 1,8 млн руб. В ООО «Водоканал-Сервис» было направлено требование о добровольном возмещении вреда, однако компания отказалась его оплачивать. Управление Росприроднадзора обратилось в суд за принудительным взысканием, но проиграло, так как процедура сбора доказательств причиненного вреда была нарушена. Выездное обследование длилось два дня, в то время как по закону оно должно длиться не более одного рабочего дня.

Аргументы сторон

ООО «Водоканал-Сервис». Управление Росприроднадзора нарушило процедуру проведения выездного обследования. Согласно ст. 91 Федерального закона № 248-ФЗ результаты контроля, проведенного с грубым нарушением закона, не могут яв-

ляться доказательствами нарушения обязательных требований.

Росприроднадзор. Выездное обследование длилось два дня, так как требовалось подтвердить, что сброс сточных вод продолжился на следующий день.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Республики Тыва от 30.08.2023 по делу № А69-1429/2023 (× решение отменено вышестоящей инстанцией)

Суд первой инстанции не признал нарушений процедуры контроля в действиях Управления Росприроднадзора и постано-

вил взыскать с ООО «Водоканал-Сервис» вред, причиненный водному объекту.



Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 10.07.2024 по делу № А69-1429/2023

Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 15.11.2024 № Ф02-4900/2024 по делу № А69-1429/2023

Вышестоящие суды отменили решение суда первой инстанции и отказались взыскивать вред окружающей среде из-за процедурных нарушений сбора доказательств вреда. Управление Росприроднадзора при вынесении приказа о проведении контрольного (надзорного) мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом установило сроки выездного обследования объекта ответчика в течение двух дней — 26.10.2022 и 27.10.2022.

Согласно актам, составленным по итогам мероприятия, выездное обследование проводилось в течение двух дней — 26.10.2022 и 27.10.2022. В первом акте указано, что в связи с наступлением темного времени суток отбор проб почвы будет продолжен 27.10.2022.

При этом срок проведения выездного обследования по закону не может превышать один рабочий день (ч. 6 ст. 75 Федерального закона № 248-ФЗ). Грубым нарушением требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) является в том числе нарушение сроков проведения контрольного (надзорного) мероприятия (пункт 8 части 2 статьи 91 Федерального закона № 248-ФЗ). По смыслу статьи 91 Федерального закона № 248-ФЗ, решения, принятые по результатам контрольного (надзорного) мероприятия, проведенного с грубым нарушением, подлежат отмене. Поэтому требования Управления Росприроднадзора о взыскании ущерба с ООО «Водоканал-Сервис» подлежат отклонению.

Выводы

Незамеченным некоторыми контролерами осталось то, что новый закон о контроле № 248-ФЗ предусматривает возможность отмены результатов контроля, проведенного с грубыми нарушениями, не только в части проверок, но и в отношении всех контрольных (надзорных) мероприятий, в том числе проводимых без взаимодействия с контролируемыми лицами.

Норма Закона о контроле об ограничении срока выездного обследования одним рабочим днем может показаться странной. Ведь выездное обследование проводится на общедоступной территории без представителей проверяемых лиц. О его проведении не надо уведомлять компании. Данное мероприятие не связано с какими-либо ограничениями для бизнеса. Но пока такая норма действует, контрольные органы обязаны ее выполнять.

Кейс № 6. Как Россельхознадзор пытался обязать фермера рекультивировать земельный участок, выдав ему предостережение

Уроки для контрольных органов:

- не подменять предписания о соблюдении обязательных требований предостережениями и рекомендациями.

Управление Россельхознадзора по Алтайскому краю и Республике Алтай провело выездное обследование сельхозземель, принадлежащих фермеру. В ходе выездного обследования контрольный орган отобрал пробы почв, по результа-

там исследования которых были выявлены загрязнения. По итогам контрольного (надзорного) мероприятия Управление Россельхознадзора объявило фермеру предостережение и потребовало в течение 60 дней на земельном участке площа-

дью 160 кв. м провести мероприятия по защите сельскохозяйственных угодий от загрязнения отходами животноводства от крупного рогатого скота путем проведения рекультивации. Фермер посчитал, что данным предостережением на него незаконно хотят возложить обязанности, и подал

на него возражения. Контрольный орган по результатам рассмотрения возражений отказался отзывать свое предостережение. Опасаясь дальнейших юридических последствий, связанных с объявленным предостережением, фермер решил обратиться в суд и успешно оспорил предостережение.

Аргументы сторон

Фермер. Управление Россельхознадзора не уведомило об отборе проб почв для проведения исследований. В протоколе отбора проб (образцов) не указаны конкретные координаты места взятия проб почвы, отсутствует количественное указание объема проб почвы, нарушены стандарты отбора проб.

Россельхознадзор. Контрольный орган оспаривал нарушения процедуры отбора проб почв, полагал свои действия законными. Кроме того, Управление Россельхознадзора заявило, что предостережение не затрагивает права и законные интересы фермера, так как не носит обязательно-го характера, и поэтому оно не подлежит оспариванию в арбитражном суде.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Алтайского края от 27.12.2022 по делу № А03-12825/2022-07

Постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 22.02.2023 № 07АП-463/2023 по делу № А03-12825/2022

Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.05.2023 № Ф04-2134/2023 по делу № А03-12825/2022

Все судебные инстанции поддержали требования фермера и признали предостережение Россельхознадзора недействительным. Суды согласились с тем, что процедура отбора проб (образцов) была проведена с грубыми нарушениями. В частности, при отборе проб (образцов) должен присутствовать представитель контролируемого лица или вестись видеозапись (ч. 2 ст. 81 Федерального закона

№ 248-ФЗ). Ни того, ни другого обеспечено не было.

Вопреки позиции контрольного органа суд счел, что предостережение затрагивает права фермера и может быть оспорено. Суд отметил, что предостережение несет для контролируемого лица риск наступления неблагоприятных имущественных, организационных, репутационных последствий.

Выводы

Данное дело скорее является исключением. Обычно суды отказываются рассматривать заявления о признании предостережений недействительными. Считается, что если предостережение не имеет обязательного характера, то оно и не может влиять на права и законные интересы граждан и организаций. В этом деле суд склонился к другой точке зрения, возможно, в связи с тем, что в объявленном предостережении содержалось указание совершить конкретные действия, влекущие существенные затраты. При этом контрольный орган установил и конкретный срок, после которого потребовал отчитаться о выполненных мероприятиях. По своей стилистике данный документ скорее выглядел

не как предостережение, а как предписание. При этом акт реагирования был оформлен после отбора проб (образцов) на земельном участке фермера, о чем его даже не уведомили. Последствия неисполнения предостережения фермеру были не ясны, поэтому он и решил обратиться в суд. Возможно, в дальнейшем, в случае если бы фермер отказался обжаловать предостережение, контрольный орган мог бы ссылаться на проведенные исследования проб земельного участка как на преюдиционный (доказанный) факт.

Стоит отметить, что на практике содержание объявляемых контролируемым лицам предостережений крайне разнится. В одних случаях это могут быть общие указа-

ния по соблюдению обязательных требований на основании неподтвержденной информации о возможных нарушениях, в других — предостережения объявляются по итогам адресных контрольных мероприятий и содержат требования провести конкретные мероприятия и отчитаться

об этом. Предприниматели путаются в различиях предписаний, предостережений и рекомендаций, выдаваемых им контролерами. Подходы к подготовке таких документов нуждаются в стандартизации и унификации.

Кейс № 7. Как Минтранс Астраханской области пытался аннулировать разрешение на регулярные перевозки пассажиров в обход Федерального закона № 248-ФЗ

Уроки для контрольных органов:

- при принятии решения об отзыве, аннулировании или приостановлении действия лицензий и иных разрешительных документов необходимо соблюсти процедуру, предусмотренную Федеральным законом № 248-ФЗ, и иметь доказательства, собранные в соответствии с данным законом.

В Астраханской области местный предприниматель, организующий регулярные перевозки между Астраханью и близлежащими поселениями, не справился со своими обязательствами, и несколько дней на маршрутах не было ни одного рейса. Жители пожаловались в местный Минтранс на некачественные услуги перевозчика. Контролеры подтвердили нарушения в предоставлении услуги, и Минтранс прекратил действие выданных предпринимателю свидетельств об осуществлении перевозок по маршруту регулярных перевозок. Также сведения о предпринимателе были внесены в реестр недобросовестных перевозчиков на территории Астраханской области. Утратив право перевозить пассажиров, предприниматель обратился в суд, где смог доказать, что Минтранс грубо нарушил Федеральный закон № 248-ФЗ. Распоряжение об отзыве разрешения было признано недействительным.

Индивидуальный предприниматель.

О проведении проверки индивидуальному предпринимателю ничего не было известно. О ней он не был извещен, и никакие документы у него не запрашивались. Акт проверки ему также не направлялся. По указанным причинам предприниматель был лишен возможности защитить свои права и дать пояснения по существу претензий. Лишение права заниматься перевозками для него стало полной неожиданностью.

Минтранс Астраханской области. Индивидуальный предприниматель выиграл открытый конкурс на право осуществления

перевозок по межмуниципальным маршрутам, и ему были предоставлены соответствующие свидетельства на право выполнения регулярных перевозок по таким маршрутам. Позже в министерство поступили жалобы от населения на некачественные услуги перевозчика. В связи с этим был назначен контроль соблюдения расписания движения на линии. Было подтверждено отсутствие движения на одном из маршрутов в течение всего дня 25 января 2022 года. Предпринимателю было объявлено предостережение. Однако нарушения продолжились, и предприниматель не возобновил движение. Было установлено, что в период с 24.02.2022 по 28.02.2022 включительно по маршруту № 204 Астрахань — Яманцуг не было осуществлено ни одного рейса, предусмотренного расписанием. По закону, если в течение трех дней подряд не осуществляется движение по маршруту, это является основанием для отзыва разрешения, что и было сделано.

По результатам контроля расписания перевозчиком составлялись акты. Для подтверждения нарушений не требовалось проведения проверки по Федеральному закону № 248-ФЗ. Нарушения были подтверждены средствами фото- и видеofиксации нарушений и подтверждены письмом Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области безопасности дорожного движения ГИБДД. Предпринимателю не выдавались предписания, и он не привлекался к административной ответственности. Были приняты специальные меры реагирования, предусмотренные Фе-

деральным законом «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским

наземным электрическим транспортом». Соблюдение Федерального закона № 248-ФЗ не требовалось.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Астраханской области от 22.02.2023 по делу № А06-2829/2022

Постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.06.2023 № 12АП-2737/2023 по делу № А06-2829/2022

Постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 15.09.2023 № Ф06-7517/2023 по делу № А06-2829/2022

Представленный министерством акт фиксации нарушений не может быть признан допустимым доказательством неосуществления предпринимателем перевозок пассажиров по маршруту более трех дней подряд. Проверка проведена министерством с нарушением требований законодательства об осуществлении государственного и муниципального контроля. На проведение подобных проверок распро-

страняет свое действие Федеральный закон № 248-ФЗ. Довод министерства о том, что факт неосуществления предпринимателем перевозок подтверждается сведениями Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области безопасности дорожного движения ГИБДД суд отклонил. Такие сведения не могут восполнить результаты неадекватной проверки предпринимателя.

Выводы

В некоторых случаях могут возникнуть сомнения относительно того, надо или не надо применять требования Федерального закона № 248-ФЗ. Например, такая неопределенность может иметь место, если оцениваются требования в рамках предоставления (отзыва) узкоотраслевых разрешений, а также если в отношении лица, с которым у государственного органа заключен договор об исполнении общественно-полезных услуг или предоставления государственного имущества, проводятся

проверки на предмет соблюдения требований таких соглашений. Однако практически во всех подобных случаях контролирующие органы обязаны соблюдать требования законодательства о государственном контроле. Иное должно быть прямо указано в соответствующем законе. Иначе не получится получить допустимые доказательства, необходимые для принятия юридически значимого решения (например, о приостановлении или аннулировании разрешения).

Кейс № 8. Как Росприроднадзор неправильно отобрал пробы почвы для экспертизы и из-за этого отменили все результаты контроля

Уроки для контрольных органов:

- если при отборе проб (образцов) различных предметов и материалов для их направления на экспертизу или испытания не присутствует представитель контролируемого лица, надо обязательно вести видеозапись и делать отметку об этом в протоколе отбора проб (образцов).

Енисейское межрегиональное управление Росприроднадзора назначило внеплановую выездную проверку объекта рекультивации отходов, принадлежащего ООО «Экоресурс». В ходе проверки природоохранный орган взял пробы грунта на территории производственной площадки и отправил их на

экспертизу. В результате было установлено значительное превышение концентрации загрязняющих веществ в образцах. Это послужило основанием для выдачи предписания обществу привести воздействие своей деятельности на окружающую среду к приемлемым значениям. Общество успешно

оспорило данное предписание в судах, ссылаясь на то, что его права были нарушены при отборе проб почвы.

ООО «Экоресурс». Компания, получив извещение о проведении проверки, специально направила в контрольный орган уведомление с просьбой заблаговременно до даты выездного осмотра объекта известить ее о времени осмотра и отбора проб. При этом компания ссылаясь на большую площадь объекта контроля и на то, что с 01.08.2020 его эксплуатация приостановлена и постоянных представителей на территории нет. Однако контрольный орган пренебрег данной просьбой и не известил компанию о времени и месте отбора проб. В результате этого «Экоресурс» не смог надлежащим образом защитить свои права, в частности дать важные для общества пояснения. Компания проводила альтернативные исследования почвенного грунта в тех же точках, в которых Росприроднадзор отбирал образцы, и не выявила там существенных превышений допустимых значений загрязняющих веществ по сравнению с гигиеническими нормативами.

Росприроднадзор. ООО «Экоресурс» было надлежащим образом уведомлено о проведении в целом внеплановой выездной проверки, которая представляет собой комплексное мероприятие, включающее различные контрольные (надзорные) действия, в том числе отбор проб (образцов). Действующим законодательством не предусмотрена обязанность контрольного органа уведомлять контролируемых лиц о проведении всех контрольных (надзорных) действий, осуществляющихся при проверке. При этом отбор проб производился за границами эксплуатируемого обществом объекта, что также допускало возможность проведения данного контрольного (надзорного) действия без участия представителя общества. В ходе отбора части проб велась видеосъемка. Контрольный орган полагает, что грубых нарушений Федерального закона № 248-ФЗ допущено не было, и права общества не нарушены. Статья 91 закона среди грубых нарушений не называет отсутствие видеозаписи отбора проб (образцов) материалов.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Красноярского края от 16.05.2022 по делу № А33-29313/2021

Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 28.07.2022 по делу № А33-29313/2021

Постановление Арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 17.11.2022 № Ф02-5525/2022 по делу № 33-29313/2021

Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2023 № 302-ЭС23-943 по делу № А33-29313/2021

Порядок отбора проб установлен статьей 81 Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ. В соответствии с частью 2 данной статьи отбор проб (образцов) осуществляется строго в присутствии представителя контролируемого лица или с применением видеозаписи. Данная норма закона имеет императивный характер, и контрольный орган должен был обеспечить ведение видеозаписи во всех точках отбора проб (образцов) почвенного грунта, если он не обеспечил при этом присутствие представителя контролируемого лица.

При исследовании в судебном заседании видеозаписи отбора проб суд установил, что контрольный орган вел видеозапись

только при отборе одной пробы из четырех. При этом также отсутствовали представители контролируемого лица, поэтому Управление Росприроднадзора грубо нарушило процедуру отбора проб. По данной причине доказательства, свидетельствующие о превышении обществом нормативов предельно допустимых концентраций загрязняющих веществ, являются недопустимыми. Так как протокол отбора проб и заключение по результатам проведения лабораторных испытаний таких проб признаны недопустимыми доказательствами и при этом в деле отсутствуют иные доказательства нарушений, суд признал незаконным предписание Росприроднадзора устранить загрязнения.

Выводы

Новый закон о государственном контроле гораздо больше внимания уделяет процедурным аспектам оформления контрольных (надзорных) действий, нежели предыдущее регулирование. Процедуре отбора проб посвящена отдельная статья закона, в которой предписывается вести видеозапись или отбирать пробы в присутствии контролируемого лица. Ранее такого требования не было, и не все контрольные органы перестроили свою работу под новое регулирование.

В рассматриваемом деле Росприроднадзор обоснованно заявлял, что допущенное

им процедурное нарушение не включено в список грубых нарушений порядка проведения контрольных (надзорных) мероприятий (статья 91 Федерального закона № 248-ФЗ). Однако суд сделал важный вывод, что данный список не исчерпывает все основания, когда результаты контроля могут быть отменены. Любое нарушение процедуры контроля, если это привело к нарушению прав предпринимателей и их законных интересов, может повлечь признание последующих решений контрольного органа незаконными и недействительными.

Кейс № 9. Как Роспотребнадзор защищал бизнес от нападок потребителя

Уроки для контрольных органов:

- *надо выбирать правильную сторону, когда контрольный орган оказывается «между двух огней»: гражданами, требующими проверок и наказаний для нарушителей их прав, и бизнесом, сопротивляющимся такому воздействию.*

Гражданин обратился в Роспотребнадзор с жалобой на супермаркеты «Ашан» и «Атак». По мнению гражданина, ретейлеры вводили своих покупателей в заблуждение относительно наличия заменителей молочного жира в реализуемых ими глазированных сырках. На ценниках магазинов содержалась недостоверная информация о таких характеристиках. Кроме того, продукты с заменителями молочного жира продавались на одной полке с продуктами без них. Такими действиями супермаркеты, по мнению гражданина, нарушали Правила продажи товаров по договору розничной купли-продажи. В соответствии с данными правилами, выкладка молочных продуктов должна осуществляться способом, позволяющим визуально отделить продукты без заменителей молочного жира от иных пищевых продуктов, и сопровождаться информационной надписью «Продукты без заменителя молочного жира». Свои до-

воды гражданин подкрепил фотографиями и потребовал привлечь супермаркеты к административной ответственности по части 2 статьи 14.7, части 1 статьи 14.8 и статьи 14.15 КоАП РФ. Контрольный орган рассмотрел обращение гражданина и посчитал, что по представленным материалам невозможно доказать факт административного правонарушения и вынес 12 определений об отказе в возбуждении дел об административных правонарушениях в отношении ООО «Ашан», ООО «Атак». Гражданин не согласился с данным решением и обратился в суд, требуя признать незаконными и отменить отказные определения и обязать Роспотребнадзор привлечь к ответственности супермаркеты. В частности, гражданин посчитал, что если административный орган полагает, что доказательств недостаточно, то он может подтвердить факт нарушений в рамках производства по делу об административном правонарушении.

Аргументы сторон

Роспотребнадзор и супермаркеты. Представленные гражданином материалы недостаточны для принятия решения об административной ответственности. В период моратория на проверки и запрета на привлечение к административной

ответственности без проведения КНМ в соответствии с законом о контроле № 248-ФЗ невозможно оценить доводы гражданина и собрать нужные доказательства. Супермаркетам было объявлено предостережение о необходимости соблюдения

обязательных требований к продаже молочных продуктов без заменителей молочного жира. Этих мер достаточно в условиях действующего регулирования КНД.

Гражданин. Контрольный орган уклоняется от выполнения своих обязанностей и не наказывает нарушителей. На фотографиях ценников и полок все нарушения очевидны. Не требуется проводить ника-

ких проверок, чтобы доказать это. Но если контрольный орган считает, что таких доказательств все-таки недостаточно, то это не дает права безосновательно отказывать в объективном рассмотрении обращения. Контрольный орган в этом случае может собрать необходимые ему доказательства в рамках административного дела. Мораторий на проверки не должен приводить к безнаказанности.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда г. Москвы от 08.12.2023 по делу № А40-173623/23-92-1425 (* решение отменено вышестоящей инстанцией)

Суд первой инстанции согласился с требованиями гражданина. Суд, ссылаясь на нормы КоАП РФ пришел к выводу, что выводы контрольного органа как о наличии оснований для возбуждения дела об административном правонарушении, так и об отсутствии оснований для возбуждения дела об административном правонарушении должны быть надлежащим образом мотивированы. В данном же случае орган сослался лишь на то, что в период действия моратория он не может провести проверку.

Однако КоАП РФ устанавливает закрытый перечень оснований, когда производство по делу об административном правонарушении не может быть начато (п. 9 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ). И среди таких обстоятельств нет указания на то, что КНО не может провести проверку и собрать доказательства.

Введение Правительством РФ в Постановлении № 336 ограничений для возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам государственного контроля не отменяет предусмотренные КоАП РФ процессуальные механизмы получения доказательств по делу и производства по нему. Именно такой вывод сделала Судебная коллегия по административным

делам Верховного Суда РФ в своем решении от 30.08.2022 № АКПИ22-494.

В случае если приложенных к жалобе документов недостаточно для установления всех обстоятельств по делу, контрольный орган может и должен установить указанные обстоятельства в рамках возбужденного дела об административном правонарушении в ходе проведения административного расследования.

Кроме того, положения закона № 248-ФЗ и постановления № 336 не содержат каких-либо правовых норм, ограничивающих возможность возбуждения дел об административных правонарушениях в отношении нарушений обязательных требований, выявленных не по результатам контрольных (надзорных) мероприятий. Более того, пункт 3 части 3 статьи 1 Федерального закона № 248-ФЗ прямо предусматривает, что производство по делам об административных правонарушениях к государственному контролю не относится.

При таких обстоятельствах требования заявителя подлежат удовлетворению, а материалы дела о соответствующем административном правонарушении — рассмотрению административным органом вновь.



Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 13.02.2024 по делу № А40-173623/2023

Постановление Арбитражного суда Московского округа от 03.07.2024 № Ф05-11578/2024 по делу № А40-173623/2023

Нижестоящий суд ошибся. Гражданин представил фотографии, из которых однозначно нельзя установить факт нарушения. Такие фотографии получены не в рамках производства по делу об ад-

министративном правонарушении, и их нельзя использовать в качестве доказательств. Для того чтобы собрать допустимые доказательства, контрольный орган должен был бы провести провер-

ку. Часть 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ запрещает без проведения КНМ во взаимодействии с контролируемым лицом возбуждать дела об административных правонарушениях, выражающихся в несоблюдении обязательных требований, подпадающих под предмет государственного контроля.

Однако проведение КНМ в период действия моратория на проверки ограничено постановлением Правительства № 336. Роспотребнадзор не обладал в данном случае полномочиями провести проверку.

Выводы

Подход, который выбрали суды апелляционной и кассационной инстанции в описанном деле, не является доминирующим в судебной практике. Гораздо чаще в подобных ситуациях суды встают на сторону граждан и признают подобное бездействие контрольного органа незаконным. Большинство судов считает, что если в КНО поступили более или менее убедительные данные о том, что совершено административное правонарушение, то он обязан отреагировать. Данная позиция проистекает из вывода, к которому пришла Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда РФ в решении от 30.08.2022 № АКПИ22-494. Коллегия констатировала, что введение Правительством РФ ограничений для возбуждения дел об административных правонарушениях по результатам государственного контроля не отменяет предусмотренные КоАП РФ процессуальные механизмы получения доказательств по делу и производства по нему, включая возможность проведения административного расследования. Этот вывод был сделан при рассмотрении заявления от группы граждан, добивающихся признания не действующим пункта 9 постановления № 336 в части, запрещающей привлекать к административной ответственности без проведения КНМ. Коллегия Верховного Суда хотя и отказала в удовлетворении требований граждан, но пришла к выводу, что КНМ являются лишь одной из форм деятельности КНО, по результатам которой могут быть обнаружены признаки административных правонарушений. И если об административных правонарушениях КНО узнал из иных источников, то оспариваемая гражданами норма не препятствует возбудить дело об административном правонарушении в ином порядке.

Если бы контрольный орган все-таки возбудил дело об административном правонарушении, то он бы нарушил ч. 3.1 ст. 28.1 КоАП РФ, что привело бы к тому, что все собранные в рамках такого дела доказательства были бы недопустимыми.

Таким образом, контрольный орган не имел возможности доказать событие административного правонарушения, в связи с чем обоснованно отказал в возбуждении дела об административном правонарушении.

Следует отметить, что первая попытка синхронизировать законодательство о государственном контроле с законодательством об административных правонарушениях была сделана еще в 2014 году. Тогда статья 28.1 КоАП РФ была дополнена примечанием, в соответствии с которым дело об административном правонарушении, о котором стало известно в ходе проверки, может быть возбуждено только после оформления акта проверки. Эта формулировка носила достаточно мягкий характер и не исключала возможности обходить требования закона о контроле через проведение административных расследований. Поэтому в 2022 году статья 28.1 была дополнена частью 3.1, которая уже в императивной форме запретила КНО возбуждать дела без проведения КНМ, если правонарушения связаны с соблюдением требований, проверяемых в рамках КНД. Однако, как мы видим, практика сопротивляется и этой формулировке. Из-за нее введенный мораторий на проверки должен был стать и мораторием на привлечение к ответственности по ряду статей КоАП. Но правоприменители в массе своей этого не восприняли и истолковали норму так, что мораторий на проверки не исключает возможности привлечения к административной ответственности за соответствующие нарушения, если сведения о таких нарушениях выявлены не в рамках проверок.

Поэтому если политическое решение о том, что невозможность проведения проверок должна повлечь также невозможность возбуждения дел об административных правонарушениях, еще актуально, то необходимо внести четкое и однозначное указание об этом в статью 24.5 КоАП РФ, в которой установлены обстоятельства, исключающие производство по делу об административном правонарушении.

Кейс № 10. Как работает принцип однократности наказания (*non bis in idem*) по итогам проверок

Уроки для контрольных органов:

- если по результатам проверки выявлено несколько правонарушений, административное наказание можно назначить только за одно из них.

Одно из подразделений Ространснадзора проводило постоянный рейд на дорогах Амурской области. В рамках рейда был остановлен для проверки автобус, перевозивший вахтовиков к месту работы. При проверке выяснилось, что в путевом листе автобуса отсутствовала отметка о проведении предрейсового контроля технического состояния транспортного средства. Кроме того, в автобусе была неисправна аппаратура спутниковой навигации. Также водитель не смог предъявить транспортному инспектору копию договора фрахтования или заказа-наряда на перевозку пассажиров. Такой документ должен находиться у водителя на всем пути следования. В результате инспектор составил

в отношении индивидуального предпринимателя, которому принадлежал автобус, два административных протокола: по ч. 3 ст. 12.31.1 (осуществление перевозок без проведения предрейсового контроля технического состояния транспортного средства) и по ч. 2 ст. 11.14.2 КоАП РФ (перевозка пассажиров и багажа по заказу без заключения в письменной форме договора фрахтования транспортного средства). Впоследствии административный орган по данным протоколам назначил два штрафа: 30 и 50 тыс. руб. соответственно. Предприниматель, посчитав, что два штрафа наложены на него несправедливо, успешно оспорил один из них в суде.

Аргументы сторон

Предприниматель. Административный орган допустил ряд нарушений процедуры привлечения к административной ответственности, в том числе составил два протокола об административных правонарушениях по итогам одной проверки.

Ространснадзор. Предприниматель должен нести ответственность за оба правонарушения. Они выявлены в рамках постоянного рейда, а не в рамках какой-либо специально проводимой проверки в отношении предпринимателя. Совершенные правонарушения являются абсолютно разными, и одно из другого не вытекает.



Что сказали суды

Решение Арбитражного суда Амурской области от 10.11.2023 по делу № А04-8086/2023

Постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 12.02.2024 № 06АП-6827/2023 по делу № А04-8086/2023

Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 27.05.2024 № Ф03-1422/2024 по делу № А04-8086/2023

Федеральный закон от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в КоАП РФ» улучшил положение лиц, привлекаемых к административной ответственности. Этот закон дополнил статью 4.4 КоАП РФ о назначении административных наказаний двумя новыми положениями. Согласно изменениям, если при проведении одного контрольного (надзорного) мероприятия в ходе осуществления государственного контроля выявлены два и более различных административных правонарушений,

административное наказание назначается только за одно правонарушение. При этом наказание назначается за то правонарушение, за совершение которого предусмотрено более строгое административное наказание.

В данном случае административный орган назначил два штрафа — 50 и 30 тыс. руб. — за правонарушения, выявленные в рамках одного и того же контрольного мероприятия на дороге в один и тот же день. Этим административный орган нарушил новые

гарантии для предпринимателей. Надлежало назначить только одно наказание с большим размером штрафа (50 тыс. руб.). Поэтому второе административное наказание в виде штрафа 30 тыс. руб. должно быть отменено.

При этом довод Ространснадзора о том, что постоянный рейд к контрольно-надзорным мероприятиям по правилам закона № 248-ФЗ не относится и что нарушения допущены в результате разных

действий (бездействия) нарушителя, судом отвергнут. По смыслу статьи 4.1 КоАП РФ процедура выявления факта совершения правонарушения или способ такого выявления никак не ограничивает действие новых норм. Закон не допускает множественность наказаний по итогам одного КНМ как за однотипные правонарушения (различные эпизоды нарушений), так и за совершенно различные правонарушения, никак между собой не связанные.

Выводы

Федеральный закон от 26.03.2022 № 70-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» предусмотрел ряд важных смягчающих административную ответственность механизмов для предпринимателей. Этот закон установил запрет на одновременное привлечение к административной ответственности и юридического лица, и его работника за одно и то же деяние. Также закон предусмотрел назначение половинного штрафа для субъектов малого и среднего предпринимательства. Кроме того, закон запретил налагать несколько наказа-

ний за правонарушения, выявленные по итогам одной проверки (независимо от их количества). Наказание теперь должно назначаться только за одно правонарушение, хотя и самое строгое из возможных. Для практики важно и то, что суды толкуют эту норму достаточно широко. Данный подход применяется и к проверкам, в отношении которых закон № 248-ФЗ не распространяется. Среди судебных решений, отменяющих множественность наказаний по итогам одной проверки, можно найти дела, относящиеся к проверкам органов прокуратуры, проверкам в рамках валютного контроля и т. д.

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 ООО «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»

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 и разрешительная деятельность
в Российской Федерации**

Аналитический доклад — 2024

Корректор А. В. Заиченко
Компьютерная верстка А. Г. Закиров
Дизайн обложки И. Н. Ершов

Подписано в печать 01.02.2025.
Формат 60х90 1/8. Бумага офсетная.
Усл. печ. л. 20,75. Тираж 200 экз. Изд. № 2950

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20,
тел.: +7 495 772-95-90, доб. 15285

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

Аналитический доклад 2024
Москва, 2025

www.goskontrol-rspp.ru

