

*Российский союз промышленников и предпринимателей*

*Национальный исследовательский университет  
«Высшая школа экономики»*

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

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ  
ДОКЛАД  
2020-2021**

Москва, 2021

УДК 351/354

ББК 66.3 (2Рос)

К65

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

**Авторский коллектив:**

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

**Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации.**

К65 Аналитический доклад — 2020–2021 [Текст] / С. М. Плаксин (рук. авт. кол.), И. А. Абузярова и др.; Российский союз промышленников и предпринимателей; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: НИУ ВШЭ, 2021. — 148 с. — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-2575-3.

УДК 351/354

ББК 66.3(2Рос)

© Российский союз промышленников и предпринимателей, 2021

© Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2021

ISBN 978-5-7598-2575-3

# СОДЕРЖАНИЕ

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ .....	8
---------------------------	---

## РАЗДЕЛ I

РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В 2016–2021 ГГ.: ТРЕНДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ .....	12
--	----

1.1. Разрешительная система: запрос на перемены .....	12
1.2. Формы разрешительной деятельности .....	14
1.3. Разрешительная деятельность: уровни и органы публичной власти .....	16
1.4. Качество нормативно-правового регулирования .....	22
1.5. Платность разрешительных режимов .....	27
1.6. Предложения по совершенствованию .....	29

## РАЗДЕЛ II

«РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА» ОПУСТИЛАСЬ, ЧТО ДАЛЬШЕ? .....	32
--	----

2.1. Содержание и ход реализации проекта .....	33
2.2. Количественная оценка итогов «регуляторной гильотины» .....	55
2.3. Оценка снижения регуляторной нагрузки (на примере лицензионных требований) .....	60
2.4. Рекомендации по «регуляторной гильотине» .....	69

## РАЗДЕЛ III

### НОВОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ: ЧТО НОВОГО? .....	70
---	----

3.1. Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» .....	71
3.2. Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» .....	90

## РАЗДЕЛ IV

ОРГАНЫ КОНТРОЛЯ НА КАРАНТИНЕ .....	100
------------------------------------	-----

4.1. Динамика количества проверок .....	101
4.2. Плотность контроля .....	104
4.3. Органы и виды контроля .....	108
4.4. Краткие выводы .....	110

## РАЗДЕЛ V

### ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЕЕ РИСКИ .....	112
--	-----

5.1. Цифровые инструменты: общая характеристика .....	113
5.2. Цифровой вектор развития государственной экспертизы строительной документации .....	131
5.3. Риски внедрения цифровых инструментов контрольно-надзорной деятельности .....	140



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

В 2020 г. завершился масштабный пересмотр обязательных требований в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины». Представители предпринимательского сообщества приняли активное участие в данной работе в рамках 43 рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» в различных сферах деятельности.

В подготовленном докладе представлена оценка итогов «регуляторной гильотины», анализируются основные достижения и проблемы в совершенствовании обязательных требований.

Также в докладе проводится анализ принятых в 2020 г. системообразующих федеральных законов «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации». Принятие данных законов представляет собой важный шаг вперед в создании новой, «умной» системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований.

Несмотря на формальное завершение «регуляторной гильотины», Правительство Российской Федерации решило продолжить работу в том же формате, сосредоточив внимание на реформировании разрешительной деятельности. В связи с этим в докладе вновь поднята тема, связанная с реформой разрешительных полномочий. Надеемся, что содержащиеся в докладе оценка состояния разрешительной деятельности и предложения по ее дальнейшему совершенствованию найдут свое отражение в законодательстве и практической работе контрольных органов.

Также необходимо отметить важность раскрываемой в докладе темы, связанной с изменениями в практике контрольно-надзорной деятельности из-за пандемии COVID-19. Введение моратория на плановые проверки, автоматическое продление разрешительных документов позволило снизить административную нагрузку на бизнес в трудный период. Кроме того, сокращение социальных контактов в условиях пандемии дало новый импульс в развитии дистанционных форм и цифровизации контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.



## А. Б. УСМАНОВ, член Бюро Правления Российского союза промышленников и предпринимателей

Контрольно-надзорная деятельность — сфера, где встречаются государство и бизнес и определяется развитие национальной экономики.

Совершенствование этой системы прошло долгий путь от директивного регулирования предприятий в эпоху СССР через хаос становления рыночной экономики в 1990-х до упорядочивания контроля и разрешительной деятельности в первые десятилетия 2000-х гг.

Этот процесс продолжается сегодня. В минувшем году был сделан важный шаг вперед: запущено формирование так называемого «умного» контроля и созданы предпосылки для переустройства работы контрольных органов на базе цифровых технологий.

В целом, реформа контрольно-надзорной деятельности в современной России — это история успеха, образец для других сфер. В рамках этой работы уже приняты не только базовые законы и соответствующие поправки в 134 федеральных закона, но и реализована не имеющая аналогов ревизия обязательных требований в рамках «регуляторной гильотины».

Ключевую роль в этом процессе сыграл Российский союз промышленников и предпринимателей (далее — РСПП). Активное взаимодействие Правительства России и предпринимательского сообщества показало себя как самый эффективный инструмент в сфере контрольно-надзорной и разрешительной деятельности. Надеюсь, эта работа будет продолжена, и в ближайшем будущем мы увидим ее новые плоды.



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

За полтора года с выхода прошлого доклада (далее — Доклад) в регулировании контрольно-надзорной деятельности. произошли существенные изменения.

Еще в Докладе за 2016 г. мы анализировали «ожидания и перспективы» реформы контрольно-надзорной деятельности, в Докладе за 2017 г. давали первые оценки результатам реформы, в Докладе за 2018 г. выпускали «путеводитель» по реализуемым и планируемым преобразованиям, в Докладе за 2019 г. рассматривали проекты двух новых базовых федеральных законов. И наконец, в Докладе за 2020/2021 гг. мы с удовлетворением констатируем, что Правительством Российской Федерации совместно с деловым сообществом доведена до логического завершения работа по формированию новой системы регулирования. В конце 2020 г. проведена беспрецедентная по масштабам ревизия нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности, а летом 2021 г. вступили в силу новые базовые законы в сфере контрольно-надзорной деятельности.

От лица Комитета РСПП выражаю глубокую благодарность Правительству Российской Федерации, и особенно Минэкономразвития России, за настойчивость в проведении преобразований, а также хочу поздравить бизнес-сообщество с новой вехой в развитии российской модели контрольно-надзорной деятельности, базирующейся на риск-ориентированном подходе и постоянно обновляемой системе обязательных требований!

Значит ли это, что наша работа закончилась? Разумеется, нет! Можно сказать, что она только начинается — для нас открывается новая страница обширной рабочей повестки.

Вместе нам предстоит внимательно наблюдать за тем, как в рамках принципиально нового регулирования формируется практика взаимоотношений контрольных органов и бизнес-сообщества, и при необходимости инициировать корректировки данного процесса. Внедрение любых законодательных преобразований связано с рисками «перегибов на местах» или наоборот — имитацией усилий. Насколько рабочими окажутся положения новых законов, мы сможем понять уже в течение первых лет их провозглашения.

Мы приветствуем работу Правительства России по дальнейшей модернизации системы обязательных требований. Еще в Докладе за 2015 г. мы настаивали на необходимости «наложить мораторий на применение с определённой даты технических норм и правил, принятых органами и организациями СССР и РСФСР», а также размещении действующих актов нормирования «в структурированном виде в открытом доступе в сети Интернет на специальном ресурсе». Первая задача была реализована в рамках «регуляторной гильотины». Сейчас Правительством России ведется работа по формированию структурированного Единого реестра обязательных требований. Надеемся, что таким образом будет реализована и вторая задача.

Следует отметить, что, фокусируя внимание на контрольной деятельности, Правительство несколько выпустило из вида аспекты регулирования разрешительной деятельности. Между тем, за прошедшие 5 лет количество выдаваемых госорганами обязательных разрешений увеличилось с 541 до 626. Надеемся, что начатая работа по оптимизации отдельных разрешительных режимов будет продолжена, а также будет возобновлено обсуждение рамочного регулирования разрешительной деятельности.

Другим важным направлением, которому сегодня уделяется недостаточно внимания, является внедрение в реальную практику работы контрольно-надзорных органов системы показателей эффективности и результативности, ориентированных на оценку ущерба охраняемым законом ценностям. Мы понимаем, что для этого необходима сложная работа по созданию системы учета случаев и оценки масштабов причинённого вреда. Новое законодательство даёт контрольным ведомствам большой выбор инструментов контроля. Без четких, ориентированных на размер ущерба критериев подобная «свобода» может привести к негативным для предпринимательского сообщества последствиям.

Приглашаем все заинтересованные стороны к обсуждению преобразований на площадке нашего Комитета РСПП по контрольно-надзорной и разрешительной деятельности.



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

2021 год стал началом новой эры контрольной деятельности в нашей стране также, как 2020 год пандемией COVID-19 в свое время провел черту в сознании и жизни каждого — до и после пандемии. Теперь все знают, что система государственного контроля никогда не будет прежней.

Правительство системно подошло к задаче разработки и внедрения новой модели контроля. За последние полтора года сделаны решающие шаги по ключевым направлениям реформы в данной сфере. При помощи «регуляторной гильотины» отсечены рудименты в виде устаревших и неактуальных с советских времен требований к бизнесу. С учетом всесторонних обсуждений с бизнесом новых требования принят закон об обязательных требованиях, который, в том числе, ввел цикличность их актуализации, механизм регуляторной инвентаризации норм. И главное — как фундамент новой модели приняты закон о госконтроле и его закон-спутник. Это позволило привести в порядок все правовые акты, регулирующие государственный и муниципальный контроль, сделать всю систему по-настоящему современной.

Теперь в арсенале органов контроля прогрессивные инструменты, позволяющие рачительно относиться к ресурсам как бизнеса, так и государства. Акцент переведен с проверок на профилактику, предупреждение нарушений. Внеплановые мероприятия согласовываются с органами прокуратуры как независимой стороной. А интенсивность контроля и его формы теперь увязаны с рисками от возможного несоблюдения требований, при которых имеет вес, например, измеряемая на практике степень добросовестности бизнеса. Самообследование, участие в СРО, добровольное страхование бизнесом рисков — не просто инструменты для снижения рисков, а, значит, и интенсивности контроля, но и движение к новому качеству контроля в соответствии с клиентоцентричными принципами госуправления.

В рамках реформы контрольной (надзорной) деятельности создается несколько информационных

систем, которые дополняют друг друга. При наполнении Единого реестра видов контроля, оператором которого является Минэкономразвития России, проводится цифровизация положений о видах контроля и формируются справочники, которые впоследствии будут использоваться во всех остальных системах.

На смену Единому реестру проверок (ЕРП) пришел Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ), оператором которого является Генеральная прокуратура Российской Федерации. Новый реестр отличается широким использованием справочников из других информационных систем. В связи с этим впервые автоматически онлайн формируется структурированная информация о контроле.

Такая цифровая экосистема позволяет получать необходимые транзакционные данные, а в перспективе двух лет обеспечит выход на этап совершенствования госконтроля там, где практика покажет такую необходимость.

Доклад, безусловно, представляет определённый интерес, но большинство выводов, которые там делаются, не могут быть поддержаны. Нельзя получить сразу системы обязательных требований и контроля, которые являются «идеальными» — к ним надо идти поступательно. В отдельных решениях мы искали сбалансированные решения — в части интересов контролеров и контролируемых лиц. Теперь нашей ключевой задачей является мониторинг применения нового законодательства — и только после получения практики, как минимум за год, можно подводить промежуточные итоги применения новой системы регулирования.

# ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

## Разрешительная система в Российской Федерации в 2016–2021 гг.

1. За пределами хорошо структурированных и регламентированных разрешительных режимов лицензирования и государственной аккредитации российская система разрешительной деятельности государства остается хаотичной и слабоуправляемой. Для предотвращения дальнейшего неконтролируемого роста количества разрешений и сопутствующих ограничений предпринимательской деятельности и прав граждан необходимы системные законодательные решения. «Стандарт регулирования» разрешительной деятельности должен определять цели, принципы и механизмы разрешительной деятельности, исчерпывающие формы разрешительной деятельности, виды разрешений, круг участников разрешительной деятельности, объекты регулирования, вопросы платности, а также процедуру (порядок) ведения разрешительной деятельности.
2. Всего в Российской Федерации используется 23 формы (режима) разрешительной деятельности, в том числе 9 массовых режимов (лицензирование, государственная регистрация, предоставление разрешений, государственная аккредитация, государственная аттестация, ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер и др.). За прошедшие 5 лет количество видов разрешений (выдаваемых в рамках всех режимов) увеличилось на 16% с 541 вида в 2016 г. до 626 видов в 2021 г.
3. Доля разрешений, выдаваемых на различных уровнях власти, как и сверхконцентрация разрешительных режимов на федеральном уровне остались без изменений: на федеральном уровне выдается 94% видов разрешений, на региональном 15% видов, на муниципальном — 6% видов (с учетом того, что часть разрешений может одновременно предоставляться органами власти нескольких уровней). Ожидаемо увеличилось количество видов разрешений, выдаваемых отдельными федеральными органами власти: так значительно нарастили свои полномочия Минздрав России (+93%), ФНС России (+50%), МЧС России (+45%).
4. Для выдачи 37 видов разрешений (6%) отсутствуют законодательно установленные основания, а для еще 64 (10%) видов разрешений отсутствует подробное регулирование их осуществления. Для 28 видов (4%) отсутствует четкое регулирование платы за предоставление соответствующих разрешений.

## «Регуляторная гильотина»: основные результаты

5. К 1 января 2021 г. в России завершился масштабный проект по проведению «регуляторной гильотины» в отношении обязательных требований. По данным Минэкономразвития России к началу 2021 г. было отменено более 1,6 тыс. нормативно-правовых актов и документов, в том числе 8631 акт советского периода. Взамен принято 447 новых актов. Для реализации проекта было образовано более 40 рабочих групп, рассматривающих предложения профильных федеральных ведомств по изменению регулирования перед вынесением на подкомиссию по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по административной реформе. Сопредседателем группы был представитель делового или экспертного сообщества, а 85% всех участников групп являлись представителями бизнеса.
6. Данный проект был реализован всего за полтора года, что является беспрецедентно коротким сроком для такой масштабной ревизии актов. Однако скорость реализации проекта, кроме



очевидного преимущества в скорости изменений, также явилась причиной и важного недостатка реализованного проекта. В большинстве рабочих групп отсутствовал анализ альтернатив и обоснование перспективного способа регулирования (фактически подготовленные документы в основном сохраняли существующую схему регулирования). Кроме того, сам процесс отбора требований для анализа был достаточно сложен: под «гильотину» не попадали федеральные законы, акты определенных ведомств и отдельных видов контроля. Также сохраняется неопределённость применения актов, включённых в так называемый «белый список».

7. В результате действия комплекса указанных причин из 11 634 нормативно-правовых актов, отмененных «гильотиной», только 1 220 актов проверялись при осуществлении государственного контроля. Всего же из 8 270 актов и документов, содержащих обязательные требования и подлежащие проверкам в рамках контрольно-надзорной деятельности 15% (около 1 120) было отменено, 9% (около 780) было сохранено, 70% (около 5 780) было исключено из-под действия «гильотины», а 6% актов (около 490), вообще, потерялись при анализе. Из числа основного массива актов и подлежащих проверке, но не включенных в проект по «гильотине» следует выделить законодательные акты, акты Президента Российской Федерации и международные договоры (в совокупности около 680 или 12% от таких 5 780 актов), ФГОСы (26% или около 1 500 актов), ГОСТы (29% или 1 680 актов). Остальные 33% (около 1 920) актов исключены по иным причинам.
8. Анализ применения «гильотины» к обязательным требованиям в сфере лицензирования показывает, что из 52 видов деятельности, на которые распространяется Федеральный закон № 99-ФЗ, положения были актуализированы для 27 видов деятельности, включены в «белый список» для 7 видов, исключены из-под действия «гильотины» для 18 видов. В результате «гильотины» среднее количество обязательных требований, предъявляемых к лицензиатам, снизилось с 16 до 14, а к соискателям лицензии — с 13,2 до 11,1. В целом же, смягчение обязательных требований произошло по 14 видам деятельности, ужесточение — по 9 видам, еще по 4 видам лицензирования изменений не произошло.
9. С учетом вышесказанного, представляется необходимым продолжить работу с обязательными требованиями, однако не «массовую», а «точечную» — по наиболее значимым сферам предпринимательской деятельности. При этом работу следует начинать с разработки целевой модели, оценки итогов «гильотины» 2020 г., распространению «гильотины» на федеральные законы, а также использованию при оценке обязательных требований систем управления рисками. Также следует повысить открытость деятельности рабочих групп, Подкомиссии и повысить качество аналитического сопровождения.

## Новое законодательство о государственном контроле

10. 1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» вставить (далее — «№ 248-ФЗ»), а также основной массив положений федерального закона № 170-ФЗ («закон-спутник»), направленный на приведение в соответствие закону № 248-ФЗ положений 134 федеральных законов по отдельным видам контроля. При этом прежний федеральный закон № 294-ФЗ продолжает действовать в отношении отдельных видов госконтроля до 1 января 2025 г.
11. Важным шагом вперед для нового законодательства является цифровизация государственного контроля, а также гибкость закона, которая позволит регуляторам в будущем внедрять новые прогрессивные механизмы контрольной деятельности. К числу общих недостатков следует отнести обилие исключений, а также факультативность применения многих норм. Реализация большого числа новаций зависит от закона и даже от положения о виде контроля. Так, отраслевыми законодательными актами может быть установлено 28 особенностей организации контрольно-надзорной деятельности, а положение о виде контроля должно дать ответы на 44 вопроса, связанных с его осуществлением. Иными словами, без системной и реальной работы по каждому виду контроля многие новации закона не будут реализованы или даже увеличат нагрузку на предпринимателей. Также по-прежнему отсутствует какая-либо координация законодательства о контроле

и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, что позволяет замещение контрольно-надзорной деятельности административными расследованиями.

12. 1 ноября 2020 г. вступил в силу федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», предполагающий формирование такого механизма нормотворчества, который бы сам по себе препятствовал бы бесконтрольному росту числа обязательных требований во вновь принимаемых нормативных актах. Таким образом, закон фактически дополняет проект «регуляторной гильотины» по разовому пересмотру системы требований.
13. Закон вводит ряд важных для бизнеса новаций, к которым, в том числе, относится установление единых сроков вступления в силу новых обязательных требований (1 марта и 1 сентября), установление отложенного срока вступления в силу обязательных требований (не ранее чем через 90 дней после официального опубликования), установление сроков действия актов, содержащих обязательные требования (не более 6 лет), создание публичного реестра обязательных требований, повышение статуса института оценки регулирующего воздействия и др.
14. Однако указанный закон имеет ряд ограничений, связанных, во-первых, с прямыми исключениями части сфер регулирования из-под его действия, во-вторых, объективными ограничениями системы права, известными как «закон о законах» (установленные ограничения не будут распространяться на обязательные требования, вводимые другими федеральными законами), а в-третьих, закон не распространяется на многочисленные обязательные требования, находящиеся в сфере технического регулирования. Также можно констатировать, что многие положения закона не обеспечены четкими механизмами реализации и носят общий и оценочный характер.
15. Несмотря на то что и закон о контроле, и закон об обязательных требованиях представляют собой важный шаг вперед в создании новой, «умной» системы государственного контроля и механизма, препятствующего появлению избыточных требований, их реальный эффект во многом зависит от настойчивости Правительства Российской Федерации и работы конкретных контрольных ведомств. И потому может быть оценен только по прошествии определенного времени.

## Органы контроля на карантине (контрольно-надзорная деятельность в 2020 г. и первом полугодии 2021 г.)

16. Сдерживание контрольно-надзорной деятельности, связанное с пандемией COVID-19, началось 18 марта 2020 г. и заключалось в приостановке проведения большинства проверок до 1 мая 2020 г. Однако постепенно данная мера из способа сокращения социальных контактов трансформировалась в инструмент сокращения административной нагрузки на бизнес и потому распространилась даже на традиционно «защищенные» виды госконтроля (например, на налоговый).
17. По данным Единого реестра проверок, в 2020 г. количество проверок сократилось на 63% и составило 495 тыс. вместо 1 337 тыс. годом ранее. Проверка была проведена в отношении 238 тыс. компаний, что на 50% меньше, чем в 2019 г. Несмотря на то что контрольная деятельность в 2020 г. осуществлялась не менее чем по 220 видам контроля, только в рамках 34 видов контроля было проведено более 1 тыс. проверок. 57% всех проведенных проверок пришлось на 4 вида госконтроля и надзора (пожарный (падение к 2019 г. — 61%), санитарно-эпидемиологический (падение — 60%), трудовой (падение — 49%) и строительный (падение — 4%)).
18. Несмотря на позитивную оценку реализованных Правительством России мероприятий по снижению административной нагрузки на бизнес, следует отметить, что применяемая практика «мораториев» лишь маскирует застарелую проблему российского бизнеса. Во-первых, в отсутствие системы учета случаев причинения вреда и возможности сконцентрироваться на основании риск-ориентированного подхода лишь на наиболее значимых направлениях контроля, мораторий предполагает сплошное исключение предприятий из-под государственного контроля. Во-вторых, сформированная фактически 5-летняя (с учетом мораториев 2016–2018 гг.) практика действия мораториев на плановые проверки малого бизнеса является достаточным периодом для оценки влияния количества проверок малого бизнеса на динамику случаев и на масштаб

причинения вреда в поднадзорной сфере. В случае отсутствия доказанной связи между проверками МСП и объёмом ущерба необходимо от мораториев перейти к системным ограничениям контрольной деятельности в данной сфере.

## Цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности

19. Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает широкое применение цифровых технологий по следующим направлениям:
- общая организация контрольно-надзорной деятельности (формирование Единого реестра видов контроля, развитие межведомственного информационного взаимодействия, аналитические функции системы ГАС «Управление»),
  - профилактика (обязательное размещение информации в сети Интернет, дистанционное консультирование и профилактический визит, самообследование),
  - контрольные мероприятия (Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий, обмен электронными документами между контрольными органами и контролируемыми лицами, развитие ведомственных информационных систем контрольных органов, очно-дистанционные мероприятия, полностью дистанционные мероприятия),
  - полностью электронное досудебное обжалование.
20. Цифровая трансформация, предусмотренная законом № 248-ФЗ, должна качественно изменить систему государственного и муниципального контроля. Однако наряду с широкими возможностями, существует ряд серьезных рисков, реализация которых не позволит достичь поставленных целей или даже создать новые, ранее не существовавшие проблемы. К числу наиболее существенных можно отнести следующие.
- **Риск № 1.** Проведение профилактики по принципу «как это удобно контрольным органам» вместо принципа «как это удобно контролируемым лицам».
  - **Риск № 2.** Слабое использование дистанционных профилактических мероприятий.
  - **Риск № 3.** Ограниченный объем сведений, вносимых в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий.
  - **Риск № 4.** Низкое качество информации в Едином реестре видов контроля и на сайтах контрольных органов. Дублирование сведений.
  - **Риск № 5.** Некачественное заполнение Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий.
  - **Риск № 6.** Ненадлежащее уведомление контролируемых лиц в электронном виде.
  - **Риск № 7.** Расширение практики наблюдения за соблюдением обязательных требований с выдачей обязательных для исполнения решений.
  - **Риск № 8.** Расширение практики применения обязательного мониторинга.
  - **Риск № 9.** Низкая эффективность досудебного обжалования в электронном виде.

# 01

## РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В 2016–2021 ГГ.:

### ТРЕНДЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

#### 1.1. Разрешительная система: запрос на перемены

Аналитический доклад о состоянии контрольно-надзорной и разрешительной деятельности, подготовленный РСПП и НИУ ВШЭ в 2016 г., четко обозначил один из наиболее проблемных вопросов в системе государственного управления современной России — наличие хаотичной и слабоуправляемой разрешительной системы.

За пределами небольшого количества разрешительных режимов, хорошо структурированных и регламентированных (например, лицензирования или аккредитации), существует огромное число полномочий государства, которые непосредственно влияют на права граждан и организаций, но при этом практически не попадают в поле зрения законодателя. Большая их часть имеет достаточное нормативное основание, однако системного подхода, как в случае с регулированием

государственного контроля (надзора), просто не существует. Государство активно занимается разрешительной деятельностью (одобрением действий частных лиц, выдчей разрешений для них), и при этом не вырабатывает общих границ, за которые органам публичной власти нельзя заходить.

Регулирование, предполагающее введение новых норм от случая к случаю, может быть полезным для оперативной реакции на изменение общественных отношений. Например, вряд ли кого-то удивляет, что Банк России получил возможность осуществлять аккредитацию программ для ЭВМ, посредством которых предоставляются индивидуальные инвестиционные рекомендации, фактически сразу после распространения таких программ на рынке<sup>\*</sup>. Однако отсутствие последовательного и комплексного регулирования несет в себе очевидные риски.

Во-первых, бесконтрольный рост разрешений сам по себе способствует еще большему росту их числа, даже если причины, спровоцировавшие возникновение некоего разрешительного режима, уже отпали. Во-вторых, без рамочных требований велик риск появления избыточных ограничений прав граждан, принимаемых без убедительных законодательных оснований. Еще в 2016 г. исследование показало, что ведомства вполне могут «придумывать» для себя разрешительную деятельность, не вытекающую из закона и основанную лишь на положениях собственного приказа.

Для предотвращения этих рисков необходимы системные решения законодателя, единственно способного определить цели, принципы и механизмы разрешительной деятельности в целом, круг ее участников, потенциальные объекты регулирования или даже исчерпывающий перечень видов такой деятельности. Призыв авторов доклада к открытию экспертно-аналитической и общественной дискуссии о назревших проблемах оказался своевременным и привлек внимание государства.

Так, в 2017 г. Минэкономразвития России представило проект Федерального закона «Об основах разрешительной деятельности в Российской Федерации», подготовленный во исполнение поручений Президента России и Правительства Российской Федерации<sup>\*\*</sup>. Этот законопроект предполагал не только закрепление базовых требований к осуществлению разрешительной деятельности, но и должен был способствовать созданию единой системы учета разрешений, которая позволила бы корректно отслеживать уровень административного давления на бизнес. Хотя законопроект успешно прошел оценку регулирующего воздействия, он так и не получил статус закона.

Предпринимались попытки провести и другие реформы в этой сфере, однако все они носили локальный характер и были направлены, скорее, на совершенствование уже урегулированных вопросов. К примеру, более 50 видов лицензирования, подпадающих под сферу действия Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», с 2021 г. перешли к реестровой модели, предполагающей отказ от бумажных носителей и цифровизацию самого процесса лицензирования. Безусловно, такие меры снижают издержки бизнеса, но при этом они не решают комплексных вопросов, стоящих перед разрешительной системой.

В Аналитическом докладе за 2016 г. уже был поднят ряд вопросов, касающихся состояния разрешительной системы, включая ее масштаб, количество разрешительных режимов и видов разрешений, качество их нормативного регулирования. Однако с момента последнего обследования разрешительной системы России прошло почти 5 лет. Это довольно большой срок, за который ситуация могла измениться как в лучшую, так и в худшую сторону. Чтобы выявить текущую картину, понять динамику и складывающиеся тренды, авторы данного доклада в мае 2021 г. провели повторное исследование российской разрешительной системы.

\* См.: Федеральный закон от 20 декабря 2017 г. № 397-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и статью 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. 2017. № 52 (Ч. I). Ст. 7920.

\*\* Поручение Президента Российской Федерации от 6 января 2017 г. № Пр-31 (п. 5); Поручение Правительства Российской Федерации от 17 января 2017 г. № ДМ-П17-182 (п. 5).

## 1.2. Формы разрешительной деятельности

Как и прежде, разрешительная система включает 23 формы (режима) разрешительной деятельности, стабильно применяющиеся на практике. Их можно разделить на две примерно равные группы: типовые (массовые) формы разрешительной деятельности и нетиповые формы разрешительной деятельности.

### Типовые (массовые) режимы

- 1 лицензирование
- 2 государственная регистрация
- 3 государственная аккредитация
- 4 государственная аттестация
- 5 выдача разрешений
- 6 согласование отдельных действий или документов
- 7 государственная сертификация
- 8 ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер
- 9 государственная экспертиза разрешительного значения

### Нетиповые режимы

- 1 выдача заключений, свидетельств, удостоверений и иных документов
- 2 дипломирование
- 3 допуск
- 4 классификация
- 5 наделение правом или полномочием
- 6 нормирование (установление или утверждение нормативов)
- 7 определение лиц
- 8 освидетельствование
- 9 паспортизация
- 10 признание или подтверждение
- 11 принятие решения
- 12 присвоение
- 13 утверждение
- 14 иные разрешительные режимы (например, опробование и клеймение, технический осмотр, установление маршрута, распределение квоты)

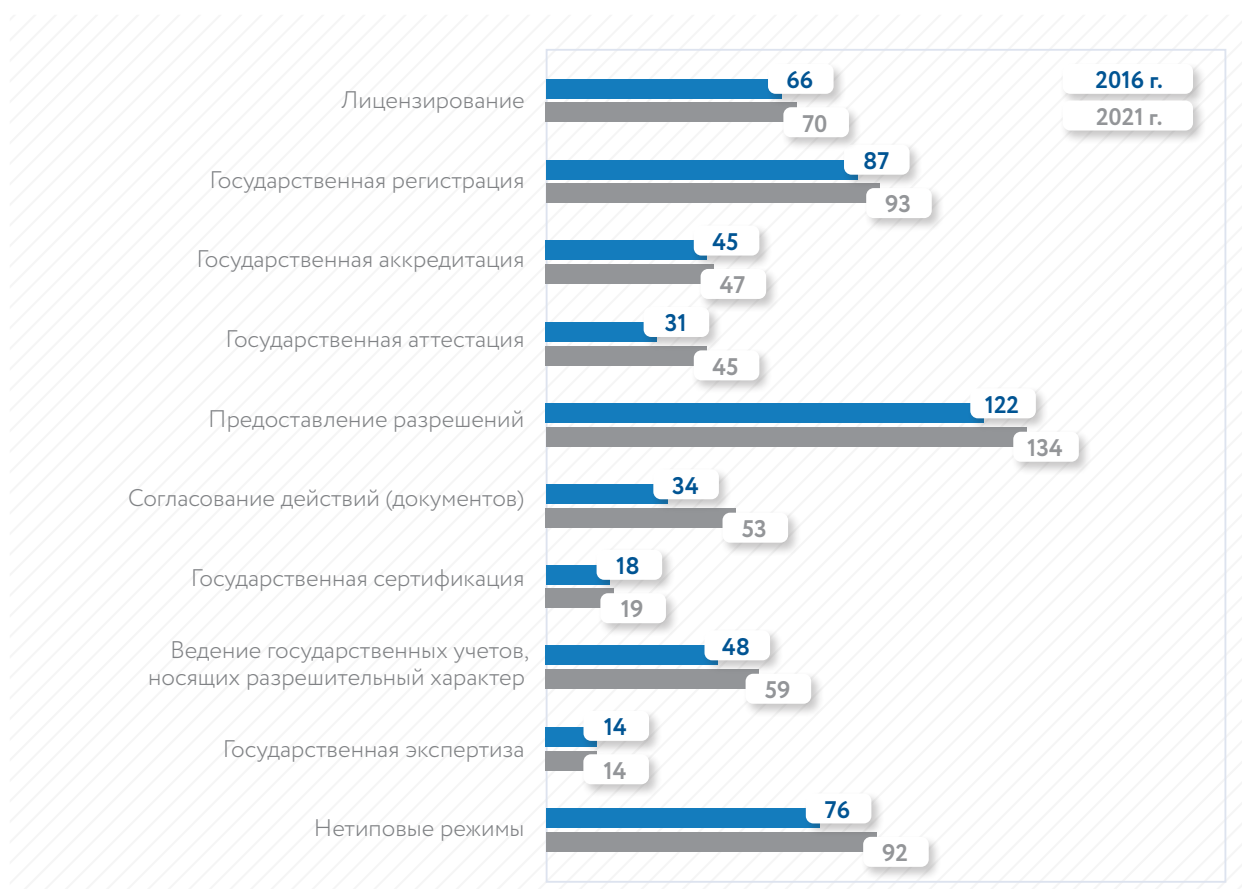


Однако если структура разрешительной системы значительно не изменилась, то ее масштаб увеличился. Так, текущая инвентаризация свидетельствует о наличии 626 видов разрешений. Исследование пятилетней давности показывало 541 вид

разрешений. Таким образом, массив существующих в России разрешений вырос за 5 лет на 16%, при этом увеличение заметно почти по всем разрешительным режимам (рисунок 1.1).

## Рисунок 1.1

Изменение количества видов разрешений в 2016–2021 гг.



В некоторых случаях можно говорить о взрывном росте. Например, количество видов согласований возросло на 56%, государственной аттестации — на 45%. Число государственных учетов, включение в которые имеет не уведомительный, а разрешительный характер, увеличилось на 23%. Список видов разрешений, относящихся к нетиповым режимам, выросло на 21%. Можно предположить, что одной из причин такой ситуации является отсутствие кодифицированного законодательства, регулирующего соответствующие разрешительные режимы.

Эта гипотеза подтверждается не только негативными примерами. Сдержанный рост в отношении «лицензирования» (6%) и «государственной аккредитации» (4%) свидетельствует об успешной работе рамочного законодательства: Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 412-ФЗ «Об аккредитации в национальной системе аккредитации», которые явно способствуют торможению «эффекта храповика» и сдерживают возникновение новых видов разрешений.

### 1.3. Разрешительная деятельность: уровни и органы публичной власти

Исследование 2021 г. подтвердило ранее обнаруженную сверхцентрализацию разрешительных полномочий. Так, федеральные органы исполнительной власти, а также организации федерального уровня, выполняющие публично-властные функции, предоставляют 587 (94%) разрешений. Ситуация практически не изменилась с 2016 г., когда они предоставляли 505 видов разрешений, что на тот момент составляло 93%.

Органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления предоставляют 94 разрешения и 38 разрешений соответственно\*. Несмотря на увеличение абсолютного количества региональных и муниципальных разрешений (в 2016 г. органы субъектов предоставляли 80 разрешений, а муниципальные органы — 29 разрешений), их доля в структуре разрешительной системы осталась практически неизменной: 15% и 6% соответственно.

В отсутствие значимых изменений далее будут представлены только *текущие (актуальные) данные*.

Концентрация полномочий на федеральном уровне столь велика, что это выражается даже на уровне отдельных разрешительных режимов (рисунок 1.2). Примечательно, что федеральные органы исполнительной власти и связанные с ними организации осуществляют разрешительную деятельность в рамках всех существующих режимов, тогда как органы исполнительной власти субъектов РФ — во всех, кроме государственной сертификации, а органы местного самоуправления только в 6 из 10 возможных. В частности, они не осуществляют лицензирование, государственную аккредитацию, государственную сертификацию, а также не имеют полномочий в области ведения государственных учетов.

**Рисунок 1.2**

Распределение видов разрешений по уровням публичной власти



\* Общая сумма разрешений превышает 100%, поскольку некоторые разрешения предоставляются одновременно органами власти двух или даже трех уровней власти.



Однако концентрация разрешительной деятельности на федеральном уровне еще больше, чем может показаться на первый взгляд. Хотя органы исполнительной власти субъектов РФ предоставляют 94 вида разрешений в рамках доступных им разрешительных режимов, только 70

из них имеют статус собственных полномочий. Остальные полномочия переданы федерацией регионам для их осуществления. Распределение региональных разрешительных полномочий между данными группами представлено на рисунке 1.3.

### Рисунок 1.3

Количество видов разрешений, предоставляемых субъектами Российской Федерации в качестве собственных и переданных полномочий



Централизация разрешительной системы редко свойственна федеративным государствам. С одной стороны, такая ситуация является отражением дисбаланса в существующей системе разграничения полномочий между федеральным центром и регионами. С другой стороны, это представляет собой преимущество, поскольку облегчается создание системного и предсказуемого регулирования, действующего на всей территории страны.

Централизация разрешительной системы дополняется крайней неравномерностью распределения разрешительных полномочий среди федеральных органов исполнительной власти и государственных организаций, наделенных публично-властными функциями\*.

Так, по состоянию на сентябрь 2021 г. в России функционировало 69 федеральных органов исполнительной власти, из которых только 11 не участвовало в разрешительной деятельности. В их число входят 3 федеральные службы и 8 федеральных агентств. В 2016 г. таких ведомств было на два больше — Минвостокразвития России приобрело новые разрешительные полномочия, тогда как Минкавказ России было упразднено.

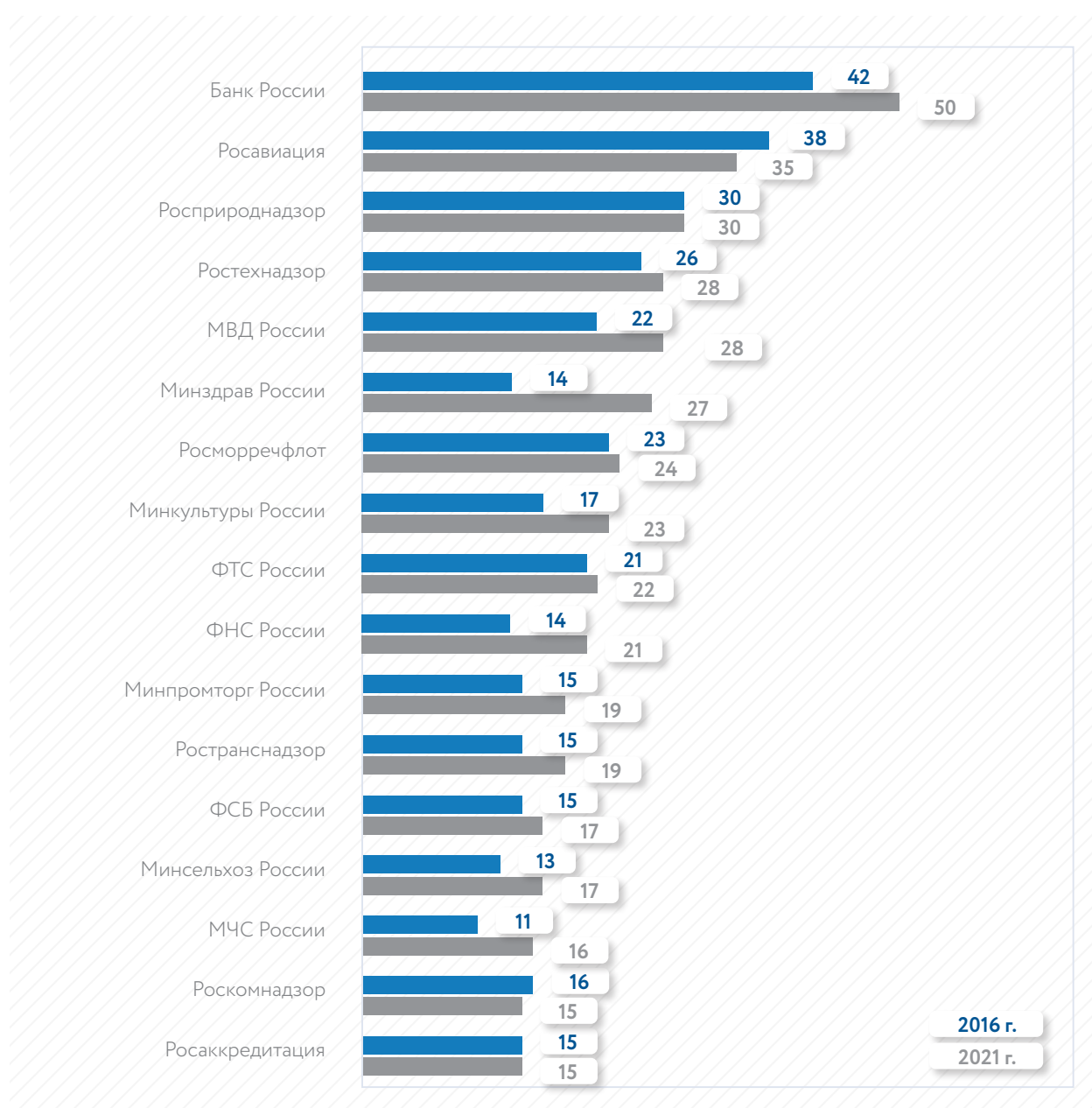
В большинстве случаев участие федеральных органов исполнительной власти в разрешительной деятельности обусловлено спецификой их отрасли, однако немалое значение играет и «аппаратный вес» ведомств, связанный с текущими приоритетами социально-экономического развития.

\* В число таких организаций входят Банк России, ЦИК РФ, государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», а также общероссийские спортивные федерации.

Неслучайно Ростуризм, перешедший по решению Президента России в прямое подчинение Правительству Российской Федерации, существенно нарастил объем разрешительной деятельности. В 2016 г. агентство предоставляло всего одно разрешение, тогда как сейчас их число выросло до шести\*.

Однако из довольно большого числа федеральных органов (организаций), уполномоченных на осуществление разрешительной деятельности, только 17 обладают широким набором разрешительных полномочий: каждый из них предоставляет 15 разрешений и более. Перечень таких органов и организаций представлен на рисунке 1.4.

**Рисунок 1.4**  
Федеральные органы исполнительной власти и организации, предоставляющие наибольшее количество видов разрешений



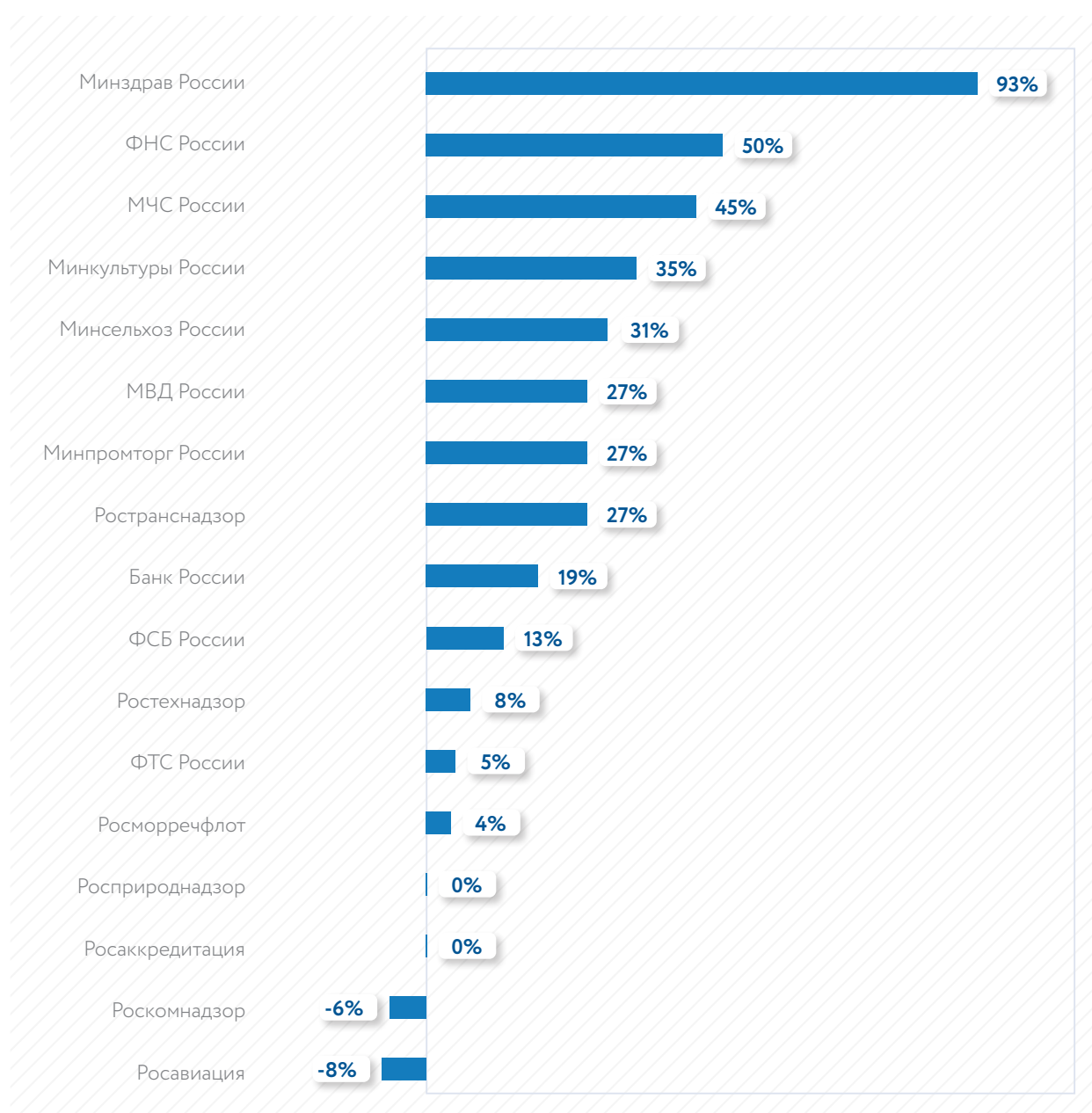
\* Более того, активизация государственных усилий по развитию сферы туризма приводит к возникновению новых разрешительных полномочий. Например, в 2022 г. органы власти субъектов РФ начнут деятельность по аттестации экскурсоводов (гидов) и гидов-переводчиков.

По сравнению с 2016 г. заметны существенные изменения: большая часть федеральных органов исполнительной власти приобрела новые разрешительные полномочия. Так, среди федеральных органов и организаций, предоставляющих наибольшее количество видов разрешений, расширили свои полномочия 13, в то

время как сокращение разрешительных полномочий было зафиксировано в отношении только 2 органов, а еще 2 органа сохранили ранее существовавший объем компетенции (рисунок 1.5). При этом количество разрешительных полномочий Минпромторга России, МВД России и Ространснадзора выросло примерно на

## Рисунок 1.5

Изменение количества видов разрешений по отдельным федеральным органам исполнительной власти и организациям (2016–2021 гг., в %)



четверть, полномочий Минсельхоза России и Минкультуры России — на треть, ФНС России и МЧС России — на половину. Лидером стал Минздрав России, количество разрешительных полномочий которого почти удвоилось. Это демонстрирует, что тенденция к расширению разрешительной системы, ее сферы применения носит межотраслевой (межведомственный) характер и проявляется в совершенно различных сферах общественных отношений.

Анализ разрешительной системы показывает, что конфигурация федеральных органов исполнительной власти продолжает отдаляться от идей административной реформы, проведенной в 2003–2004 гг. Построение структуры федеральных органов исполнительной власти по функциональному принципу являлось одной из ключевых идей Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», однако принцип *систематически нарушается*.

Так, министерства должны были стать «интеллектуальными штабами» правительства, ответственными за выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в профильной сфере. Осуществлять полномочия по контролю и надзору министерства не должны, при этом к числу таких полномочий Указ № 314 относит «выдачу разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам». Если в 2016 г. только более 20 видов разрешений выдавало только одно министерство — МВД России (что было объяснимо его спецификой), то к 2021 г. таких министерств стало уже три.

Еще более специфичным выглядит присутствие в списке разрешительных органов трех федеральных агентств — Росавиации, Росжелдора и Росморречфлота. Их разрешительные полномочия крайне важны для регулируемых отраслей экономики, однако Указ № 314 предусматривает, что агентства также не должны заниматься контрольно-надзорной деятельностью, включая выдачу разрешений. Основные функции третьего звена административной структуры — оказание государственных услуг и управление государственным имуществом.

Говоря об органах (организациях), уполномоченных на предоставление разрешений,

нельзя обойти стороной вопрос о разрешительной деятельности отдельных коммерческих и некоммерческих организаций, наделенных публично-властными функциями. Такие организации обладают полномочиями во всех формах разрешительной деятельности, за исключением лицензирования и сертификации. Они представлены значительно слабее федеральных органов исполнительной власти, однако их участие в разрешительной деятельности постепенно увеличивается. В 2016 г. ими предоставлялось 35 разрешений, что составляло 6,5% от общего массива. В 2021 г. такие организации предоставляют **53 разрешения (8,5%)**. Подробные данные представлены в таблице 1.1.

Среди государственных организаций выделяются в основном федеральные учреждения, так или иначе связанные с транспортом и обеспечением бесперебойных логистических процессов: (1) администрации бассейнов внутренних водных путей; (2) администрации морских портов; (3) Российский морской регистр судоходства; (4) Российский речной регистр; (5) Агентство автомобильного транспорта и др.

Хотя количество разрешений, предоставляемых государственными организациями, по-прежнему велико, существенную роль начинают играть другие юридические лица, осуществляющие публично-властные полномочия. К ним можно отнести:

- Российский союз автостраховщиков;
- общероссийские спортивные федерации;
- ТПП России;
- аккредитованные организации, осуществляющие деятельность по классификации объектов туристической инфраструктуры (гостиниц, пляжей, горнолыжных трасс), и т. д.

Дальнейшее увеличение числа разрешений, предоставляемых не федеральными органами исполнительной власти или связанными с ними организациями, а негосударственными коммерческими и некоммерческими юридическими лицами, может быть полезно для разрешительной системы в целом. Помимо установления общих рамок разрешительной деятельности, государству иногда разумно *передавать собственные полномочия частным лицам*, имеющим больше ресурсов для их эффективной реализации.

## Таблица 1.1

### Количество видов разрешений, предоставляемых государственными и негосударственными организациями

№	Разрешительный режим	Всего видов, из них	Предоставляются государственными организациями	Предоставляются негосударственными организациями
1.	Лицензирование	70	—	—
2.	Государственная регистрация	93	4	1
3.	Государственная аккредитация	47	1	3
4.	Государственная аттестация	45	5	5
5.	Предоставление разрешений	134	4	1
6.	Согласование действий и документов	53	8	1
7.	Государственная сертификация	19	—	—
8.	Ведение государственных учетов, носящих разрешительный характер	59	2	0
9.	Государственная экспертиза	14	5	2
10.	Нетиповые режимы	92	9	2
	<b>Итого</b>	<b>626</b>	<b>38</b>	<b>15</b>

В некоторых сферах подобный запрос исходит «снизу». Так, в 2018 г. Ассоциация ведущих университетов России и ассоциация «Глобальные университеты» предлагали полностью изменить систему государственной аккредитации высших учебных заведений в России, установив независимую от

Рособрнадзора оценку качества образования<sup>\*</sup>. Многие предложения академического сообщества были услышаны<sup>\*\*</sup>, но далеко не всегда государство должно ожидать четко сформулированного запроса общества. В некоторых случаях стоит действовать на упреждение.

<sup>\*</sup> *Макеева А.* Университеты хотят новых оценок // Газета «Коммерсантъ». 2018. 2 июля. № 113/П. С. 5.

<sup>\*\*</sup> См., например: Рособрнадзор анонсировал бессрочную аккредитацию вузов с 1 марта 2022 г. [Электронный ресурс] // Известия. URL: <https://iz.ru/1172692/2021-06-02/rosobrnadzor-anonsiroval-bessrochnuiu-akkreditaciiu-vuzov-s-1-marta-2022-goda> (дата обращения 01.07.2021).

## 1.4. Качество нормативно-правового регулирования

В отсутствие системного регулирования разрешительной деятельности особое значение приобретает соблюдение формальных процедур создания новых разрешительных режимов, ведь каждое разрешение, по смыслу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, является ограничением прав и свобод человека и гражданина. Как отметил Конституционный Суд РФ, «являясь одним из способов государственного регулирования предпринимательства, лицензирование как предоставление специального разрешения на осуществление конкретного вида деятельности ... выступает одновременно одной из конституционно обоснованных форм ограничения экономической свободы»\*. Сказанное по аналогии применимо и к иным формам разрешительной деятельности. В связи с этим можно выделить три основных параметра для оценки качества нормативно-правовой базы разрешительной деятельности:

- наличие *надлежащего нормативного основания* на уровне федерального закона (международного договора). Это требование вытекает из положений российской Конституции, которая предусматривает, что ограничение конституционных прав и свобод может быть установлено только федеральным законом;
- наличие *детального нормативно-правового регулирования* процедуры реализации разрешительных полномочий. Как указывал Конституционный

Суд Российской Федерации, «неоднозначность, неясность и противоречивость правового регулирования неминуемо препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и избирательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод»\*\*. Лучший способ избежать данных негативных последствий — определить с необходимой полнотой и точностью порядок осуществления конкретного вида разрешительной деятельности;

- наличие *административного регламента*. Данный акт содержит наиболее подробные правила осуществления органом публичной власти конкретного разрешительного полномочия. В нем должны быть отражены характеристики, обеспечивающие прозрачность процедуры: закрытый список необходимых документов, срок рассмотрения заявления, основания для отказа и т. п.

В 2016 г. количественная характеристика состояния нормативно-правового регулирования разрешительной деятельности показала достаточно серьезные пробелы по указанным параметрам оценки. Далее будут представлены актуальные данные, отражающие изменения по каждому из них.

### а) Наличие надлежащего нормативного основания

Результаты анализа показали, что надлежащее нормативное основание отсутствует в отношении **37 видов разрешений** (6%). В 2016 г. их количество составляло 28 видов (5%). Таким образом, общее число

выросло на 9 единиц, при этом динамика по различным разрешительным режимам является разнонаправленной. Если в одних случаях (государственная аттестация, предоставление разрешений) законодатель

\* «Конституционно-правовая защита предпринимательства: актуальные аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2018–2020 годов)» // Одобрено решением Конституционного Суда РФ от 17 декабря 2020 г. [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс»

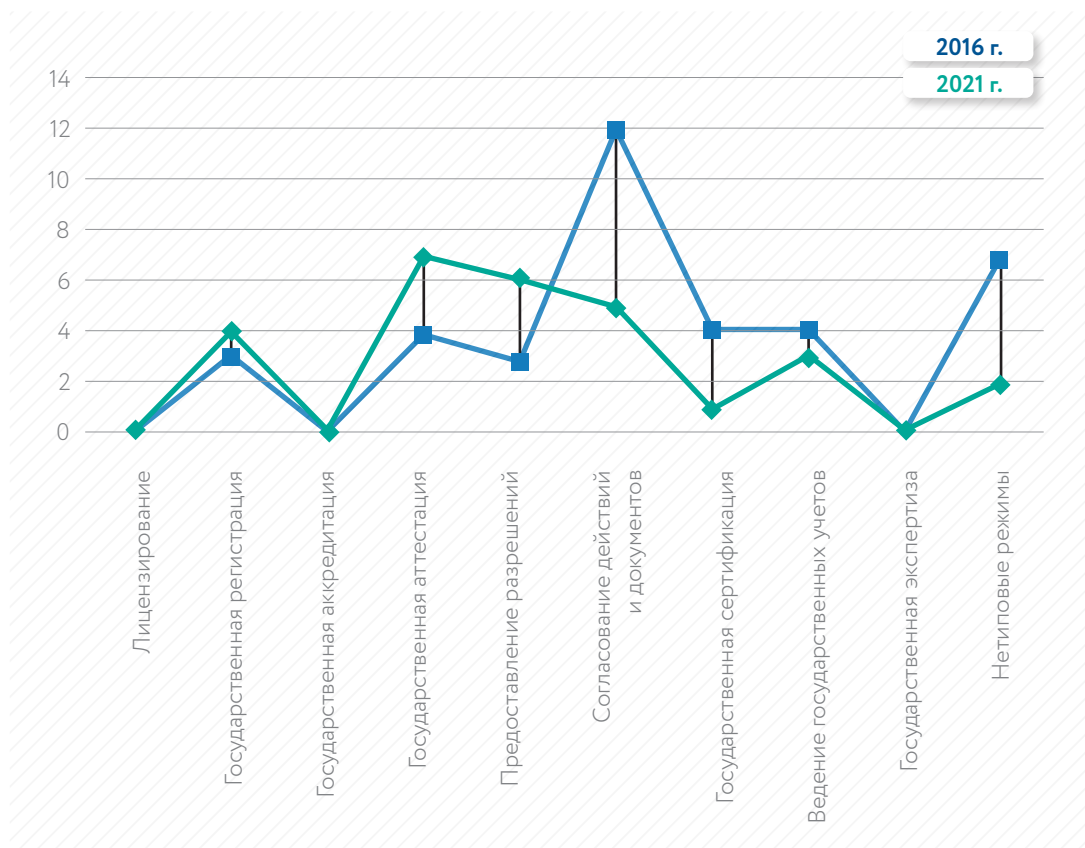
\*\* Например, Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2018 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности ч. 3 ст. 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой некоммерческого партнерства «Спортивно-охотничий клуб «Румелко-Спортинг»»

приблизился к устранению нормативных пробелов, то в других (согласование действий и документов, государственная сертификация, нетиповые режимы) произошло серьезное увеличение количества

видов разрешений, не имеющих достаточного нормативного основания. Распределение таких полномочий по каждому режиму представлено на рисунке 1.6.

## Рисунок 1.6

Изменение числа разрешений, не имеющих надлежащего нормативного основания, по отдельным разрешительным режимам (2016–2021 гг.)



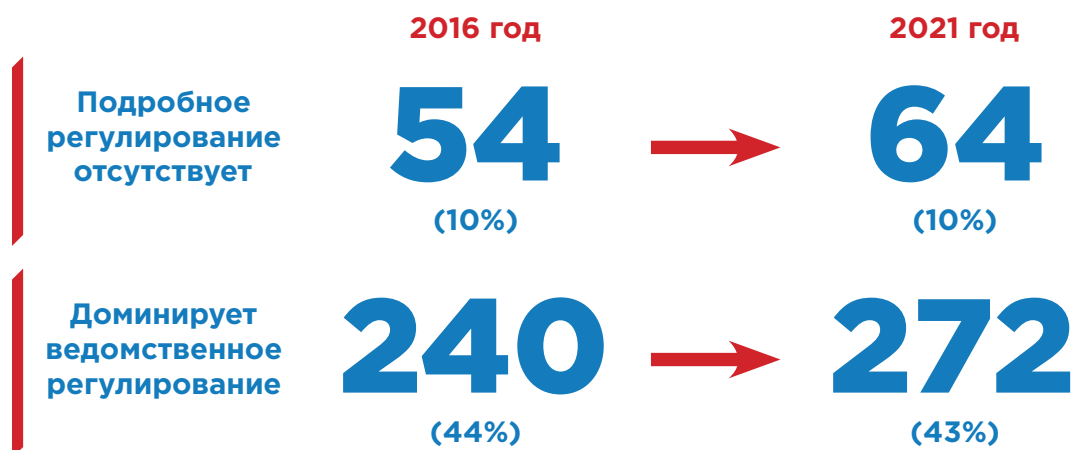
Среди разрешительных полномочий с дефектным юридическим основанием есть ряд разрешений, которые оказывают значимое воздействие на деятельность физических и юридических лиц в конкретных сферах общественных отношений. Показательными примерами могут служить: (1) аттестация на право управления маломерными судами; (2) выдача разрешения на ведение работ с взрывчатыми

материалами промышленного назначения; (3) пономерной учет железнодорожного подвижного состава, эксплуатируемого на путях общего и необщего пользования. К сожалению, некоторые разрешения, не имеющие надлежащего основания (в том числе все вышеперечисленные примеры), существуют в таком состоянии и активно применяются на практике многие годы.

### б) Наличие подробного нормативно-правового регулирования порядка исполнения разрешительных полномочий

Наличие такого регулирования является довольно эффективной гарантией от чрезмерного усмотрения должностных

лиц органов власти. Административная дискреция в разрешительной деятельности, особенно в отсутствие надлежащего



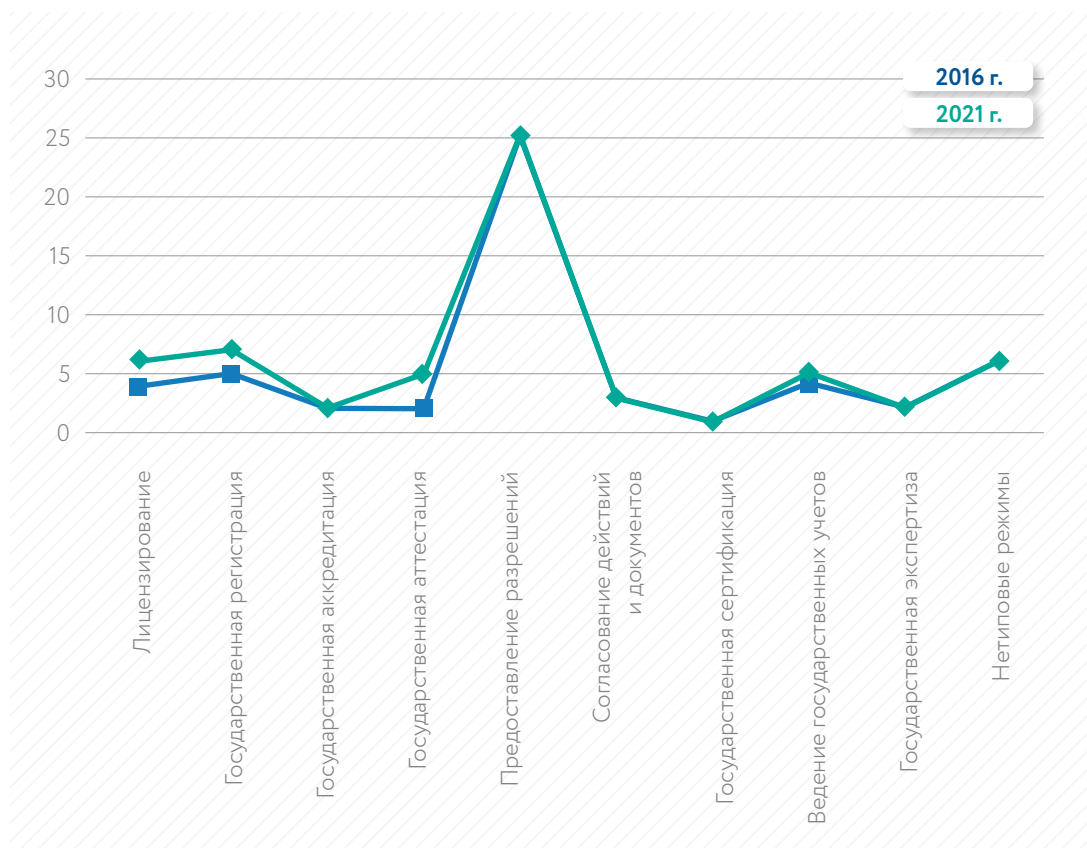
нормативного основания, может стать каналом для внедрения коррупционных практик.

По состоянию на май 2021 г. подробное правовое регулирование отсутствовало в отношении **64 видов разрешений** (10% от общего количества видов разрешений). Порядок осуществления еще **272 видов разрешений** был установлен исключительно или преимущественно в ведомственных нормативно-правовых актах

(43% от общего количества видов разрешений). Интересно, что за прошедшие пять лет абсолютное количество видов разрешений, имеющих дефектное регулирование, выросло в абсолютных значениях, однако их доля осталась почти неизменной. Консервирование проблемы, отсутствие позитивных сдвигов по данному направлению подтверждают и статистические данные в разрезе разрешительных режимов (рисунок 1.7).

### Рисунок 1.7

Изменение числа разрешений, порядок осуществления которых отсутствует (2016–2021 гг.)





Показатель, связанный с доминированием ведомственного регулирования, требует специальных пояснений. Несомненно, наличие ведомственного регулирования лучше, чем полное отсутствие каких-либо подробных правил. Однако превалирование правил, установленных ведомствами по своему усмотрению, порождает опасность формирования чрезмерно высоких административных барьеров. Это происходит отнюдь не по злому умыслу или некомпетентности должностных лиц органов власти, а в силу той роли, которую призваны играть государственные органы, выдающие разрешения: обеспечить общественную безопасность. Ориентируясь прежде всего или исключительно на данную цель, а также забывая о расчете издержек, создаваемых для частных лиц, ведомство может установить правила, хотя и снижающие риск причинения вреда, но формирующие неоправданно высокие издержки физических и юридических лиц.

Вероятность достижения баланса между частными интересами, интересами бизнеса, с одной стороны, и общественными интересами, интересами государства, с другой стороны, гораздо выше, если основные правила выдачи разрешения устанавливаются на уровне федерального закона или, как минимум, постановления Правительства РФ.

Законодателю или высшему органу исполнительной власти гораздо проще подняться над ведомственным представлением, услышать представителей бизнеса и общественности.

Детальный анализ показывает, что по-прежнему есть важные и (или) массовые виды разрешений, в отношении которых на *федеральном уровне* отсутствует актуальное подробное нормативное регулирование порядка предоставления. Примерами таких разрешений могут служить:

- государственная регистрация потенциально опасных химических и биологических веществ;
- аттестация должностных лиц и работников организаций, деятельность которых связана с производством, хранением, транспортировкой и реализацией пищевых продуктов и питьевой воды, воспитанием и обучением детей, коммунальным и бытовым обслуживанием населения;
- согласование правил эксплуатации гидротехнических сооружений судоходных и портовых гидротехнических сооружений;
- выдача племенных свидетельств.

## в) Наличие административных регламентов

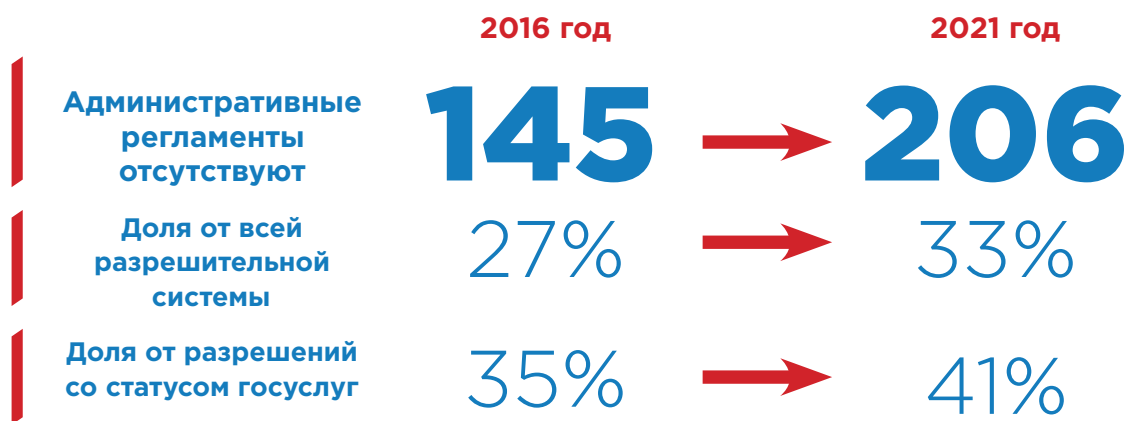
В подавляющем большинстве случаев деятельность по предоставлению разрешений имеет статус государственных (муниципальных) услуг. Это означает, что в отношении большей части разрешений должны быть приняты административные регламенты. Вместе с тем данное требование не распространяется на разрешения, которые не являются государственными (муниципальными) услугами в понимании действующего законодательства:

- разрешения, предоставляемые Банком России, ЦИК России, а также государственными предприятиями и учреждениями, подведомственными органам исполнительной власти;
- разрешения, предоставляемые негосударственными организациями, наделенными публично-властными полномочиями (например, Российским союзом автостраховщиков и т.д.);

- разрешения, предоставляемые без запроса со стороны частных лиц (например, регистрация наименований географических объектов).

Помимо этого, на федеральном уровне не предусмотрено принятие административных регламентов в отношении государственных и муниципальных услуг, являющихся собственными полномочиями субъектов РФ и муниципальных образований.

По состоянию на май 2021 г. требование о наличии административного регламента, принятого на федеральном уровне, распространялось на 497 видов разрешений, из которых фактически данные нормативно-правовые акты были приняты только для 291 вида разрешений. Соответственно, необходимые административные регламенты не были приняты в отношении оставшихся 206 видов разрешений, что составляет 33% от общего количества видов



разрешений или 41% от числа разрешений, для которых законодатель предусмотрел требование о наличии соответствующего акта.

За прошедшие пять лет ситуация несколько ухудшилась. Так, в 2016 г. необходимость в принятии административных регламентов существовала в отношении 420 видов разрешений, из которых фактически данные акты были приняты для 275 видов разрешений. Следовательно, административные регламенты отсутствовали в отношении 145 видов разрешений, что равнялось 27% от общего количества видов разрешений и 35% от числа разрешений, для которых административные

регламенты обязательны исходя из действующих требований законодательства.

Динамика по каждому разрешительному режиму представлена на рисунке 1.8. На нем отлично видно, что количество видов разрешений, не имеющих административных регламентов, увеличилось по почти по всем разрешительным режимам (исключение составила государственная аккредитация). В некоторых случаях рост достигает почти двукратной величины (например, государственная аттестация, согласование действий и документов, нетиповые режимы) и, тем самым, значительно превышает общий прирост видов разрешений.

### Рисунок 1.8

Количество видов разрешений с отсутствующим административным регламентом (2016–2021 гг.)



## 1.5. Платность разрешительных режимов

Помимо трудно измеримого «давления» нарастающих разрешительных полномочий, существует вполне объективный критерий оценки их материального значения для граждан и организаций — платность предоставления конкретных разрешений. Как показали проведенные исследования, разрешительная деятельность осуществляется как на бесплатной, так и на возмездной основе. В России превалирует безвозмездный способ предоставления отдельных разрешений, однако «платные» разрешительные режимы могут обладать весьма непредсказуемыми правилами расчета размеров взимаемой платы.

Сама взимаемая плата может иметь статус либо государственной пошлины, либо иной платы. Последняя включает в себя целую группу различных сборов:

- патентную пошлину;
- плату, взимаемую органами власти или казенными учреждениями;
- плату, взимаемую бюджетными и автономными учреждениями;
- плату, взимаемую негосударственными организациями, как коммерческими, так и некоммерческими.

Примечательно, что правила взимания различных видов иной платы могут носить противоположный характер. Так, размеры *патентной пошлины* установлены постановлениями Правительства Российской Федерации\* в форме фиксированных сумм. Пошлины подлежат зачислению в доход федерального бюджета, а органы власти, являющиеся администраторами соответствующих доходов, не вправе распоряжаться данными средствами. В то же время некоторые *сборы, взимаемые бюджетным или автономным учреждением*, предполагают самостоятельное определение размера взимаемой платы такими учреждениями, что потенциально способствует возникновению спорных ситуаций.

*Примером может служить профессиональная гигиеническая подготовка и аттестация*

*отдельных категорий работников (с внесением сведений в личные медицинские книжки), осуществляемые ФБУЗ «Центры гигиены и эпидемиологии» Роспотребнадзора. Помимо возможности определять размер платы, бюджетные и автономные учреждения также обладают определенной свободой по распоряжению средствами, полученными в результате взимания данной платы.*

Проведенная инвентаризация показала, что и пять лет назад, и в настоящее время не только большая часть разрешений предоставляется бесплатно, но и среди возмездных форм разрешительной деятельности преобладают государственные пошлины. Подробные сведения о платности разрешительных режимов представлены на рисунке 1.9.

В 2021 г. более половины всех видов разрешений (343 вида, что составляет 55% от общего количества) предоставляются без взимания платы. Выдача еще 218 разрешений (35%) предусматривает обязанность заявителя уплатить государственную пошлину в размере, предусмотренном Налоговым кодексом РФ. В рамках предоставления 37 видов разрешений (6%) взимается иная плата. В отношении 28 видов разрешений (4%) четкое регулирование платности отсутствует.

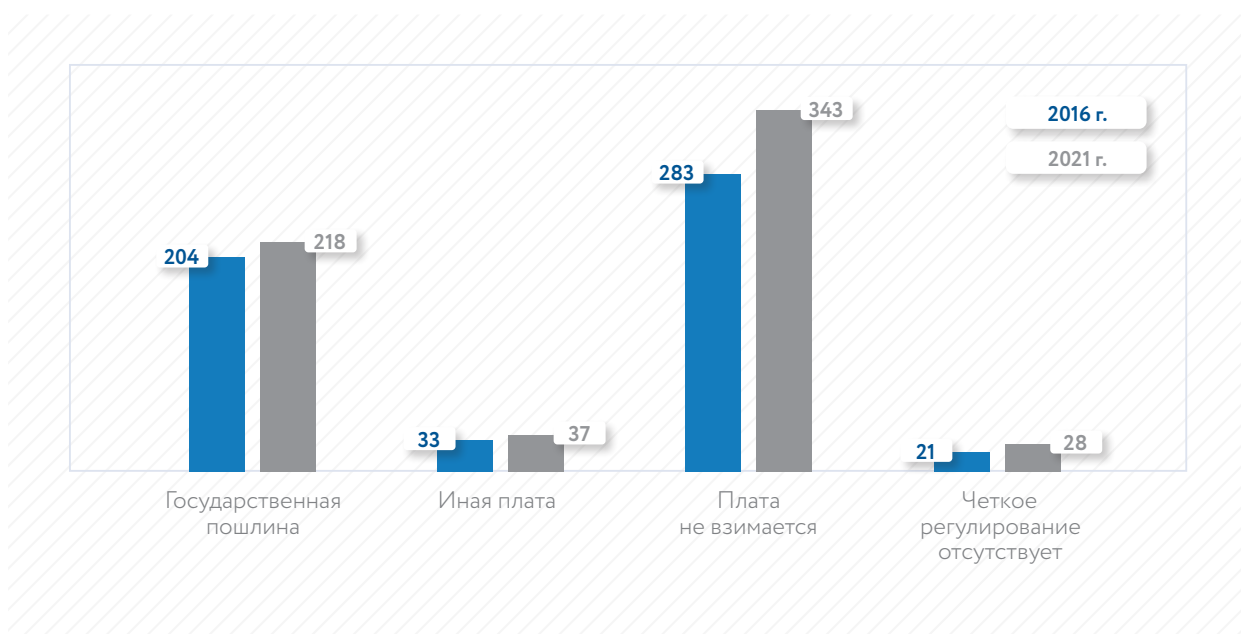
В целом же, за прошедшие 5 лет доля разрешений, предоставляемых без взимания платы, несколько возросла (с 52% до 55%), что заслуживает позитивной оценки, поскольку *снижает административные барьеры* финансового характера для заявителей, обращающихся за получением разрешений. В то же время нужно отметить и некоторые негативные явления.

Во-первых, существует проблема разрешений, *платность которых не имеет четкого регулирования*. Такая ситуация возможна, если нормы НК РФ или иных нормативно-правовых актов, устанавливающие случаи взимания государственной пошлины или иной платы соответственно, носят абстрактный характер, а отраслевые акты не

\* Перечень действий, за совершение которых взимается патентная пошлина, и размеры данной пошлины установлены постановлением Правительства РФ от 10 декабря 2008 г. № 941 и постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2009 г. № 735.

## Рисунок 1.9

### Платность разрешительной деятельности (2016–2021 гг.)



содержат какого-либо указания на платность (бесплатность) разрешения. Это порождает неопределенность и создает возможность для двоякого толкования законодательства.

Хорошим примером данной проблемы является государственная аттестация. Так, согласно п. 72 ч. 1 ст. 333.33 НК РФ, государственная пошлина в том числе взимается за действия, совершаемые уполномоченными органами при проведении аттестации. За выдачу свидетельства, аттестата, либо иного документа, подтверждающего уровень квалификации, должна взиматься пошлина в размере 1 300 рублей.

Для большинства видов аттестации подзаконные акты ведомств содержат прямое указание на взимание государственной пошлины или на бесплатность аттестации.

Однако в 15 видах (1/3 от общего числа) нормативно-правовые акты, определяющие порядок осуществления аттестации, либо отсутствуют, либо не содержат прямого указания на платность или бесплатность данной государственной услуги. Так правовая неопределенность возникает даже в тех случаях, когда на законодательном уровне вопрос нормативно урегулирован.

Во-вторых, хотя доля разрешений, за предоставление которых предусмотрено взимание иной платы, и доля разрешений, не имеющих четкого регулирования платности, невелики, за прошедшие 5 лет она не снизилась, а абсолютное количество даже немного возросло, что может вызвать только сожаление. Особое беспокойство вызывает прирост разрешений, четкое регулирование платности которых отсутствует (на 33%).

## 1.6. Предложения по совершенствованию

Результаты вновь проведенного обследования разрешительной деятельности государства позволяют сделать два важнейших вывода.

Во-первых, имеет место поступательное расширение разрешительной системы, включение в ее орбиту все новых сфер общественных отношений, новых видов деятельности, новых объектов. При этом введение новых видов разрешений идет гораздо интенсивней, чем отмена уже существующих. Общий рост числа разрешений на 16% за последние пять лет со всей очевидностью указывает именно на это.

Несомненно, государственное регулирование в целом и разрешительная деятельность в частности являются часто полезным, а иногда необходимым «лекарством», которое позволяет лечить болезнь под названием «недобросовестное поведение частных лиц», лечить «провалы рыночной экономики». Однако любые «лекарства» должны применяться в умеренном количестве, сбалансированно. Ситуация с государственными разрешениями полностью аналогична: их избыточное применение, хотя и позволяет повысить уровень безопасности, стесняет частную инициативу, препятствует развитию бизнеса и внедрению инноваций.

Во-вторых, все основные проблемы российской разрешительной системы, выявленные еще в 2016 г., за последние пять лет так и не были решены, а некоторые даже усугубились. По-прежнему сохраняются случаи предоставления разрешений, не имеющих надлежащего законодательного основания и созданные на основе ведомственных нормативных актов. Не снижается количество видов разрешений, не имеющих подробного нормативно-правового регулирования порядка предоставления, а также число видов разрешений, урегулированных исключительно или преимущественно ведомственными актами. Усугубилась ситуация с отсутствием административных регламентов.

Приятным исключением из указанной тенденции является увеличение доли разрешений, предоставляемых на безвозмездной основе. Однако это позитивное движение омрачается ростом количества видов разрешений, за предоставление которых взимается плата, не имеющая статуса государственной пошлины, а также видов разрешений, вопрос платности которых урегулирован ненадлежащим образом.

Все это сохраняет актуальность вопроса, как сделать разрешительную систему эффективной для всего общества и минимально затратной для бизнеса. Основной рецепт, который видится сейчас, — это установление **законодательных рамок для разрешительной деятельности путем принятия базового Федерального закона «О разрешительной деятельности в Российской Федерации».**

Необходимо выработать общие правила работы, за которые не смогут выходить федеральные органы исполнительной власти. В случае принятия соответствующего закона, в нем следует учесть следующие нормативные решения, предложенные еще в 2016 г.:

- ➔ закрепление понятия разрешительной деятельности и понятий для всех разрешительных режимов;
- ➔ закрепление исчерпывающего перечня видов разрешений, относящихся к каждому разрешительному режиму;
- ➔ формирование единой системы статистического наблюдения за разрешительной деятельностью.

Кроме того, ядром потенциального законодательного регулирования разрешительной деятельности (по образцу, например, лицензирования) должны выступить **принципы и стандарты осуществления разрешительной деятельности**, примерная модель которых представлена в таблице 1.2

## Таблица 1.2

### Перспективные стандарты осуществления разрешительной деятельности

<b>Общие положения</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Цели, задачи и принципы предоставления разрешений</li> <li>2. Перечень возможных разрешительных режимов (форм разрешительной деятельности)</li> <li>3. Полномочия органов публичной власти по предоставлению разрешений</li> <li>4. Права, обязанности и ответственность должностных лиц, осуществляющих разрешительную деятельность</li> <li>5. Основные положения, касающиеся обязательных требований, проверяемых при предоставлении разрешений</li> <li>6. Действие выданных разрешений по времени и территории</li> <li>7. Виды платы при предоставлении разрешений, основания для ее взимания</li> </ol>
<b>Порядок организации и осуществления разрешительной деятельности</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Порядок подачи обращений заявителей о предоставлении разрешений и порядок принятия соответствующего решения</li> <li>2. Порядок переоформления разрешения</li> <li>3. Порядок осуществления контроля за исполнением условий разрешения</li> <li>4. Порядок приостановления, возобновления разрешения, прекращения его действия (в том числе в результате аннулирования)</li> <li>5. Порядок формирования и ведения реестров выданных разрешений</li> <li>6. Порядок предоставления информации по вопросам осуществления разрешительной деятельности</li> </ol>

После принятия соответствующего рамочного регулирования следующим шагом государства может стать ликвидация множества *обнаруженных пробелов в нормативно-правовой базе разрешительной деятельности*. В частности, требуется

- внести нормативные изменения, исключающие предоставление разрешений без указания в федеральном законе (международном договоре);
- обеспечить достаточное нормативно-правовое регулирование порядка предоставления всех видов разрешений;
- принять отсутствующие административные регламенты и пресечь действия ведомств по уклонению от своевременного принятия данных актов;
- сократить случаи предоставления разрешений подведомственными организациями, которые не имеют статуса органов власти.

Также кодификация законодательства о разрешениях, унификация правил разрешительной деятельности облегчит системную цифровизацию данной сферы.

Например, комплексный подход, включающий в себя создание Единого реестра видов разрешений, Единого реестра выданных разрешений, а также интернет-портала, содержащего сведения из указанных реестров, информационные материалы о порядке получения, переоформления разрешений, порядке контроля за соблюдением условий выдачи разрешений (так называемые разрешительные требования), порядке приостановления и возобновления разрешений, прекращения их действия в купе с уже существующими инструментами ЕПГУ позволит достигнуть сразу нескольких целей.

Во-первых, соискатели и обладатели разрешений получат удобный инструмент поиска и получения исчерпывающей и актуальной информации о порядке и условиях

получения всех (!) разрешений, выдаваемых органами публичной власти и уполномоченными организациями, порядке осуществления дальнейшей предпринимательской и иной деятельности в соответствии с требованиями выданных разрешений\*.

Во-вторых, станет возможным перевести значительный объем взаимодействия между соискателем (обладателем) разрешения и уполномоченным органом власти (организацией) полностью в электронный вид, а равно внедрить реестровую модель фиксации предоставленных разрешений, что позволит сократить обмен бумажными документами и отказаться во многих случаях от предоставления разрешительного документа в традиционном виде на бумажном бланке, защищенном от подделки.

В-третьих, все заинтересованные физические и юридические лица получат удобный

инструмент для проверки наличия конкретных разрешений у своих контрагентов, что облегчит как бизнесу, так и гражданам выбор добросовестных и надежных партнеров, снизит издержки при принятии соответствующего решения.

Наконец, в-четвертых, будет создано эффективное средство для ведения полного учета о количестве предоставленных, переоформленных, проверенных, приостановленных, возобновленных и прекращенных разрешениях, а также о кадровых и финансовых ресурсах, затраченных на разрешительную деятельность. Наличие достоверной, точной и оперативной информации позволит широкому кругу органов власти (начиная от Правительства Российской Федерации и заканчивая самими органами, выдающими разрешения) повысить качество принимаемых управленческих решений.

\* Интересным и полезным для России примером может служить созданный в Канаде единый портал, аккумулирующий сведения о разрешениях и лицензиях, выдаваемых не только на федеральном уровне власти, но и на уровне провинций (т. е. субъектов федерации), а также муниципалитетов. Подробнее см.: Permits, licences and regulations [Electronic resource] // Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/services/business/permits.html> (дата обращения 25.09.2021).

# «РЕГУЛЯТОРНАЯ ГИЛЬОТИНА» ОПУСТИЛАСЬ, ЧТО ДАЛЬШЕ?

К 1 января 2021 г. в России завершился масштабный проект по проведению «регуляторной гильотины» обязательных требований. По данным Минэкономразвития России\*, к началу 2021 г. было отменено более 11,6 тыс. нормативных правовых актов и документов. В частности, признан недействующим 8631 акт советского периода и отменены 3003 акта, изданных после 1991 г. Взамен них принято 447 новых актов с обязательными требованиями.

Проект был реализован стремительно. Планы проведения «регуляторной гильотины» начали разрабатываться в 2018 г., а ее реализация началась уже летом 2019 г. после утверждения Председателем Правительства Российской Федерации 29 мая 2019 г. Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины». 1 января 2021 г. проект был уже завершен.

В настоящем докладе проанализирован ход реализации проекта, и подведены его некоторые итоги.

\* Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. // Минэкономразвития России, 28.12.2020 [Электронный ресурс]. URL: [https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\\_regulirovanie\\_v\\_usloviyah\\_covid19\\_itogi\\_2020.pdf.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf.pdf) (дата обращения 04.03.2021)



## 2.1. Содержание и ход реализации проекта

### Понятие «регуляторной гильотины» и аналогичные проекты за границей

«Регуляторной гильотину» можно определить как кампанию по массовому пересмотру действующих обязательных требований в значительном количестве сфер регулирования, направленную на их совершенствование (упрощение, актуализацию, упорядочивание). Такой механизм разработан и применен впервые не в России. Более того, термин «регуляторной гильотины» является торговой маркой консалтинговой компании «Джейкобс, Кордова и партнеры». На сайте компании указывается, что такой подход применен не менее чем в 10 странах, среди которых Вьетнам, Мексика, Кения, Украина, Хорватия, Сербия и др. Как утверждается, реализация проекта в таких странах позволила устранить от 8,8% до 68% регуляций и упростить от 7,2% до 77% регуляций\*.

Процедура «регуляторной гильотины» описана в докладе Скотта Джейкобса, подготовленного в преддверии проведения этой процедуры в Хорватии в 2005 г.\*\* Автор отмечал, что процедуры могут различаться по стилю, объёму, скорости и результатам, но общие принципы «гильотины» одни и те же независимо от страны. Общий её порядок включает следующие этапы:

- 1) определение объёма реформы (из каких сфер и какие типы норм подлежат «гильотинированию»);
- 2) обеспечение правовой основы процедуры;
- 3) предписание органам государственной власти подготовить список нормативно-правовых актов, относящихся к сфере «гильотины»;
- 4) оценка нормативно-правовых актов в списках на предмет их необходимос-

ти, законности и препятствованию бизнесу;

- 5) пересмотр этих оценок центральным независимым органом по «гильотине»;
- 6) консультация с заинтересованными субъектами и подготовка итоговых перечней актов, подлежащих отмене, пересмотру или сохранению;
- 7) принятие единого решения по данным перечням;
- 8) все акты, попадающие в перечень актов, подлежащих отмене автоматически прекращают своё действие («гильотина падает»);
- 9) по итогам реализации проекта должен быть создан единый реестр нормативно-правовых актов, подлежащих исполнению. Соответственно, никакие другие акты не могут регулировать общественные отношения в сферах, в которых «упала гильотина». Все вновь принимаемые акты с обязательными требованиями должны в течение одного дня с момента их принятия вноситься в этот реестр (принцип позитивной безопасности («positive security»)).

Обосновывая необходимость ведения исчерпывающего реестра обязательных требований после реализации проектов «регуляторной гильотины», эксперты ссылаются на опыт Швеции, в которой Правительство еще в 1984 г. пришло к выводу о том, что из-за множества подзаконных нормативных актов, изданных большим количеством органов власти, оно само не имеет возможности определить, что оно требует от частных лиц. В связи с чем было принято решение составить исчерпывающий

\* Пересмотр устаревших регуляций посредством Регуляторной Гильотины // Сайт компании «Джейкобс, Кордова и партнеры» [Электронный ресурс]. URL: <http://regulatoryreform.com/гильотины/> (дата обращения 28.09.2021)

\*\* Jacobs Scott. The regulatory Guillotine Strategy. Preparing the Business Environment in Croatia for Competitiveness in Europe. // United States Agency for International Development. 2005. Page 4-5. [Электронный ресурс] URL: [https://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNADG614.pdf](https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADG614.pdf) (дата обращения 10.04.2021).

перечень нормативно-правовых актов до 1 июля 1986 г. По мере подготовки этих реестров многие акты отменялись, а все акты, не попавшие в реестры, автоматически утрачивали юридическую силу. Этот подход оказался крайне удачным. В частности, в сфере образования было отменено 90% актов, а Правительство Швеции впервые получило комплексное представление относительно своей нормативной системы. Помимо этого, по мнению авторов, реформа имела также косвенные результаты — снижение темпов принятия новых актов\*.

Задачами проектов по массовому пересмотру обязательных требований, проводимых в различных странах, в конечном счете, является снижение административного давления на экономику и, как следствие, стимулирование дополнительной производственной и деловой активности и привлечение инвестиций. Исследователями утверждается, что проведение

«регуляторной гильотины» в Хорватии (2006–2007 гг.) позволило сэкономить бизнесу 65,6 млн долларов США за 9 месяцев (0,13% ВВП). Это привело к дополнительному росту ВВП Хорватии на 0,2–0,3%. В Австралии программа дерегулирования (2008–2013 гг.) позволила сократить административные издержки на 5,5% ВВП и обеспечить дополнительный экономический рост в размере 1,3% ВВП\*\*.

Кроме того, исследователи находят связь между плотностью регулирования и уровнем бедности. В частности, утверждается, что увеличение регуляторной нагрузки на 10% приводит к увеличению показателя бедности на 2,5%\*\*\*.

В условиях спада экономического развития и кризиса, вызванного пандемией, реализация механизма «регуляторной гильотины» в России в 2020 г. была крайне актуальной.

## Реализация проекта «регуляторной гильотины» в России

Впервые в публичной дискуссии проведение «регуляторной гильотины» в России начало обсуждаться в июне 2018 г. В тот период Минэкономразвития России предложило дополнить очередную версию подготавливаемого законопроекта о государственном контроле (надзоре) положением о том, что требования к бизнесу, которые были введены до появления механизма оценки регулирующего воздействия в 2010 г., должны быть пересмотрены. Такая поправка была предложена ко второму чтению данного законопроекта\*\*\*\*.

Реализация «регуляторной гильотины» была обозначена среди основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 г. (утверждено Правительством РФ 29 сентября 2018 г.). «Гильотинировать» предлагалось все акты, принятые до середины 2010 г.

Принятые решения были представлены Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым в ходе выступления 15 января 2019 г. в Москве на X Гайдаровском форуме в Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

На Петербургском международном экономическом форуме, проходившем 6–8 июня 2019 г., представлен проект федерального закона «Об обязательных требованиях». В нем на законодательном уровне предлагалось закрепить порядок проведения «регуляторной гильотины». В указанной редакции предлагалось установить, что с 1 января 2021 г. не смогут применяться обязательные требования, установленные нормативными правовыми актами, вступившими в силу до 1 июля 2020 г.

\* Jacobs S., Astrakhan I. Effective and Sustainable Regulatory Reform: The Regulatory Guillotine in Three Transition and Developing Countries. Paper presented at World Bank Conference Reforming the Business Environment: From Assessing Problems to Measuring Results, 29 Nov – 1 Dec, 2005, Cairo. Page 18.

\*\* Цыганков Д.Б., Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Соболев Д.В. и др. Регуляторная политика в России: основные тенденции и архитектура будущего / Под ред. М.О. Комина. М., 2018. С. 8-9.

\*\*\* Chambers D., McLaughlin P., Stanley L. (2019). Regulation and poverty: An empirical examination of the relationship between the incidence of federal regulation and the occurrence of poverty across the US state. Public Choice, Vol. 180, No. 1–2. 144 pp.

\*\*\*\* Требования к бизнесу отправят на гильотину // Известия, 29.06.2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://iz.ru/758588/inna-grigoreva/trebovaniia-k-biznesu-otpraviat-na-gilotinu> (дата обращения 05.03.2021).

Фактически «регуляторная гильотина» начала реализовываться после утверждения Плана мероприятий («дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» Правительством РФ 29 мая 2019 г.

Другие вехи реализации проекта «регуляторной гильотины» в России приведены на рисунке 2.1.

**Рисунок 2.1**  
Основные вехи реализации «регуляторной гильотины»



Как следует из рисунка 2.1, проектировки механизма «регуляторной гильотины» уточнялись вплоть до самого последнего момента ее реализации. При этом законодательно данный механизм был урегулирован только через год после его начала. Отсутствие законодательного регулирования столь масштабного проекта на первых этапах его реализации приводило к его институциональной слабости\*. Участники

проекта могли не верить в него или рассчитывать на то, что дата, когда «гильотина» должна опуститься, будет перенесена. Такие настройки снижали темпы работы.

Ни рисунке 2.2 перечислены основные условия проведения «регуляторной гильотины» в России. Окончательно такие условия были закреплены в ст. 15 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации».

## Рисунок 2.2

### Основные правила «гильотины»

Правительство РФ определяет сферы проведения регуляторной гильотины

Правительство РФ до 1 января 2021 г. в определенных им сферах обеспечивает отмену актов с обязательными требованиями:

- актов Правительства РФ;
- актов федеральных органов исполнительной власти;
- правовых актов органов государственной власти РСФСР и СССР

Если акты вступили в силу до 1 января 2020 г., и они не отменены Правительством РФ, после 1 января 2021 г. не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, а также их применение как основание для привлечения к административной ответственности

Правительство РФ вправе определить перечень актов, принятых до 1 января 2020 г., действие которых будет сохранено после 1 января 2021 г.

\* Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.



## Александр Шохин

Президент Российского  
союза промышленников  
и предпринимателей

**Расскажите о роли РСПП в формировании рабочих групп «регуляторной гильотины». Как отбирались представители бизнеса в такие рабочие группы? Имелись ли к ним какие-либо требования, много ли было желающих участвовать в такой общественной деятельности?**

РСПП активно участвовал в формировании рабочих групп. Кандидатуры в составы рабочих групп представляли профильные комитеты и комиссии РСПП. Бизнес выражал высокую заинтересованность в участии в реализации «регуляторной гильотины», было представлено более 200 кандидатур. Большинство из них вошло либо в составы рабочих групп, либо стали экспертами при рабочих группах.

Вместе с другими ведущими бизнес-объединениями (ТПП РФ, «Деловой Россией», ОПОРОЙ РОССИИ) мы подготовили и направили в Правительство РФ консолидированные предложения по сопредседателям рабочих групп. 14 представителей РСПП стали сопредседателями рабочих групп.

**Предпринимались ли какие-то меры, направленные на то, чтобы позиция члена рабочей группы от бизнеса представляла интересы той или иной отрасли в целом, а не личного мнения члена рабочей группы или интересов конкретной компании, в которой работает член рабочей группы?**

В составы рабочих групп включались, как правило, представители бизнеса, имеющие опыт общественной деятельности в рамках предпринимательских организациях (РСПП, ТПП РФ, «Деловой России», ОПОРЫ РОССИИ) и отраслевых ассоциаций. Это помогало обеспечивать сбалансированные позиции членов рабочей группы от бизнеса.

Кроме того, решения рабочих групп принимались голосованием большинством представителей бизнеса. Встречались случаи, когда позиция сопредседателя рабочей группы от бизнеса расходилась с мнением большинства членов рабочей группы. Это позволяло избежать принятия решений, не учитывающих широкий спектр мнений представителей бизнеса.

**Вы довольны работой представителей бизнеса в рабочих группах? Были ли они в достаточной степени активны и мотивированы действительно упростить существующее регулирование представляемых ими отраслей экономики?**

Стоит поблагодарить представителей бизнеса в рабочих группах за ту огромную работу, которую они проделали по пересмотру и актуализации обязательных требований. Предприниматели заинтересованы в снижении издержек, возникающих из-за некачественного регулирования, поэтому их активность и мотивация по созданию качественного современного регулирования хозяйственной деятельности была на высоком уровне.

**Был ли бизнес в целом услышан при реализации механизма «регуляторной гильотины»? Насколько имеющиеся ожидания от проекта на его старте соответствуют тому, что получилось?**

В целом, бизнесу удалось наладить конструктивную работу с федеральными органами исполнительной власти при реализации механизма «регуляторной гильотины». Вместе с тем, по отдельным вопросам найти взаимопонимание было

трудно. В связи с этим необходимо отметить важную роль Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, которая не раз поддерживала позицию бизнеса при рассмотрении спорных проектов нормативных правовых актов.

Подводить окончательные итоги «регуляторной гильотины» пока преждевременно. В 2021 г. еще предстоит много работы для завершения этой реформы.

**Приходилось ли Вам лично участвовать в решении каких-то конкретных вопросов отладки деятельности рабочих групп или все работало, как часы? Что сейчас бы по итогам реализации механизма в 2020 г. Вы считали бы нужным поменять в реализации проекта?**

На начальном этапе реализации механизма «регуляторной гильотины» мы активно и довольно долго обсуждали с Правительством РФ вопросы организации деятельности рабочих групп. К сожалению, нам не удалось убедить Правительство РФ создать координационную площадку — Совет, состоящий из сопредседателей рабочих групп от экспертного и делового сообщества, а также представителей объединений предпринимателей, который мог бы обеспечивать соблюдение баланса интересов между субъектами разных отраслей экономики. Многие вопросы можно было бы оперативно решать на этой площадке, особенно на начальном этапе реформы, когда рабочие группы нуждались в методической помощи и формировании единых подходов к оценке рассматриваемых проектов нормативных правовых актов.

**Как Вы оцениваете в целом результаты реализации механизма «регуляторная гильотина»? Работа больше удалась или не удалась?**

В целом, можно оценить положительно результаты реализации механизма «регуляторной гильотины». Было отменено большое количество избыточных устаревших актов. Например, в сфере пожарного надзора было отменено 53 постановления Правительства РФ и 128 нормативных правовых актов МЧС России, устанавливающих обязательные требования. Взамен принято 9 постановлений Правительства РФ и 10 приказов МЧС России. Вместе с тем, недостаточно внимания было уделено анализу федеральных законов, содержащих избыточные и устаревшие обязательные требования.

## Система управления «регуляторной гильотиной»

Центром управления проектом «регуляторной гильотины» была Подкомиссия по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти\* при Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

При Подкомиссии было образовано более 40 рабочих групп по реализации механизма «регуляторной гильотины» по сферам деятельности федеральных органов исполнительной власти. В состав рабочих групп включались представители власти, бизнеса, отраслевых союзов, ассоциаций и объединений. Рабочие группы оценивали предложения ведомств по отмене старых и принятию новых нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования к регулируемой деятельности.

Сопредседателями рабочих групп являлись представитель от экспертного и делового сообщества и представитель от органа власти. В рамках рабочих групп проводились отдельные заседания только членов рабочих групп от экспертного и делового сообщества в целях выработки ими консолидированной позиции. Затем консолидированная позиция экспертного и делового сообщества по тому или иному вопросу рассматривалась на заседаниях рабочих групп в полном составе с участием представителей от органов власти.

Кроме того, в выработке решений по «регуляторной гильотине» (по принятию новых и отмене старых актов) участие принимали Минэкономразвития России (в рамках процедуры оценки регулирующего воздействия) и Минюст России (в рамках правовой экспертизы).

При наличии разногласий между регуляторами, рабочими группами, Минэкономразвития России и Минюстом России окончательное решение принималось

Подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти ((пп «б<sup>1</sup>» п. 4 Положения о Правительственной комиссии по проведению административной реформы, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 г. № 451).

Организационная схема управления реализацией механизма «регуляторной гильотины» представлена на рисунке 2.3.

В состав каждой из рабочих групп включалось примерно 17 человек (всего 738 членов по всем рабочим группам), при этом 15% членов рабочих групп являлись представителями от органа власти (регулятора и его подведомственных организаций в соответствующей сфере деятельности рабочей группы), а остальные 85% — представителями от отраслевых союзов.

В 2020 г. Подкомиссией по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти было проведено 49 заседаний и рассмотрено 439 проектов НПА:

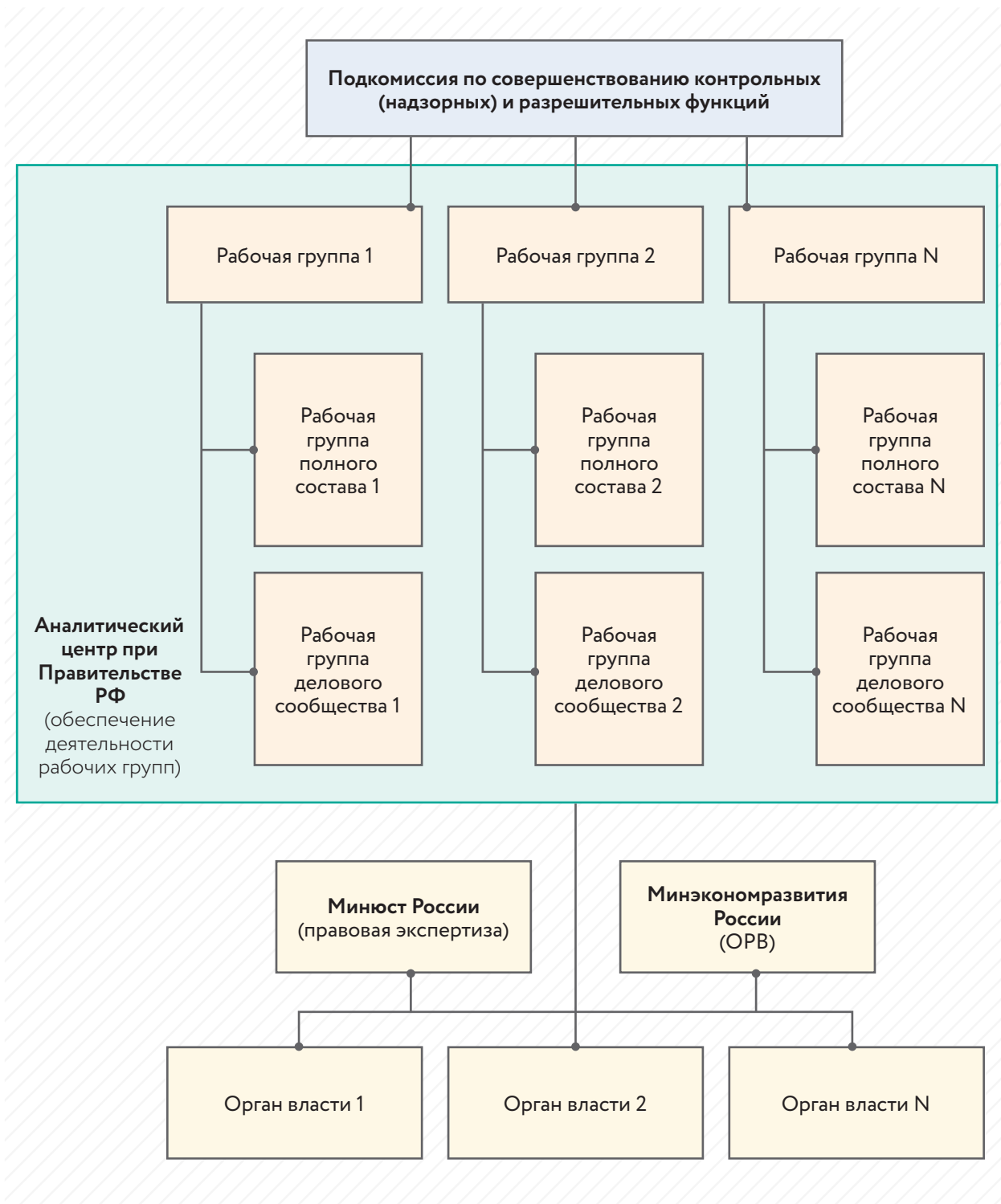
- ➔ одобрено 299 проектов (68,1%), в том числе 20 проектов НПА о признании утратившими силу актов по «перечням гильотины»;
- ➔ одобрено с замечаниями или под условием 98 проектов (22,3%), в том числе 19 проектов НПА о признании утратившими силу актов по «перечням гильотины»;
- ➔ 42 проекта не одобрены (9,6%), из них 9 — не поддержаны, 22 — отправлены на доработку, рассмотрение 11 проектов актов перенесено.

Данные результаты представлены на рисунке 2.4.

\* Положение о рабочих группах по реализации механизма «регуляторной гильотины» было утверждено протоколом заседания Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти от 20 декабря 2019 г. № 2 с последующими изменениями и дополнениями.

### Рисунок 2.3

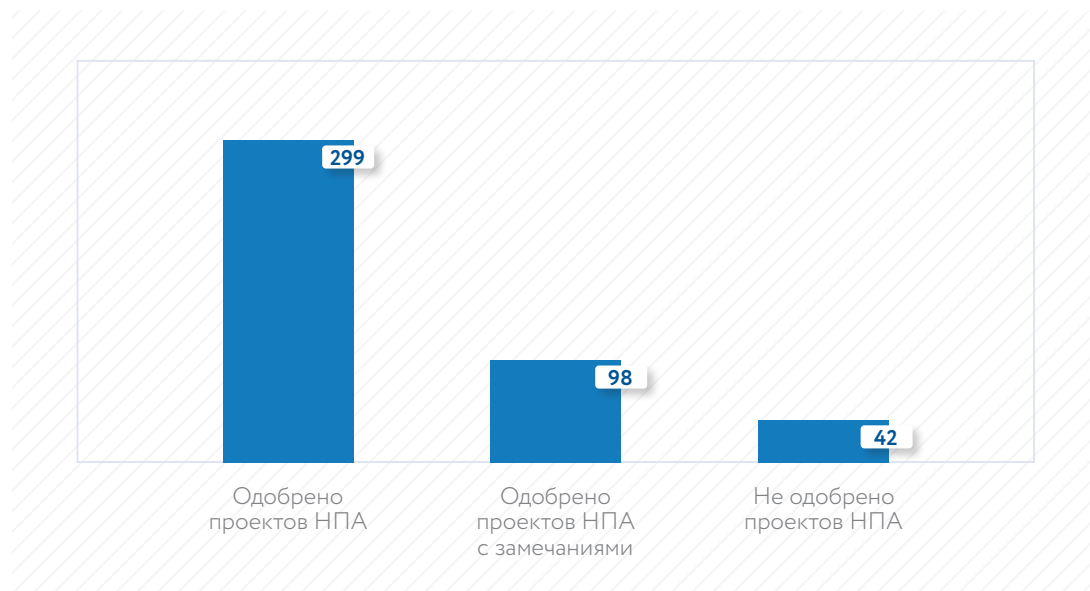
Организационная схема управления реализацией механизма «регуляторной гильотины»





## Рисунок 2.4

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



Правительство РФ установило, что для государственной регистрации Минюстом России нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, необходимо обязательно прикладывать протокол заседания рабочей группы или протокол заседания Правительственной комиссии по проведению административной реформы или ее подкомиссии. Без прохождения данных фильтров невозможно принять новый акт с обязательными требованиями.

Таким образом, бизнес, деловое сообщество имели весомые рычаги влияния на принятие нового регулирования при проведении «регуляторной гильотины». В то же время такое влияние ограничивалось только локальными вопросами, которые затрагивались в конкретных проектах нормативных правовых актов, рассматриваемых рабочей группой. С деловым сообществом не согласовывалась целевая модель регулирования соответствующей сферы регулирования. Также члены рабочих групп не могли потребовать удалить из разрабатываемых проектов нормативных правовых актов административные

барьеры, обусловленные действующими положениями федеральных законов, так как в отношении законодательных актов «регуляторная гильотина» не реализовывалась.

Как отмечают эксперты, это приводило «запрограммированному» переутверждению существовавших обязательных требований, если они вытекали напрямую из законов, что фактически подменяло процесс дерегулирования процессом ре-регуляции\*.

Еще одним из недостатков деятельности рабочих групп был ее закрытый характер. Например, при реализации Вьетнамской «регуляторной гильотины», именуемой «Проект 30», открытость была практически полной. На этапе выявления проблемных административных процедур, еженедельные заседания 11 рабочих групп транслировались по телевидению. Полагаем, что открытость деятельности российских рабочих групп (опубликование результатов голосования, интернет-трансляции обсуждений и т. д.) могла бы придать дополнительное качество вырабатываемым решениям.

\* Голодникова А.Е., Ефремов А.А., Цыганков Д.Б. Под знаком «регуляторной гильотины»: как разорвать замкнутый круг дерегулирования и ре-регулирования? // Закон. 2021. № 2. С. 105–117.

## Методика проведения «регуляторной гильотины»

Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» была опубликована 9 июля 2019 г.<sup>\*</sup>

Данная методика предусматривала применение научно-обоснованного подхода к созданию новой системы регулирования. Для каждой сферы регулирования необходимо было подготовить целевую структуру нормативного регулирования сферы общественных отношений<sup>\*\*</sup>. При определении целевой структуры необходимо было описать существующую схему регулирования, а также перспективную, для которой надо было определить надлежащие защищаемые ценности, методы управления рисками, приемлемый уровень риска, объекты и способы регулирования.

Однако реализовать данный подход не получилось. Разработанные целевые структуры имели формальный характер. В большинстве структур отсутствовал анализ альтернатив регулирования и обоснование перспективного способа регулирования. Подготовленные документы, в основном, сохраняли существующую схему регулирования. На рабочих группах по реализации механизма «регуляторной гильотины» подготовленные структуры регулирования практически не обсуждались<sup>\*\*\*</sup>.

Представителями от делового сообщества — участниками рабочих групп отмечается, что пропуск стадии проектирования целевых структур нормативного регулирования сфер общественных отношений сильно повредил качеству реализации «регуляторной гильотины». Причинами к этому стало крайне сжатые сроки реализации проекта и связанность нормами законодательных актов, которые не подпадали под «гильотину».

Сами участники рынка в настоящее время крайне осторожны в оценках реального эффекта от «регуляторной гильотины» для бизнеса. Так, по результатам опроса, проведенного компанией «Гарант», 90% респондентов пока не заметили «гильотины»: она «совсем не повлияла» на деятельность 72%, «скорее не повлияла» на деятельность 16% опрошенных. Сильное влияние «гильотины» ощутили на себе лишь 5% респондентов. При этом большинство (39%) затруднилось с ответом на вопрос, стало ли лучше после принятия новых актов. Несколько респондентов отметили улучшение условий ведения бизнеса (стало проще), однако втрое больше респондентов оценивают изменения негативно (7% против 21%). Еще 33% респондентов согласились, что содержательно многие нормативные правовые акты практически не изменились. На вопрос «Стало ли лучше после отмены старых актов?» большинство (40%) вновь затруднилось с ответом, негативная оценка отмены старых актов встречается в пять раз чаще, чем позитивная (36% и 7% соответственно). При этом в связи с принятием новых НПА 40% респондентов ждут серьезного увеличения издержек (из них 12% надеются отделаться единовременными вливаниями), на уменьшение издержек рассчитывают лишь 7% респондентов<sup>\*\*\*\*</sup>.

Возможно, причиной скепсиса участников опроса является то, что «регуляторная гильотина» пока не завершена, и еще нужно время, чтобы бизнес ощутил ее результаты в виде снижения административных издержек. На данный момент эффекты изменений по многим отраслям рассчитать крайне сложно, и неопределенность пугает рынок.

\* Методика исполнения плана мероприятий («Дорожной карты») по реализации механизма «регуляторной гильотины» [Электронный ресурс]. URL: <https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/09/method.pdf> (дата обращения 05.03.2021).

\*\* Такое же требование содержалось в Плате мероприятий по реализации механизма «регуляторной гильотины», утвержденным Председателем Правительства Российской Федерации Д.А.Медведевым от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ6.

\*\*\* Артеменко Е.А. «Регуляторная гильотина»: анализ проектов новых структур нормативного регулирования // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 1. С. 30–55).

\*\*\*\* См. <https://www.garant.ru/ia/research/1463780/>.



## Парвиз Абдушукуров

Сопредседатель Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства от делового сообщества

Вице-президент, заместитель генерального директора по операционной деятельности, главный инженер ПАО «Фортум»

### **Насколько необходимо было реализовывать механизм «регуляторной гильотины» в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства?**

В сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства накопились значительные проблемы для бизнеса, связанные с избыточностью и нелогичностью нормативного регулирования. Неоднократные попытки упорядочить этот процесс были безрезультатны, и объем регулирования только увеличивался.

### **Действительно ли с регулированием в данной сфере дела обстояли настолько плачевно, что требовалось отменить все действующие требования и придумать новые?**

Состояние плачевно — это соответствует действительности. Однако, в нашем понимании, в данном процессе сделана методическая ошибка. Первым шагом нужно было провести анализ в соответствии с дорожной картой, представленной Аналитическим центром при Правительстве РФ. Вторым шагом — определить объем, сроки и ресурсы для осуществления необходимых нормативных изменений, на основании чего построить дорожную карту. Третьим шагом — зафиксировать дорожную карту как план и идти по пути его выполнения.

Неправильный первый шаг породил хаос, спешный и непродуманный характер пересмотра нормативных правовых актов. Цейтнот вынудил ФОИВ забросить качественный анализ действующей системы регулирования на предмет анализа рисков и мер их купирования, и отнестись формально к разработке новой структуры регулирования. Плюс к этому, Правительство РФ дало ФОИВ лазейку в виде возможности предложить перечни актов, не подпадающих под «регуляторную гильотину» вовсе, чем они моментально воспользовались.

### **Прислушивалась ли власть к предпринимателям при реализации «регуляторной гильотины» в вашей сфере?**

Да, прислушивалась. Но только в тех случаях, когда дальнейшее продвижение структуры нормативного регулирования или проекта акта зависело от мнения или решения бизнеса.

### **Насколько весомым было в итоге слово бизнеса?**

При наличии весомой аргументации точку зрения бизнеса принимали, но это не являлось системным.

### **Удовлетворены ли Вы форматом работы? Если нет, то как бы Вы хотели его поменять?**

Скорее нет. По моему опыту, все структурные преобразования идут следующим алгоритмом:

- описывается ситуация, в которой сейчас находимся;
- ставятся четкие измеримые цели;
- готовятся методические основы, и только затем начинается работа.

В процессе работы устанавливаются промежуточные цели, при достижении ко-

торых проверяется, в том ли направлении идет работа, какие цели или их критерии достигнуты, что надо поправить по ходу реформы.

Наш процесс нельзя назвать последовательным и эффективным, так как обозначив правила игры, их тут же стали нарушать, следствием этого стали неэффективность «регуляторной гильотины» и недостижение целевого результата — снижения избыточной регуляторной нагрузки на бизнес.

**Решены ли поставленные цели проекта «регуляторной гильотины» в вашей сфере?**

Однозначно, не решены. До сих пор не разработана структура нормативного регулирования в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве при том, что это одни из ведущих секторов экономики РФ. А если нет структуры, то нет понимания и описания цели, и как следствие, невозможно определить, какое требование необходимо и достаточно, а какое избыточно.

**Работа больше удалась или не удалась? Много ли удалось добиться?**

Ответить на этот вопрос можно, сказав, что она не оправдывает ожидания бизнеса по снижению избыточной нагрузки на бизнес. На вопрос «Много ли удалось добиться?» можно сказать, что по проведенному опросу членов РГ по строительству и ЖКХ, результатом более чем полугодовой работы 50% членов РГ считают снижение нагрузки обязательных требований лишь от 0 до 5%. Аналогичный опрос в смежной РГ по промышленной безопасности показал, что 97% опрошенных проголосовало за величину от 0 до 5% сокращения обязательных требований.

**Какое требование продолжит действовать? Какие издержки бизнес продолжит нести от несовершенных требований? Чего не услышала власть?**

Не имеет смысла говорить о частностях, но можно говорить про систему. Например, это те требования, которые безосновательно вмешиваются в хозяйственную деятельность субъекта, деятельность которого относится к низкорисковым или вообще безрисковым для государства, жизни и здоровья граждан, окружающей среды, но которые почему-то являются предметом государственного контроля. Тогда как в таком случае достаточно использования, например, инструмента СРО и (или) страхования ответственности.

Власть по-прежнему не слышит, что даже в действующем законодательстве есть упомянутый выше инструмент саморегулирования и страхования ответственности, но он не имеет широкого применения даже для субъектов, деятельность которых относится к низкорисковым субъектам хозяйственной деятельности.



## Ринат Гизатулин

Сопредседатель Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере в сфере экологии и природопользования

Заместитель генерального директора АО «ОХК «УРАЛХИМ», советник генерального директора, начальник Управления по связям с общественностью ПАО «УРАЛКАЛИЙ»

**Расскажите коротко о сфере деятельности рабочей группы. Насколько необходимо было реализовывать в ней механизм «регуляторной гильотины»? Действительно ли с регулированием в данной сфере дела обстояли настолько плачевно, что требовалось отменить все действующие требования и придумать новые?**

Экологическое законодательство сравнительно недавно было обновлено в связи с проведенной реформой контрольно-надзорной деятельности в сфере экологии. В частности, с 1 января 2019 г. вступили в силу изменения в основной экологический закон «Об охране окружающей среды» в части категорирования объектов НВОС, перехода на систему комплексных экологических разрешений и др. В связи с проведенной реформой оказалось, что по сравнению с другими рабочими группами «регуляторной гильотины» отменять и переиздавать следует сравнительно небольшое количество нормативно-правовых актов, а сохранять — гораздо больше, за что группа неоднократно подвергалась критике. Следует учитывать, что из изначально сформированного объемного (более 300 позиций) списка актов на отмену регулятором в лице Минэкономразвития России и Минюста России по формальному принципу были исключены все акты ненормативного характера (т.е. несодержащие обязательные требования), в том числе непрошедшие регистрацию в Минюсте России: их положения итак не оцениваются при проведении контроля с 1 января 2021 г.

Поэтому можно сказать, что рабочая группа в сфере экологии и природопользования применила разумный и компромиссный подход и работала «точечно», корректируя излишнюю регуляторную нагрузку больше не в сторону сокращения количества нормативно-правовых актов, а в сторону их качества и эффективности для бизнеса, не стремясь при этом просто отменить все требования: пробелы в законодательстве иногда могут принести еще больший вред бизнесу, обществу и государству, чем излишние обязательные требования, особенно в сфере правовой охраны окружающей среды.

**Прислушивалась ли власть к предпринимателям при реализации «регуляторной гильотины» в вашей сфере? Насколько весомым было в итоге слово бизнеса? Удовлетворены ли вы форматом работы?**

Безусловно, прислушивалась. Неоднократно Минприроды России и Росприроднадзор шли на уступки и компромиссы, впрочем, как и бизнес. Хочется выразить благодарность за совместную продуктивную работу в 2020 г.: по всем разногласиям разработчиком представлялось мотивированное мнение, а его представители всегда принимали участие в согласительных заседаниях рабочей группы. У нас всегда был диалог.

Конечно, были и неурегулированные разногласия, которые озвучивались на заседаниях Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций. В большинстве случаев мотивированное слово бизнеса становилось основанием для внесения в протокол заседания Подкомиссии требования об обязательном учете таких замечаний.

В целом, формат работы был достаточно эффективным, но сроки были слишком сжаты, что безусловно влияло как на качество самих документов, так и на качество и полноту оценки документов бизнесом.

**Решены ли поставленные цели проекта «регуляторной гильотины» в вашей сфере? Работа больше удалась или не удалась? Много ли удалось добиться?**

Изначально перед рабочими группами ставилась задача разработки новой структуры нормативного регулирования для каждой сферы, что не было в результате осуществлено в полной мере. Наверное, можно сказать, что с этой точки зрения наша деятельность не совсем соответствует целям и задачам «регуляторной гильотины». Но следует учитывать общую сжатость сроков, а также требование о рассмотрении рабочей группой не только актов, подлежащих переизданию в связи с «гильотиной». Полагаю, что в таких условиях удалось добиться учета большого количества замечаний и предложений представителей бизнес-сообщества.

**Опишите самое большое достижение проекта «регуляторная гильотина» в вашей сфере. Сколько бизнес сможет сэкономить в результате этой победы?**

Наверное, выделить самую большую победу нельзя, так как экологическая отрасль затрагивает очень много различных сфер хозяйственной деятельности. Хотелось бы выделить несколько значимых достижений: в связи с отказом в согласовании проекта приказа Минприроды России «Об утверждении Методики исчисления размера вреда, причиненного атмосферному воздуху как компоненту природной среды» (при принятии данного акта происходило «задвоение» платежей за негативное воздействие на окружающую среду и возмещение вреда, то есть бизнес должен был платить дважды), Минприроды России пошло на уступки и предложило изменить редакцию документа не по отдельным замечаниям, а в целом, руководствуясь иными принципами. В настоящее время переработанный текст приказа находится на стадии согласования.

Отдельно стоит отметить достижение бизнеса в сфере выдачи комплексных экологических разрешений (КЭР): теперь при наличии в составе заявки на получение КЭР программы повышения экологической эффективности, замечания к такой программе органами исполнительной власти не представляются. Это позволит бизнесу не нести затрат на повторную разработку программы повышения экологической эффективности, если она была подготовлена в соответствии с законом.

**Опишите самое большое разочарование от проекта «регуляторная гильотина». Какое требование продолжит действовать? Какие издержки бизнес продолжит нести от несовершенных требований? Чего не услышала власть?**

К сожалению, «регуляторная гильотина» практически не затронула федеральные законы. Рабочей группой рассматривались некоторые представленные проекты федеральных законов, но при этом не представлялось возможным в рамках «гильотины» инициировать пересмотр положений закона. Это повлекло за собой невозможность устранения излишней регуляторной нагрузки на бизнес в положениях подзаконных актов, дублирующих закон, либо расширенно толкующих закон. Неоднократно подкомиссией отмечалось наличие излишней нагрузки или неопределенности в законодательстве, но озвучивалась лишь рекомендация в последующем инициировать изменение акта большей юридической силы не в рамках «гильотины».

В качестве примера можно привести постановление Правительства РФ от 04 июля 2013 г. № 564 «Об утверждении Правил расчета размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства Российской Федерации о недрах», которое, несмотря на позицию бизнеса о необходимости «гильотинирования» (отмены) так и не было включено в перечень актов на отмену. Дело в том, что Правила устанавливают порядок расчета Росприроднадзором и его территориальными органами размера вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства РФ о недрах, но при этом актом дается определение понятия вреда, причиненного недрам вследствие нарушения законодательства

Российской Федерации о недрах. При этом сам закон о недрах понятия вреда не содержит.

Подкомиссией было отмечено, что необходимо вносить изменения в закон в части включения в него данного определения. Бизнес представил свои предложения, но о дальнейшей судьбе данного вопроса ничего неизвестно.

А вопрос серьезный для бизнеса. В действующих Правилах не установлен различный порядок расчета вреда в случае утраты запасов твердых полезных ископаемых распределенного и нераспределенного фондов недр. Существующая формула расчета вреда не учитывает разделение запасов твердых полезных ископаемых на группы по их экономическому значению. Не учитываются обстоятельства, при которых недропользователи могут быть освобождены от ответственности за нанесение вреда недрам или к ответственности которых могут быть применены понижающие коэффициенты и др.

С аналогичной проблемой мы столкнулись и в части проведения государственной экологической экспертизы: закон предусматривает возможность запроса дополнительной информации экспертами, а подзаконный акт дублирует это положение в более развернутом виде. На выходе мы получаем, что эксперт может запросить практически любую информацию от организации и отказать в выдаче положительного заключения в случае ее непредоставления. Подкомиссия также отметила, что в этом случае нужно менять формулировку закона, что происходит за пределами «гильотины».

Разочарование связано также с тем, что по важнейшей для водопользователей теме — методике разработки нормативов допустимых сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты — не удалось, по крайней мере на сегодняшний день, добиться взаимоприемлемых решений. У бизнеса к проекту этого документа остаются десятки замечаний. В первую очередь, предприниматели не согласны с применяющейся нормой, обязывающей проводить очистку вод (при водоотведении), загрязненных другими лицами.



## Александр Дюков

Сопредседатель Рабочей группы по реализации механизма «регуляторной гильотины» в сфере промышленной безопасности

Председатель правления, генеральный директор ПАО «Газпром нефть»

### Расскажите коротко о сфере деятельности рабочей группы, в которую вы входите.

«Газпром нефть» активно подключилась к реализации механизма «регуляторной гильотины». Представители Компании являются ответственными секретарями в трех рабочих группах — в сфере экологии и природопользования, в промышленной и пожарной безопасности. Если говорить обо мне, то совместно с руководителем Ростехнадзора А.В.Алешиним мы возглавляем рабочую группу в сфере промышленной безопасности.

### Прислушивалась ли власть к предпринимателям при реализации «регуляторной гильотины» в вашей сфере? Насколько весомым было в итоге слово бизнеса? Удовлетворены ли вы форматом работы? Если нет, то как бы вы хотели его поменять?

Рабочие группы, в которые входят представители «Газпром нефти», взаимодействовали, в основном, с профильными ФОИВ: Минприроды России и Росприроднадзором, Ростехнадзором и МЧС России. В ходе работы с указанными ведомствами установились конструктивные рабочие отношения на всех уровнях: от руководства до профильных сотрудников. Диалог был выстроен на основе взаимного уважения и открытости дискуссии. Рабочие группы стали площадками, на которых бизнес и власть могли открыто и свободно общаться, обсуждать основные проблемные вопросы с разных точек зрения. Кроме того, статус рабочих групп, закрепленный в нормативных актах Правительства Российской Федерации, сделал их полноценным участником процесса принятия НПА. Поэтому формат рабочих групп, безусловно, полезен и должен быть сохранен на будущее.

### Что хотелось бы поменять:

1. Часто по итогам рассмотрения проектов НПА на заседании рабочей группы бывает сформировано большое количество замечаний, по которым стороны не могут прийти к взаимному согласию и оценка которых требует специальных знаний и знания специфики функционирования отдельных отраслей. Согласно действующему порядку разногласия выносятся на рассмотрение Подкомиссии по совершенствованию контрольных (надзорных) и разрешительных функций федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по проведению административной реформы, члены которой не обладают необходимыми знаниями для принятия решения. В итоге решение не принимается, а разногласия часто возвращаются в рабочую группу и регулятору и остаются без движения, поскольку на нормативном уровне не установлен дальнейший механизм действий сторон.

В связи с этим предлагаем в положении о рабочих группах или положении о Подкомиссии закрепить, что в описываемых случаях руководитель или заместитель руководителя соответствующего федерального органа исполнительной власти обязан для снятия разногласий провести согласительное заседание между членами рабочей группы от бизнеса и сотрудниками ФОИВ — разработчиками проекта НПА.



2. При наличии принципиальных разногласий между бизнесом и регулятором и наличии неурегулированных разногласий с другими ФОИВ регулятор может вносить свои отвергнутые законодательные инициативы через депутатов Государственной Думы. Депутатские законопроекты не попадают на рассмотрение в рабочие группы и таким образом механизм «регуляторной гильотины» обходится. Это приводит к тому, что ряд важных решений принимается без согласования с бизнесом.

Предлагается установить, что при подготовке в Правительстве Российской Федерации отзыва на депутатские законопроекты они в обязательном порядке направляются для рассмотрения в рабочие группы и отзыв Правительства Российской Федерации готовится с учетом мнения соответствующей рабочей группы.

**Решены ли поставленные цели проекта «регуляторной гильотины» в вашей сфере? Работа больше удалась или не удалась? Много ли удалось добиться?**

Реализация проекта «регуляторной гильотины» велась по двум направлениям: отмена актов времен Советского Союза и пересмотр действующих требований. Первая часть прошла более чем успешно: из нормативной базы исключены все архаичные акты СССР. Со второй частью проекта не все обстоит так хорошо. Процесс реализации «регуляторной гильотины» изначально предполагал, что бизнес совместно с профильными органами государственной власти должен рассмотреть существующую структуру нормативного регулирования в соответствующих сферах деятельности, разработать проекты новых структур нормативного регулирования с учетом риск-ориентированного подхода. И уже по итогам выполнения этой работы будет пересмотрено действующее законодательство и нормативные правовые акты.

Однако поскольку сроки реализации такого, безусловно, амбициозного проекта были ограничены 2020 г., «регуляторная гильотина» пошла по пути формирования списков нормативных правовых актов (НПА) на отмену и разработки новых «замещающих» НПА без пересмотра действующих федеральных законов. В этой связи вся работа по «регуляторной гильотине» свелась, в основном, к точечным изменениям действующих НПА. Требования федеральных законов в рамках проекта не подлежали пересмотру, и это явилось основным системным недостатком «регуляторной гильотины».

Вместе с тем в поставленных условиях бизнес совместно с органами власти провели грандиозную работу и постарались достичь максимального эффекта от реализации проекта. Экспертам и членам рабочих групп совместно с регуляторами удалось организовать конструктивный диалог, что, в свою очередь, позволило обновить и пересмотреть, а иногда и просто уточнить большое количество требований. По нашему мнению, этот проект дал очень важный и ценный опыт, который позволил бизнесу и регуляторам обсудить все проблемные вопросы и выработать в той части, где это допускало законодательство, взаимоприемлемые решения.

Поэтому да, работа была очень непростой, но скорее удалась. Хотя сделать еще предстоит очень многое. И работа должна быть продолжена.

**Опишите самое большое достижение проекта «регуляторная гильотина» в вашей сфере. Сколько бизнес сможет сэкономить в результате этой победы?**

Как я и сказал, нам удалось добиться целого ряда важных результатов даже с учетом того, что рабочие группы были значительно ограничены во внесении изменений в федеральные законы. Например, в рамках рабочей группы по экологии удалось исключить кабельную продукцию из перечня товаров, подлежащих утилизации в связи с утратой ими потребительских свойств, исключить необходимость переоформления лицензий на операции в сфере обращения с отходами в случае перемещения транспортных средств и мобильных установок по утилизации и обезвреживанию отходов на промышленные площадки, не указанные в лицензии. Бизнес добивался этого безрезультатно многие годы, и только «регуляторная гильотина» позволила решить вопросы. Удалось также согласовать норму о том, что при проведении рубок лесов в результате проведения

сейсморазведочных работ проводится естественное лесовосстановление. В рамках работы в группе по пожарной безопасности необходимо отметить серьезный пересмотр правил противопожарного режима, внесение изменений в технический регламент о требованиях пожарной безопасности, которые позволили реализовать основной принцип «гильотины»: надзор теперь осуществляет один регулятор — МЧС России.

В сфере промышленной безопасности также удалось повысить эффективность и прозрачность применения ряда федеральных норм и правил. Например, важные поправки были внесены в правила нефтяной и газовой промышленности, в правила обеспечения безопасности оборудования, работающего под давлением, в ряд приказов, регулирующих деятельность ГТС, и т. д.

**Проект «регуляторная гильотина» для вашей сферы завершился в 2020 г.? Или его надо продолжать? Если да, то в каком формате?**

Безусловно, основной этап реализации механизма «регуляторной гильотины» завершился в конце 2020 г. Вместе с тем деятельность большинства рабочих групп необходимо сохранить: этот механизм отлично себя зарекомендовал. И это мнение не только членов и экспертов рабочих групп от бизнеса — идея поддерживается и представителями органов государственной власти тоже. При этом механизм стоит несколько доработать и уточнить с учетом опыта деятельности в 2020 г. И в дальнейшем действовать уже в более правильной и эффективной последовательности: начинать с оценки существующей структуры нормативного регулирования, вырабатывать новую структуру регулирования и уже после этого переходить на внесение изменений сначала в федеральные законы, а потом в нормативные правовые акты.

## Сферы проведения «регуляторной гильотины»

Важнейшим вопросом реализации «регуляторной гильотины» было определение ее границ проведения. В мировой практике проводились как реформы, затрагивающие большинство сфер государственного регулирования, так и реформы дерегулирования в одной или нескольких сферах регулирования.

В России сферы «регуляторной гильотины» были очерчены Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации». Во-первых, в статье 1 закона указаны сферы общественных отношений, на которые закон об обязательных требованиях в целом не распространяется, а значит и «регуляторная гильотина» в них не проводится. Но главным образом, сферы «регуляторной гильотины» ограничены Правительством РФ, так как ему закон делегировал право определить виды государственного контроля, в отношении которых проводится «гильотина».

Итоговый перечень с видами контроля, на которые должна упасть «гильотина», утвержден распоряжением Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 3340-р.

В результате всех ограничений законодателя и Правительства РФ механизм «регуляторной гильотины» не подлежал применению в следующих случаях:

- 1) для обязательных требований, установленных законодательными актами, актами Президента РФ, нормативными правовыми актами субъектов РФ, муниципальными правовыми актами;
- 2) для обязательных требований, оцениваемых ФСБ России, ФСТЭК России, Минюстом России, Росгвардией, Росфинмониторингом, Минпромторгом России, Банком России, Казначейством России, ФТС России, ГК «Росатом»;
- 3) для обязательных требований, оцениваемых в рамках следующих видов контроля:

- федерального государственного энергетического надзора;
- федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- федерального лицензионного контроля за частной охранной деятельностью;
- федерального государственного контроля (надзора) в сфере миграции;
- федерального государственного контроля (надзора) за трудовой деятельностью иностранных работников;
- государственного контроля (надзора) в области регулируемых государством цен (тарифов);
- налогового контроля;
- валютного контроля;
- финансового контроля;
- всех региональных видов государственного контроля (надзора), включая такие распространенные, как государственный жилищный надзор, региональный лицензионный контроль за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами, региональный государственный строительный надзор, региональный государственный контроль (надзор) в области розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции;

- муниципальных видов контроля.

Напомним, что в соответствии с правилами «гильотины», если нормативные правовые акты с обязательными требованиями вступили в силу до 1 января 2020 г., и они не были отменены Правительством РФ, после 1 января 2021 г. не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в указанных актах, а также их применение как основание для привлечения к административной ответственности. Для применения или неприменения данного правила важно понимать, относится ли акт к сфере проведения «гильотины» или к случаям исключений из нее.

Статус некоторых нормативных правовых актов усложняется также включением их в «белый список» актов, действие которых сохраняется после 1 января 2021 г. (постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2467). В таком списке акты указаны в привязке к конкретному виду контроля и органу контроля. Фактически, это означает, что конкретный акт, включенный в «белый» список, сможет применяться только в рамках того органа и того вида контроля, к которому он привязан, а в рамках иных видов контроля, подпадающих под «регуляторную гильотину», но не указанных в «белом» списке, акт применяться не сможет. Кроме того, некоторые акты с обязательными требованиями внесены в «белый список» на определенный срок.

Все указанные нюансы применения актов, изданных до 1 января 2020 г. и не отмененных в рамках «гильотины», усложняют правоприменительную практику и рожают множество вопросов о допустимости или недопустимости применения того или иного акта в тех или иных случаях.



## Алексей Херсонцев

Статс-секретарь — заместитель министра экономического развития Российской Федерации

**Минэкономразвития России выступало методологом механизма «регуляторной гильотины». Насколько министерство справилось со своей ролью и хватало ли полномочий направлять отраслевых регуляторов в нужное русло?**

Действительно, наряду с Минюстом России, Министерство осуществляло методологическое и методическое сопровождение реализации механизма «регуляторной гильотины», причем как на этапе отмены правовых актов, так и на этапе принятия нового регулирования.

Считаю, что с учетом сжатых сроков реализации «регуляторной гильотины» и значительного количества видов контроля (надзора), на которые она была распространена, Министерство достойно справилось с решением поставленных задач.

**Зададим провокационный вопрос: Минэкономразвития России было больше на стороне бизнеса или на стороне контролеров при спорах в рабочих группах? На чью сторону приходилось вставать чаще?**

Минэкономразвития России участвовало в заседаниях рабочих групп в качестве методолога реализации реформы, поэтому необходимости выбирать чью-либо сторону при обсуждении норм регулирования у нас не было.

Содержательная же позиция Министерства формулировалась в процессе согласования проектов актов и подготовки заключений об оценке регулирующего воздействия. И в своей работе мы всегда стараемся соблюдать баланс между необходимостью минимизации рисков возникновения угрозы жизни и здоровью людей (например, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия или промышленной безопасности) и максимизации экономической эффективности ведения хозяйственной деятельности.

Фактически Министерство имеет возможность оценивать вводимые нормы регулирования независимо, системно и комплексно.

**Удалось ли синхронизировать работу уже давно существующего института оценки регулирующего воздействия (далее — ОРВ) и механизма «регуляторной гильотины»? Все ли новые акты, пришедшие на смену отмененным, проходили оценку регулирующего воздействия? Были ли какие-то особенности ОРВ по сравнению с обычным порядком? Удалось ли справиться с огромным объемом работы?**

Действительно, нагрузка на блок Министерства, отвечающий за подготовку заключений об оценке регулирующего воздействия, в 2020 г. значительно возросла. Однако мы справились: в 2020 г. через процедуру ОРВ прошло 447 проекта нормативных правовых актов, разработанных в рамках «регуляторной гильотины». Из них 251 (56%) проектов актов получили отрицательное заключение.

В рамках заключений об ОРВ было дано почти 2 тыс. замечаний и предложений по доработке проектируемого регулирования, из которых более 63% было учтено.

При этом никакой дополнительной синхронизации не потребовалось: Министерство проводит оценку регулирующего воздействия более 10 лет, механизм полностью отработан.

Дополнительно в сентябре 2019 г. были внесены изменения в Регламент Правительства Российской Федерации и Правила проведения оценки регулирующего воздействия, предусматривающие:

- 1) обязательность прохождения процедуры ОРВ для всех новых актов, принимаемых в рамках «регуляторной гильотины»;
- 2) сокращение сроков проведения общественного обсуждения (до 15 рабочих дней) и подготовки заключения об ОРВ (до 7 рабочих дней).

Именно сокращение сроков и можно отметить в качестве особенности проведения ОРВ «гильотинных» актов по сравнению с обычным порядком.

**В механизме «регуляторная гильотина» Минэкономразвития России также выступало и в роли регулятора, ответственного за нормотворческую деятельность в некоторых сферах общественных отношений. Удалось ли упростить жизнь бизнесу?**

Министерство принимало участие в «регуляторной гильотине» в качестве регулятора, осуществляя нормотворческую деятельность в сфере аккредитации, интеллектуальной собственности, земельных и имущественных отношений (в части СПО оценщиков и арбитражных управляющих).

В частности, было признано утратившими силу (отмененными) 114 правовых акта (из них 65 «уникальных» актов), в том числе 20 актов Правительства РФ и 94 ведомственных актов. В рамках принятия нового регулирования с 1 января 2021 г. вступили в силу 13 актов, в том числе 2 постановления Правительства РФ, 11 ведомственных актов (коэффициент замещения составил 11%).

В целом же, по указанным сферам общественных отношений коэффициент обновления нормативной базы, рассчитываемый как доля отменяемых «уникальных» актов в общем количестве правовых актов, содержащих обязательные требования, составил 92% (6 актов включено в перечень «сохраняемых»).

**Как Вы оцениваете в целом результаты реализации механизма «регуляторная гильотина»? Работа больше удалась или не удалась?**

Считаю, что работа «удалась»: в сжатые сроки было отменено более 12 тыс. правовых актов, «на смену» которым было принято менее 500 новых. Общее количество обязательных требований сократилось более чем на треть.

Нужно признать, что не все ведомства одинаково успешно справились с задачей: у нас есть безусловные лидеры, но есть и такие сферы, где «гильотина» могла бы охватить большее количество актов (например, развитие конкуренции, связь и ИТ, экология и природопользование).

Так, наибольшее количество отмененных актов приходится на сферу трудовых отношений и охраны труда (Минтруд России, 19%), железнодорожного транспорта (Минтранс России, 19%), промышленной безопасности (Ростехнадзор, 7%), пожарной безопасности (МЧС России, 6%), автомобильного транспорта (Минтранс России, 6%), производства и оборота алкогольной продукции (Минфин России, 5%), оценки соответствия (Минэкономразвития России, Минпромторг России, 5%), санитарно-эпидемиологического благополучия населения (Роспотребнадзор, 4%).

Фактически, это те сферы, избыточность обязательных требований в которых, как правило, вызывала наибольшее количество нареканий со стороны бизнес-сообщества.

Однако окончательную оценку реализации механизма «регуляторная гильотина» можно будет дать только по итогам реальных результатов применения новых норм регулирования.

Конечно, мы рассчитываем, что новое регулирование обеспечит исключение избыточных и необоснованных требований, сокращение издержек и улучшение делового климата.

**Проект «регуляторная гильотина» завершился в 2020 г.? Или его надо продолжить? Если да, то в каком формате?**

Можно сказать, что работа по пересмотру актов, содержащих обязательные требования, будет продолжена на постоянно основе.

Законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» устанавливается срочность действия принятых правовых актов, содержащих обязательные требования (обязательный пересмотр каждые 6 лет), а также проведение на регулярной основе оценки применения обязательных требований и общей эффективности новой системы регулирования.

Тем самым мы предполагаем постоянно поддерживать систему обязательных требований в актуальном состоянии.

Кроме того, сейчас перед нами стоят новые вызовы, в числе которых на ближайшую перспективу мы видим

- 1) реализацию проекта по оптимизации и автоматизации для разрешительной деятельности;
- 2) завершение пересмотра обязательных требований для всех сфер отношений в рамках «белого списка»;
- 3) формирование реестра обязательных требований по всем сферам общественных отношений.

Поэтому можно сказать, что реализация «регуляторной гильотины» в 2019–2020 гг. — это только начало масштабной реформы государственного регулирования.

## 2.2. Количественная оценка итогов «регуляторной гильотины»

### Объем отмененных актов

Минэкономразвития России отчиталось об отмене (признании недействующими) к началу 2021 г. более 11,6 тыс. нормативных правовых актов и документов, включая 8631 актов советского периода и 3003 акта, изданных после 1991 г.\*

Подсчет количества отмененных актов в справочно-правовой системе «Консультант+» выявил меньшее количество отмененных актов, чем объявлено официально: 2274 отмененных нормативных правовых акта современной России и 8204 акта советского периода.

Расхождения могут быть связаны, во-первых, с тем, что в качестве отмененных

актов считали не только сами акты, содержащие обязательные требования, но и все акты, которыми в них вносились изменения (каждый акт о внесении изменений и дополнений отменялся отдельно).

Во-вторых, как ни странно, не все акты об отмене были официально опубликованы.

В таблице 2.1 указано количество актов федеральных органов исполнительной власти, которыми утверждались списки под отмену «гильотинируемых» актов с указанием количества таких актов, не опубликованных официально.

### Таблица 2.1

Сведения об опубликовании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, которыми отменяются (признаются недействующими) акты и документы в рамках «регуляторной гильотины»

	Количество актов ФОИВ со списками под отмену	Из них не опубликованных официально
О признании недействующими на территории РФ актов и документов органов СССР (РСФСР)	41	35
Об отмене актов, изданных после 1991	24	16

Всего неопубликованными актами отменено (признано утратившими силу или недействующими) 346 актов и документов, изданных после 1991 г. (15%) и 2124 акта органов СССР, РСФСР (26%). Если буквально применять конституционную норму о том, что любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы

и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения, то итоги «регуляторной гильотины» в этой части являются бессмысленными.

Наиболее показательным примером ненадлежащей отмены актов с обязательными требованиями является признание

\* Государственное регулирование в условиях COVID-19. Итоги 2020 года. // Минэкономразвития России, 28.12.2020 [Электронный ресурс]. URL: [https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos\\_regulirovanie\\_v\\_usloviyah\\_covid19\\_itogi\\_2020.pdf.pdf](https://economy.gov.ru/material/file/49590347e8849692a3169ad8ec78e70d/gos_regulirovanie_v_usloviyah_covid19_itogi_2020.pdf.pdf) (дата обращения 04.03.2021)

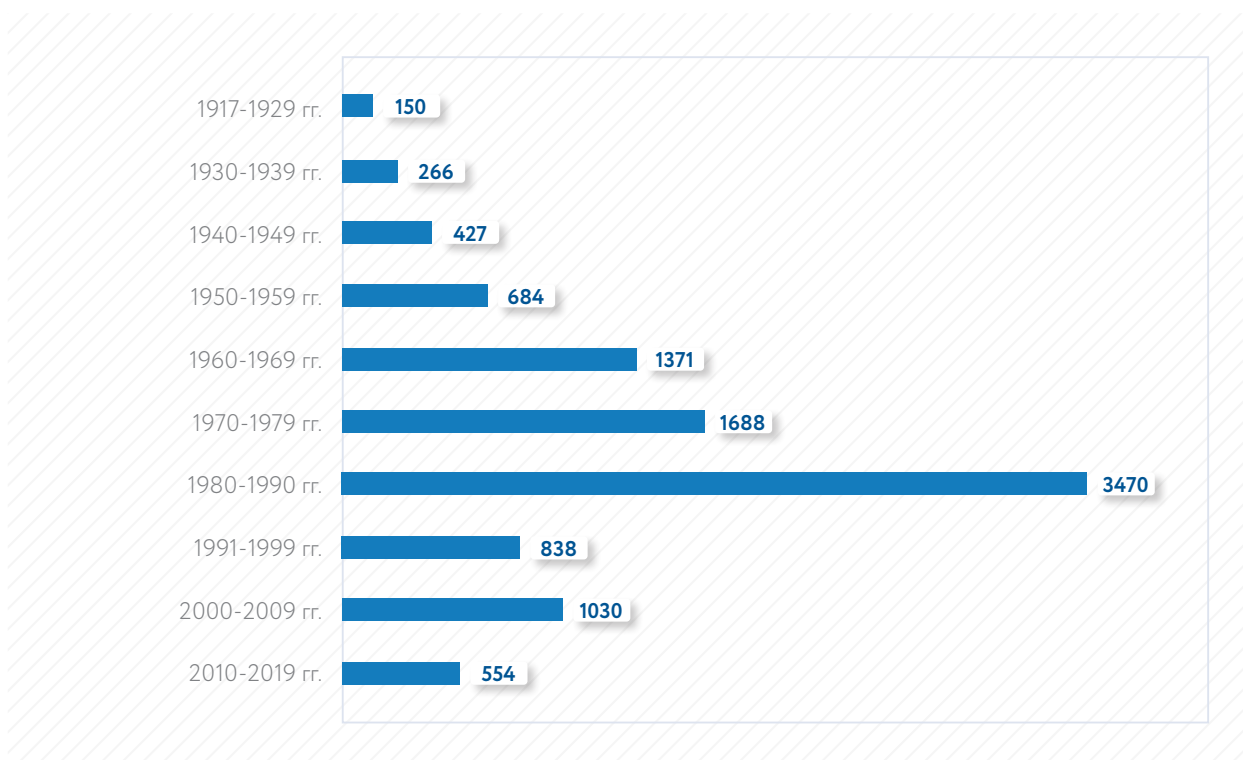
недействующими 37 документов МЧС России не только неопубликованными актами, но и, вообще, документами в статусе писем\*.

На рисунке 2.5 представлены данные о количестве отмененных в рамках «регуляторной гильотины» актов в разрезе периодов их принятия.

Как следует из рисунка 2.5, большинство признанных недействующими актов в рамках «регуляторной гильотины», были приняты в 1980-х годах. Однако насколько сильное регулирующее воздействие оказывали такие акты на современные общественные отношения? В период проведения «гильотины» многие эксперты высказывали скептическое отношение к массовой отмене актов. Указывалось, что

под «гильотину» попадают акты, многие из которых на практике итак не применяются. Председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников считает, что «гильотина» часто применялась к мертвым нормам\*\*. Такое же мнение высказано в статье заместителя начальника Контрольного управления Президента Российской Федерации В.В. Летуновского и его соавтора А.А. Агеева: «Можно ли утверждать, что упраздняемые и (или) корректируемые юридические регуляторы применялись во всей своей полноте? Юридическая реальность указывает нам на случаи правовой фикции, когда не признавалось регулирующее воздействие многих актов...»\*\*\*.

**Рисунок 2.5**  
Количество отмененных (признанных недействующими) актов по годам принятия



\* Письмо МЧС России от 22.07.2020 № 91–136–12; Письмо МЧС России от 16.11.2020 № М-ИД-8; Письмо МЧС России от 23.12.2020 № М-ИД-28

\*\* Крашенинников П.В. Регуляторную гильотину нельзя ставить во главу угла в административной реформе // Закон. 2020. № 6. С. 8–12.

\*\*\* Летуновский В.В., Агеев А.А. Некоторые проблемы реализации мероприятий «регуляторной гильотины» // Административное право и процесс. 2021. № 1. С. 34–42.



## «Гильотина» и проверяемые обязательные требования — есть ли пересечения?

Для ответа на вопрос о том, какая доля нормативных правовых актов, содержащих реальные обязательные требования, была подвергнута «гильотине», авторы сопоставили список отмененных актов с перечнем актов, содержащих обязательных требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля.

Ведение таких перечней предусмотрено ч. 5 ст. 8 Федерального закона «Об обязательных требованиях в Российской Федерации», а также п. 1 ч. 2 ст. 8.2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Перечни правовых актов были выбраны в качестве базы для анализа, так как их ведение специально предусмотрено законодательством для информирования общества о действующих обязательных требованиях, являющихся предметом

соответствующего вида государственного контроля (надзора). Назначение перечней предполагает, что контролируемое лицо может ознакомиться со всеми актами, содержащими обязательные требования по тому или иному виду контроля, в одном источнике. Именно поэтому анализ изменений системы перечней правовых актов может являться свидетельством того, насколько «регуляторная гильотина» повлияла на сокращение обязательных требований в России.

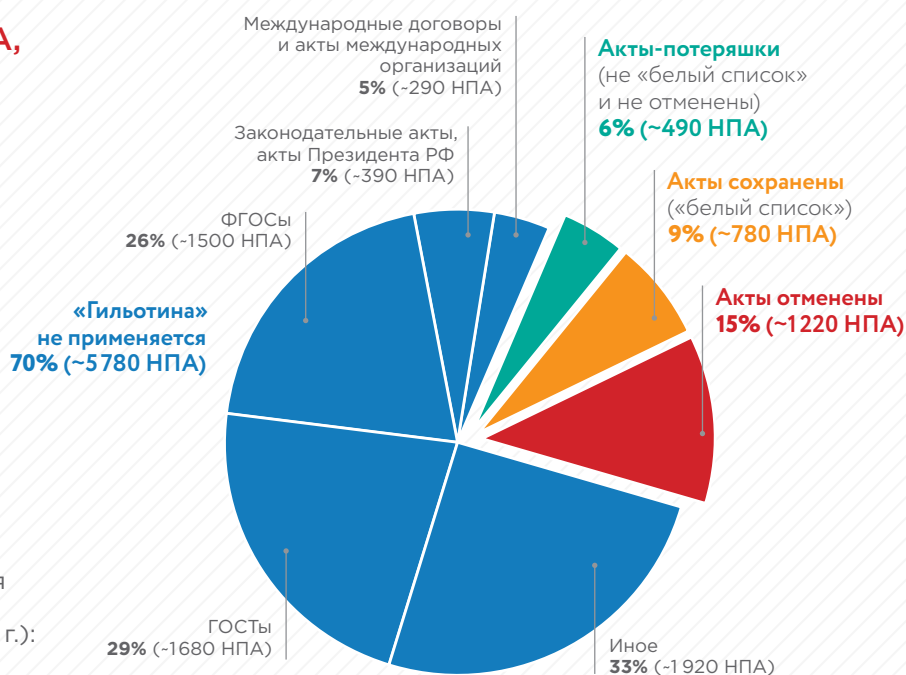
Инвентаризация таких перечней правовых актов, актуальных на середину февраля 2020 г. (за год до «гильотины»), позволила выявить 200 перечней правовых актов, содержащих обязательные требования, оцениваемых в рамках осуществления государственного контроля (надзора). В таких перечнях значилось почти 10,5 тыс. актов (из них уникальных 8,5 тыс. актов). Дальнейший выборочный анализ таких актов позволил прийти к следующим выводам (рисунок 2.6.).

### Рисунок 2.6

Попадание актов, содержащих обязательные требования, подлежащих оценке по состоянию на начало 2020 г., под «регуляторную гильотину»

**Только 24% НПА, содержащих проверяемые при КНД обязательные требования, попали под «гильотину»**

Перечни НПА, содержащих требования, подлежащие проверке в рамках КНД по видам контроля (200 перечней на 01 января 2020 г.): **8 270 уникальных НПА и документов**



В отношении 70% актов, содержащих контролируемые обязательства требования на начало 2020 г., «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины»

Под «гильотину» попало 24% актов (15% актов отменено, действие 9% актов было продлено посредством включения их в «белый» список)

6% актов не было рассмотрено в рамках «гильотины»



К 70% совокупности актов, в отношении которых «регуляторная гильотина» не применялась, относятся международные и законодательные акты, акты Президента

Российской Федерации, федеральные государственные образовательные стандарты, ГОСТы (таблица 2.2).

## Таблица 2.2

Распределение актов по их видам, в отношении которых «регуляторная гильотина» не применялась

Виды актов, не подпавших под «гильотину»	Доля от общего количества проверяемых актов на начало 2020 г.	Примерное количество
Международные договоры и акты международных организаций	5%	~ 290
Законодательные акты, акты Президента РФ	7%	~ 390
Федеральные государственные образовательные стандарты	26%	~ 1500
ГОСТы	29%	~ 1680
Иное (финансы, кредит, безопасность и др. сферы, на которые «гильотина» не распространяется)	33%	~ 1920

В отношении дальнейшей юридической судьбы 6% актов с проверяемыми требованиями (~ 490 ед.), в отношении которых «регуляторная гильотина» должна была наступить, но по тем или иным причинам они не попали в фокус внимания рабочих групп, следует отметить следующее. Формально обязательные требования, содержащиеся в таких актах, теперь не могут оцениваться при осуществлении видов государственного контроля (надзора), указанных в перечне, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 15 декабря 2020 г. № 3340-р. Однако такая ситуация скорее всего приведет к правовой неопределенности и противоречиям в правоприменительной практике.

На основе проведенного исследования можно сделать еще одно наблюдение. Из

11,6 тыс. нормативных правовых актов и документов, отмененных по данным Минэкономразвития России в рамках «регуляторной гильотины», только 10,5% (~ 1 220) актов были включены в перечни актов, содержащих проверяемые обязательные требования на начало 2020 г. В большинстве же случаев «гильотина» опустилась на какие-то другие нормативные правовые акты (рисунок 2.7).

В то же время даже такое количество отмененных актов, содержащих проверяемые обязательные требования, является впечатляющим. Во всяком случае, современная история России не знает аналогов такого дерегулирования, сравнимых по своему масштабу с результатами «регуляторной гильотины».

## Рисунок 2.7

Пересечение множеств актов, отмененных «гильотиной» и актов, подлежащих проверке при государственном контроле

**Только 11% отмененных «гильотиной» НПА использовались при госконтроле**



## 2.3. Оценка снижения регуляторной нагрузки (на примере лицензионных требований)

Количественная оценка результатов «регуляторной гильотины» (сколько актов было отменено) ничего не говорит о том, насколько содержательно упростилось регулирование бизнеса. Большое количество отмененных актов и сокращенных обязательных требований необязательно свидетельствует о сокращении регуляторного давления. Малое количество новых требований может устанавливать более жесткие регуляции.

Для оценки фактического снижения регуляторной нагрузки в результате «гильотины» проведен анализ изменений объема и содержания лицензионных требований

к соискателям лицензий и лицензиатам до и после «гильотины». Результаты такой оценки не могут быть распространены на всю сферу регулирования, но являются тем не менее показательными.

Лицензирование является одним из самых массовых разрешительных режимов. По состоянию на конец 2020 г. общее количество действующих лицензий в России составляло 798 173 единицы\*. Соответственно, регулирующее воздействие лицензионных требований оказывает влияние на деятельность большого количества хозяйствующих субъектов.

### Применение «регуляторной гильотины» к положениям о лицензировании

Анализ измененных лицензионных требований проведен по материалам обновленных положений о лицензировании. Оценке подвергались только те виды деятельности, на которые распространяется Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (52 вида). Лицензионные требования по иным лицензируемым видам деятельности, как правило, устанавливаются федеральными законами, которые не подпадали под «регуляторную гильотину».

Из 52 отобранных для анализа видов лицензируемой деятельности по состоянию на 1 сентября 2021 г.:

- для 27 видов деятельности по результатам «гильотины» приняты новые положения о лицензировании;
- для 7 видов деятельности «старые» положения о лицензировании продолжают действовать после 1 сентября 2021 г. в соответствии с положениями «белого» списка;

→ для 15 видов деятельности «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины». Большая часть таких видов деятельности относится к сфере информационной безопасности (5 видов), обращения оружия, вооружения, военной техники (4 вида), поддержания общественного порядка (2 вида). Также «гильотина» не применялась в сфере управления многоквартирными домами, в сфере заграничного трудоустройства российских граждан, в сфере обращения с авиатехникой;

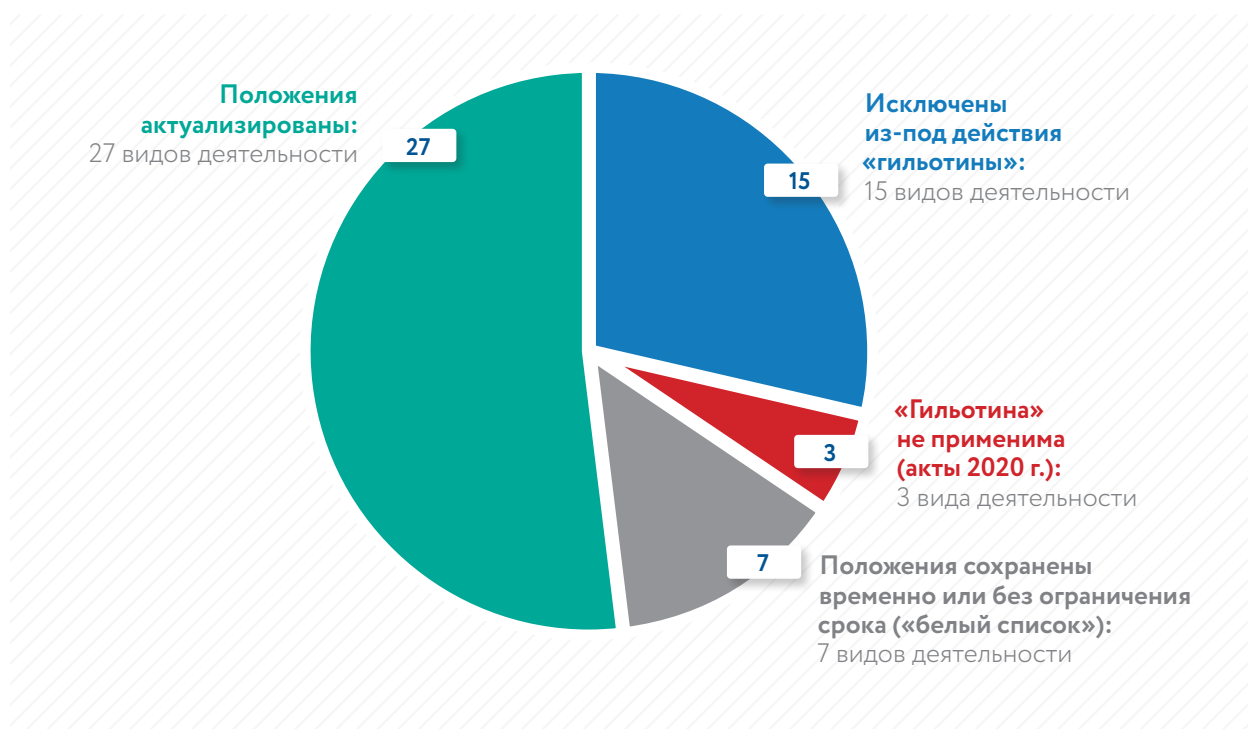
→ для 3 видов деятельности отсутствовала необходимость обновления регулирования и применения «гильотины», так как положения о лицензировании таких видов деятельности вступили в силу в течение 2020 г.

Данные о применении «гильотины» и обновлении регулирования в отношении положений о лицензировании обобщены на рисунке 2.8.

\* С учетом наличия на 1 января 2021 г. в Российской Федерации 3,4 млн юридических лиц и 3,7 млн индивидуальных предпринимателей можно предположить, что лицензиями обладают, как минимум, 1/10 всех субъектов, реально ведущих хозяйственную деятельность.

## Рисунок 2.8

### Применение «регуляторной гильотины» к положениям о лицензировании



Странная ситуация сложилась в отношении деятельности по перевозке опасных грузов внутренним водным транспортом и морским транспортом, а также в отношении деятельности по осуществлению буксировок морским транспортом. Для данных двух видов лицензируемой деятельности «старые» положения о лицензировании утратили юридическую силу с 1 января 2021 г. Новые положения о лицензировании вступят в силу только с 1 марта 2022 г. Пробелы правового регулирования в период с 1 января 2021 г. по 1 марта 2022 г. создают значительные неудобства и делают невозможным получение соответствующих лицензий хозяйствующими субъектами, ранее не занимающимися такой деятельностью.

#### ПО СООБЩЕНИЯМ СМИ

Сервисная компания «Дело», «Флот НМТП» (Новороссийск), «Буксир» (порт Мурманск), «Альянс» (Петербург, Выборг, Мурманск и Калининград) обратились с коллективным письмом в адрес первого вице-премьера Андрея Белоусова. В письме отмечается, что задержка вступления в силу акта, который должен прийти на смену попавшему под «регуляторную гильотину» постановлению Правительства РФ о лицензировании буксировки морским транспортом, препятствует оформлению лицензий на новые буксиры, переоформлению лицензий. Участники рынка просят Правительство РФ ускорить вступление в силу нового порядка лицензирования.

<https://www.kommersant.ru/doc/4946676>

## Изменение количества работ и услуг в составе каждого лицензируемого вида деятельности

В составе некоторых видов лицензируемой деятельности отдельно выделяются работы, услуги, которые подлежат указанию в приложении к лицензии и требуют отдельной оценки на предмет соответствия лицензионным требованиям. Сужение перечня лицензируемых работ и услуг в составе лицензируемых видов деятельности ведет к ослаблению регулирующего воздействия, так как это расширяет сферу деятельности, для которой не требуется разрешение органа власти. К ослаблению регулирования ведет даже механическое объединение лицензируемых работ, услуг с использованием более общих формулировок, поскольку получение лицензии с указанием такого (более широкого сформулированного) вида работ или услуг позволяет лицензиату осуществлять более широкий перечень действий без оформления лицензии.

Анализ 27 обновленных по итогам «регуляторной гильотины» положений о лицензировании показывает, что сокращение перечня лицензируемых работ и услуг произошло в рамках только 3 видов деятельности. Сокращен перечень работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления (сокращение с 6 до 4 видов

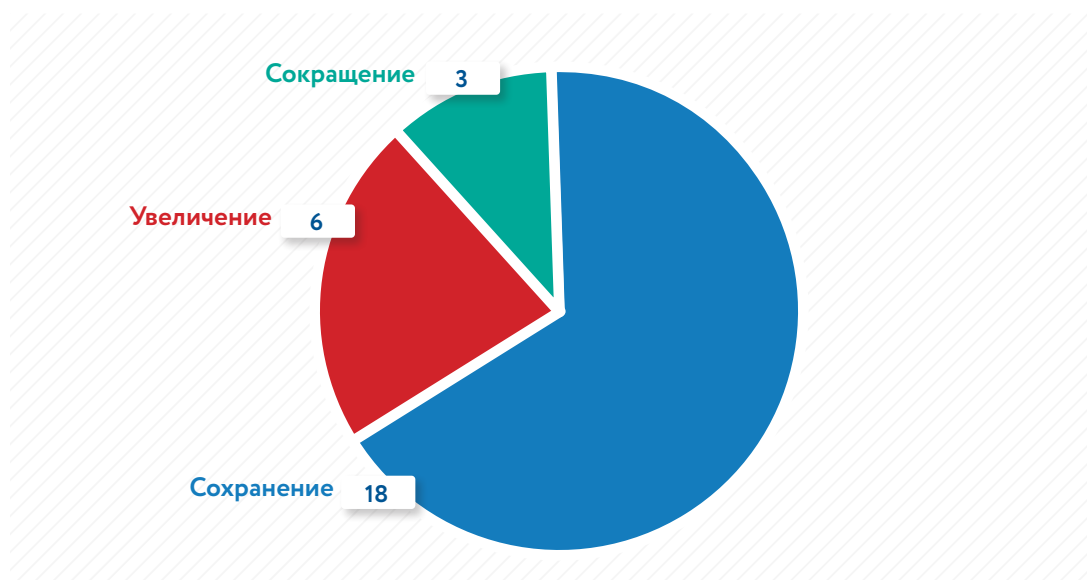
работ). Также сокращен перечень работ, услуг в составе деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения (Ростехнадзор, сокращение с 4 до 3 видов работ). Наиболее существенное сокращение перечня работ, услуг в составе лицензируемой деятельности произошло в части лицензирования медицинской деятельности (сокращение со 158 до 127 видов медицинской деятельности).

**В подавляющем большинстве случаев (18 видов деятельности) количество лицензируемых работ и услуг осталось неизменным, а в 6 видах деятельности их количество даже выросло.** Наибольшее увеличение произошло в сфере производства и технического обслуживания медицинской техники (Росздравнадзор, рост с 6 до 27 видов работ и услуг), а также в отношении деятельности в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях (Росгидромет, рост с 4 до 14 видов работ и услуг). Сведения об изменении количества работ и услуг в лицензируемых видах деятельности указаны на рисунке 2.9.

Таким образом, количество работ и услуг, входящих в соответствующие виды деятельности, чаще всего не изменялось при проведении «регуляторной гильотины».

### Рисунок 2.9

Изменение количества видов работ и услуг в лицензируемом виде деятельности после применения «гильотины»



## Изменение количества лицензионных требований

В рамках анализа также производилась оценка количества обязательных требований в составе лицензионных требований. Формулировка конкретного лицензионного требования в положениях о лицензировании фактически может подразумевать одно или сразу несколько обязательных требований. Например, требование к персоналу лицензиата может быть сформулировано таким образом, что в одном абзаце сразу устанавливается требование к минимально необходимому количеству

работников, уровню их образования и специальностям, наличию стажа работы по специальности, наличия аттестации или специального допуска.

По итогам «гильотины» среднее количество обязательных требований сократилось незначительно. Для соискателей лицензий это значение уменьшилось с 13,2 до 11,1 требований в расчете на одно положение о лицензировании. Для лицензиатов среднее количество обязательных требований снизилось с 16 до 14.



Примером увеличения количества обязательных требований к соискателям лицензии (лицензиатам) является деятельность по выполнению работ по карантинному

фитосанитарному обеззараживанию. Количество обязательных требований возросло: для соискателей лицензий — на 54%, а для лицензиатов — на 29%.

## Оценка смягчения / ужесточения лицензионных требований после «регуляторной гильотины»

Наиболее интересным для анализа является оценка содержательного смягчения или, наоборот, ужесточения лицензионных требований после проведения «регуляторной гильотины». После принятия обновленного положения количество обязательных требований могло остаться прежним, однако содержание этих требований могло измениться: например, могли быть повышены или понижены требования к минимально необходимому количеству работников или требования к стажу работы по

специальности, что приводило к ужесточению регулирования.

Такой анализ возможен только экспертным методом и его пример в части оценки уровня ужесточения лицензионных требований в части выполнения работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию (постановление Правительства РФ от 10 августа 2020 г. № 1201) представлен в таблице 2.3.

## Таблица 2.3

Пример анализа смягчения или ужесточения лицензионных требований в части выполнения работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию

Лицензионные требования (до 1 января 2021 г.)	Лицензионные требования (после 1 января 2021 г.)	Краткая оценка
Наличие работников, заключивших с соискателем лицензии трудовые договоры, аттестованных в области промышленной безопасности	Наличие не менее 3 работников, заключивших с соискателем лицензии трудовые договоры, аттестованных в области промышленной безопасности	Ужесточение: повышено требование к численности работников (ранее — не менее 2)
Наличие квалифицированных работников, заключивших с соискателем лицензии трудовые договоры, непосредственно выполняющих работы по обеззараживанию, имеющих высшее профессиональное образование или среднее специальное профессиональное образование и стаж работы не менее 3 лет по соответствующей специальности (агрономия, защита растений) в области осуществления лицензируемого вида деятельности	Нет	Смягчение: требование исключено
Наличие системы производственного контроля работ по транспортировке и утилизации пестицидов, включая журналы хранения, транспортировки и утилизации пестицидов	Наличие системы производственного контроля работ по транспортировке и утилизации пестицидов, программы производственного контроля, которая должна быть разработана непосредственно для соискателя лицензии на осуществление работ по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I — IV классов опасности или договора с организацией, осуществляющей работы по транспортировке и утилизации пестицидов, имеющей указанную лицензию	Ужесточение: 1) Введено требование о наличии индивидуальной программы производственного контроля 2) Введено требование о наличии лицензии на обращение с отходами или соответствующего договора
<b>ИТОГО</b>		1 смягчение, 2 ужесточения



Итоговая оценка смягчения или ужесточения лицензионных требований для конкретного вида деятельности определялась как разница между количеством лицензионных требований, которые были смягчены, и количеством требований, которые были ужесточены. Если количество смягченных или отмененных требований превышало количество новых или ужесточенных требований, то оценка была положительной. Если наоборот, то отрицательной. Критерии такой оценки представлены в таблице 2.4.

## Таблица 2.4

Критерии оценки степени смягчения или ужесточения лицензионных требований (далее — ЛТ) в качественную оценку

Количественная оценка	Количество	Качественная оценка	Графическое изображение
Количество смягченных ЛТ больше количества ужесточенных ЛТ на	3 и более	Кардинальное смягчение ЛТ	●●●
	2	Значительное смягчение ЛТ	●●
	1	Незначительное смягчение ЛТ	●
Регулирование не изменилось или количество смягченных ЛТ и количество ужесточенных ЛТ уравновешивают друг друга		Без значимых изменений	●
Количество смягченных ЛТ меньше количества ужесточенных ЛТ на	-1	Незначительное ужесточение ЛТ	●
	-2	Значительное ужесточение ЛТ	●●
	-3 и менее	Кардинальное ужесточение ЛТ	●●●

В случае если положения о лицензировании содержали отдельные списки лицензионных требований для соискателей лицензии и для лицензиатов, или для отдельных работ и услуг, входящих в состав лицензируемой деятельности, то общая оценка смягчения или ужесточения лицензионных требований определялась как среднее арифметическое соответствующей разницы смягченных и ужесточенных требований.

Результаты оценки смягчения (ужесточения) лицензионных требований представлены в таблице 2.5.

## Таблица 2.5

Общая оценка смягчения (ужесточения) лицензионных требований в результате «регуляторной гильотины»

Вид деятельности	Общая оценка	Лицензирующий орган	Количество лицензиатов (на 31 декабря 2020 г.)
Погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте, в морских портах	● ● ●	Ространснадзор	747
Перевозки внутренним водным транспортом, морским транспортом пассажиров	● ● ●	Ространснадзор	1 587
Геодезическая и картографическая деятельность	● ● ●	Росреестр	1 672
Работы по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления	● ● ●	Росгидромет	25
Образовательная деятельность	● ● ●	Рособрнадзор, органы власти субъектов РФ	120 871
Перевозки железнодорожным транспортом пассажиров	● ●	Ространснадзор	44
Перевозки железнодорожным транспортом опасных грузов	● ●	Ространснадзор	19
Погрузочно-разгрузочная деятельность применительно к опасным грузам на железнодорожном транспорте	● ●	Ространснадзор	4 740
Организация и проведение азартных игр в букмекерских конторах или тотализаторах	● ●	ФНС России	29
Деятельность по осуществлению буксировок морским транспортом	●	Ространснадзор	283
Тушение пожаров в населенных пунктах, на производственных объектах и объектах инфраструктуры	●	МЧС России	1 250
Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности	●	Ростехнадзор	31 322
Деятельность, связанная с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения	●	Ростехнадзор	1 007
Космическая деятельность	●	Роскосмос	1 021

Вид деятельности	Общая оценка	Лицензирующий орган	Количество лицензиатов (на 31 декабря 2020 г.)
Проведение экспертизы промышленной безопасности	●	Ростехнадзор	1 938
Деятельность в области гидрометеорологии и в смежных с ней областях	●	Росгидромет	1 008
Производство и реализация защищенной от подделок полиграфической продукции	●	ФНС России	29
Сбор, транспортирование, обработка, утилизация, обезвреживание, размещение отходов I - IV классов опасности	●	Росприроднадзор	19 504
Медицинская деятельность	●	Росздравнадзор, органы власти субъектов РФ	103 686
Перевозки пассажиров и иных лиц автобусами	●	Ространснадзор	64 017
Оказание услуг связи	●	Роскомнадзор	30 908
Телевизионное вещание и радиовещание	●	Роскомнадзор	6 160
Производство и техническое обслуживание медицинской техники	●	Росздравнадзор	5 493
Монтаж, техническое обслуживание и ремонт средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений	●●	МЧС России	52 146
Перевозки внутренним водным транспортом, морским транспортом опасных грузов	●●	Ространснадзор	687
Выполнение работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию	●●●	Россельхознадзор	нет
Производство маркшейдерских работ	●●●	Ростехнадзор	3 517

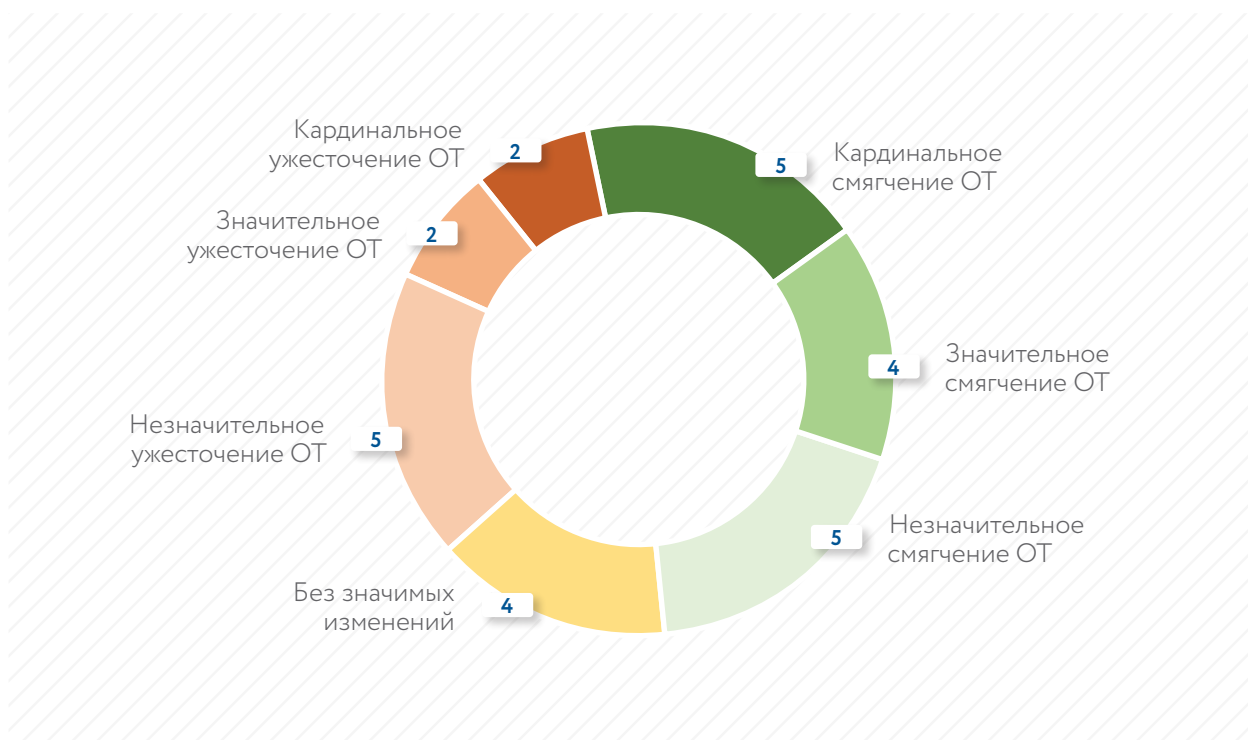
Таким образом, смягчение лицензионных требований было зафиксировано в отношении 14 видов деятельности, в том числе кардинальное смягчение произошло в отношении 5 видов, значительное смягчение — в отношении 4 видов, незначительное смягчение — в отношении также 5 видов деятельности.

Наибольшее смягчение лицензионных требований произошло для погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на внутреннем водном транспорте и в морских портах, деятельности по перевозкам пассажиров внутренним водным транспортом и морским транспортом, геодезической и картографической деятельности, деятельности

по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления, а также образовательной деятельности.

Значимых изменений не произошло в отношении 4 видов деятельности. Применительно к 9 видам деятельности пересмотр положений привел к ужесточению лицензионных требований, в том числе в 5 случаях — к незначительному ужесточению, в 2 случаях — к значительному ужесточению, а еще в 2 случаях произошло кардинальное ужесточение. Обобщенные данные о смягчении или ужесточении лицензионных требований представлены в рисунке 2.10.

**Рисунок 2.10**  
 Результаты «регуляторной гильотины»  
 для положений о лицензировании



Показательным примером ужесточения требований является положение о лицензировании деятельности по выполнению работ по карантинному фитосанитарному обеззараживанию. В новом положении из 7 видов работ для 5 из них лицензионные требования были только добавлены или ужесточены.

Если же сравнивать изменение регулирующего воздействия в сторону ужесточения или ослабления в разрезе количества лицензиатов по соответствующим видам лицензируемой деятельности, то ужесточение лицензионных требований коснулось более 266 тыс. лицензиатов, а ослабление регулирования касается более 164 тыс. лицензиатов.

## 2.4. Рекомендации по «регуляторной гильотине»

Проведенный анализ показал, что «регуляторная гильотина» не всегда «била в цель», а попадая в нее, не всегда приводила к ослаблению регулирования.

Как выяснилось, в отношении 70% актов, содержащих контролируемые обязательные требования на начало 2020 г., «регуляторная гильотина» не применялась в силу правил самой «гильотины». Из 11,6 тыс. нормативных правовых актов и документов, отмененных по данным Минэкономразвития России, только примерно 10,5% актов были включены в перечни актов, содержащих проверяемые обязательные требования на начало 2020 г. В большинстве же случаев «гильотина» опустилась на какие-то другие нормативные правовые акты.

На примере положений о лицензировании мы видим также, что смягчение регулирования произошло только для 27% лицензируемых видов деятельности. Для 17% видов лицензируемой деятельности в соответствии с Федеральным законом № 99-ФЗ, наоборот, произошло ужесточение регулирования. Для 56% лицензируемых видов деятельности ничего не поменялось (или потому что «регуляторная гильотина» обошла такие сферы стороной, или потому что отложила решение вопроса («белый» список), или потому что произошедшие изменения регулирования были нейтральными).

В качестве причин, не позволивших достичь более значимых результатов, можно назвать следующие:

1. Отсутствие стадии системного проектирования целевой модели регулирования.
2. Крайне сжатые сроки, отведенные на реализацию проекта. За один год было невозможно качественно проработать развилки регулирования и конструктивно урегулировать разногласия между бизнесом и регуляторами, возникающие в рабочих группах по реализации механизма «регуляторной гильотины».
3. Сфера проведения «регуляторной гильотины» была сильно ограничена. Ее возможности были стеснены требованиями федерального законодательства, которые не попадали под «гильотину» и не могли быть изменены в рамках проекта.

С учетом указанных проблем следует предложить направить государственную политику на дерегулирование, сконцентрировав усилия на отдельных наиболее обременительных для осуществления предпринимательской деятельности сферах. Требования в них должны быть заново пересмотрены, но уже на комплексном уровне с обязательным прохождением предварительной стадии системного проектирования целевой модели регулирования на основе доказательственного подхода и с пересмотром требований законодательных актов.

**03**

**НОВОЕ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО  
О ГОСУДАРСТВЕННОМ  
КОНТРОЛЕ:  
ЧТО НОВОГО?**



## 3.1. Федеральный закон № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации»

1 июля 2021 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. №248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — закон о контроле), а также основной массив положений Федерального закона от 11 июня 2021 г. №170-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — закон-спутник).

Если закон о контроле определяет общие правила осуществления контрольной (надзорной) деятельности в Российской Федерации, то закон-спутник представляет собой масштабный (734 страницы текста закона!) документ, который вносит изменения в 138 федеральных законов. Основной массив новаций — это изменения в законы о видах контроля, устанавливающие конкретные виды государственного и муниципального контроля (надзора), направленные на реализацию положений закона о контроле. Кроме того, законом-спутником также была фактически реформирована система лицензирования, закрепляемая Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Однако, что может быть является более важным, закон-спутник внес существенные и масштабные изменения в закон о контроле (132 поправки — изменения в половину статей закона), в значительной мере поменявшие концепцию государственного контроля, реализованную в первоначальной версии закона.

При этом *прежний Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»* (далее — Закон № 294-ФЗ) окончательно прекратит действовать с 1 января 2025 г.

Во-первых, до 1 января 2022 года Закон № 294-ФЗ применяется к видам регионального и муниципального контроля, по которым не принято новое положение о виде контроля. Как определено ч. 4 ст. 98 закона о контроле, до 1 января 2022 года

по всем видам регионального и муниципального контроля должны вступить в силу новые положения. До утверждения нового положения проверки в рамках соответствующего вида контроля проводятся на основании Закона № 294-ФЗ и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов.

В отношении всех видов федерального контроля с 1 июля 2020 г. применяется новый закон о контроле.»

Во-вторых, до 1 января 2025 г. прежний закон о контроле № 294-ФЗ применяется к следующим видам госконтроля: контролю за оборотом наркотиков, в сфере охраны результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет средств федерального бюджета, в сфере гособоронзаказа, миграционному контролю, контролю за деятельностью саморегулируемых организаций, антимонопольному контролю, контролю в сфере атомной энергии, ядерной и радиационной безопасности, а также лицензионному контролю в данной сфере, лицензионному контролю в сфере шифрования (криптографии) и реализации специальных технических средств негласного получения информации, а также защиты конфиденциальной информации, контролю за деятельностью некоммерческих организаций, надзору за деятельностью религиозных организаций.

В-третьих, до 1 января 2025 г. сохраняется уведомительный порядок для отдельных видов деятельности (ст. 8, ч. 2 ст. 26.3 закона № 294-ФЗ).

## Общая оценка закона о контроле

В числе *основных недостатков прежней системы государственного контроля* (надзора) экспертами назывались так называемый «карательный» подход к регулированию государственного контроля (надзора), конфликтность модели взаимодействия между инспектором и контролируемым лицом, направленность контроля не на профилактику, а на выявление нарушений, так называемая «палочная система» оценки эффективности и результативности контроля (надзора), ориентирующая контрольно-надзорные органы преимущественно на поиск нарушений и интенсификацию применения мер санкционного характера, неоправданный с точки зрения структуры экономики акцент на проведении проверок, являющихся наиболее затратными как для бизнеса, так и для контрольно-надзорных органов мероприятием, неформальный либо полужформальный характер иных контрольных мероприятий помимо проверок\*.

Согласно идеологии реформы контрольно-надзорной деятельности акцент должен был быть сделан на стимулировании добросовестности контролируемых лиц и профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Контрольно-надзорные мероприятия должны были проводиться лишь в случае недостаточности либо неэффективности профилактических мер или негосударственных форм обеспечения соблюдения обязательных требований. *Основными составляющими новой модели государственного контроля* должны были стать:

→ широкий набор возможностей снижения интенсивности либо полного освобождения контролируемого лица от проведения контрольных (надзорных) мероприятий в случае участия контролируемого лица в определенных профилактических мероприятиях либо использования механизмов независимой оценки;

- существенное расширение применения риск-ориентированного подхода в государственном контроле (надзоре), который должен пронизывать всю систему государственного контроля (надзора), а не только влиять на частоту проведения плановых проверок;
- новая система оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности, когда контрольно-надзорный орган и инспектор оцениваются в зависимости от достигнутого уменьшения риска причинения вреда (ущерба) в подведомственной сфере;
- стимулы к использованию иных контрольных (надзорных) мероприятий помимо проверок;
- распространение новых подходов и принципов на все виды контроля, перечень исключений должен был быть минимизирован\*\*.

Если попробовать оценить итоги прошедшей работы над законом о контроле, которая началась в конце 2018 г. и завершилась вступлением закона в силу, а также в целом итоги реформы контрольно-надзорной деятельности, то можно сказать, что реформа постепенно откатывается назад, а ее влияние на практику осуществления государственного контроля не окажется столь же существенным, как можно было надеяться на старте реформы.

История разработки и принятия закона о контроле — это история о постепенном отказе от первоначальной концепции реформы под давлением контролирующих органов: сначала на этапе согласования законопроекта с ведомствами, потом на стадии его рассмотрения в Государственной Думе РФ. Последний пул поправок был принят за две недели до вступления закона в силу, в результате чего *был отменен ряд позитивных новаций реформы*, гарантировавших интересы бизнеса. Это, например,

\* См., например, Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации // Аналитический доклад РСПП-НИУ ВШЭ, 2017 г. С. 4. [https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/doklad-knd\\_rspp\\_2017.pdf](https://knd.ac.gov.ru/wp-content/uploads/2019/12/doklad-knd_rspp_2017.pdf); Доклад Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей Президенту РФ «Реестр системных проблем российского бизнеса», <http://doklad.ombudsmanbiz.ru/2021/3.pdf>. См. также Интервью Президента «ОПОРЫ РОССИИ» А.Калинина «Деятельность контрольно-надзорных органов должна носить не карательный, а предупредительный характер», <https://opora.ru/news/aleksandr-kalinin-deyatelnost-kontrolno-nadzornykh-organov-dolzhen-nosit-ne-karatelnyy-a-predupredit.html>.

\*\* См. Паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» (приложение к протоколу президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам от от 21 декабря 2016 г. № 12).



отказ от принципа внесения всех контрольных мероприятий в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (далее — ЕРКНМ), проверочных листов, от принципа обязательного уведомления контролируемого лица о проведении контрольного (надзорного) мероприятия, расширение прав инспектора, введение нового и достаточно обременительного для контролируемых лиц режима госконтроля (постоянного рейда) и ряд других изменений, которые делают осуществление контроля более удобным для инспектора и несут риски для проверяемых.

В числе **общих недостатков закона** следует указать, во-первых, на обилие исключений и факультативность применения многих норм закона, которая стала результатом длительных административных согласований и поиска компромиссов между позициями вовлеченных групп интересов. *Реализация большей части новаций поставлена в зависимость от содержания законов и положений о виде контроля.* Это, с одной стороны, обеспечивает гибкость нового регулирования, возможность более точного конструирования правового режима в отношении отдельных видов контроля. С другой стороны, при столь широко понимаемой факультативности применения базового закона о контроле он перестает выполнять свои функции регулятора и становится рекомендательным документом методического характера. Из-за этого, как будет показано ниже, ряд новых институтов на практике так и не заработал либо был внедрен лишь в единичные виды контроля. В этом смысле гибкость базового закона о контроле представляется чрезмерной.

Вторая базовая проблема закона — это *недостаточность во многих случаях механизмов реализации заложенных институтов*, без которых многие принципы могут так и остаться декларациями.

Наконец, в-третьих, следует отметить, что закон о контроле *не скоординирован* с опубликованными Минюстом России на данный момент версиями проектов новых Кодекса РФ об административных правонарушениях (КоАП) и Процессуального кодекса об административных правонарушениях (ПКоАП). В частности, ни в законе, ни в КоАП, ни в ПКоАП не решается проблема возможности фактического продолжения контрольно-надзорных мероприятий в рамках сбора доказательств и административного

расследования на стадии привлечения контролируемого лица к административной ответственности. Это позволяет административным органам практически неограниченно продолжать проверки деятельности контролируемых лиц после завершения контрольно-надзорного производства (например, при недостаточности доказательств) либо вовсе подменять контрольно-надзорную деятельность проведением административных расследований, что девальвирует саму идею регулирования контроля.

Если говорить **о позитивных сдвигах для бизнеса** по сравнению с прежним законом № 294-ФЗ, то необходимо отметить следующее.

Во-первых, важным шагом вперед является *цифровизация государственного контроля (надзора)* — цифровизация документооборота, информирование через портал госуслуг, создание Реестра обязательных требований (однако, без гарантий того, что он будет полным, и инспектор не станет проверять соблюдение обязательных требований, отсутствующих в реестре).

Второй позитивный момент — *гибкость закона о контроле не препятствует законодателю в будущем внедрять новые прогрессивные механизмы контрольной (надзорной) деятельности.* В целом, закон содержит «в потенциале» достаточное количество полезных новаций, особенно в части управления рисками, учета добросовестности контролируемых лиц, досудебного обжалования, внедрения альтернативных государственному контролю механизмов оценки соблюдения обязательных требований, формализации оснований для внеплановых проверок и др. Как будет показано ниже, на данный момент прогрессивный потенциал закона о контроле не реализован в достаточной мере, законы и положения о видах контроля во многом ориентируются на прежние практики. Однако нельзя исключить, что данный потенциал станет ориентиром для законодателя и правоприменителя и будет реализован по мере накопления практики использования новых механизмов.

Наконец, за исключением перечисленных ниже моментов, в целом, новый закон о контроле и принятые на его основе законы и положения о видах контроля **не приводят к ухудшению положения контролируемых лиц по сравнению с прежним законодательством.**

Возможно, позитивные результаты реформы контрольно-надзорной деятельности на данный момент не столь впечатляющие, как хотелось надеяться на старте реформы. Однако даже такого рода компромиссный итог в любом случае не хуже ранее существовавшей системы контроля (надзора).

В остальном оценка позитивного эффекта новаций станет возможна по мере накопления практики применения нового

законодательства. Законом о контроле расширен перечень контрольных (надзорных) мероприятий, предусмотрены более детальные требования к процедурам. Однако пока нет причин полагать, что это приведет к снижению нагрузки на бизнес, либо что будет обеспечен принципиально более высокий уровень защиты его интересов.

Укажем на ключевые позитивные и негативные новации закона о контроле.

## Сфера применения закона о контроле

Одной из ключевых проблем закона о контроле является *наличие значительного количества видов контроля (надзора), на которые данный закон не распространяется*. Закон содержит несколько списков исключений, которые предусмотрены ч. 3 ст. 1, ч. 4, 5 и 6 ст. 2.

Если говорить о наиболее важных для хозяйствующих субъектов изъятиях, то следует указать на то, что закон о контроле не применяется к организации и осуществлению налогового, валютного, таможенного контроля, контроля (надзора) за деятельностью кредитных организаций и банковских групп, некредитных финансовых организаций, надзора в национальной платежной системе, контроля и надзора за соблюдением эмитентами требований законодательства Российской Федерации об акционерных обществах и ценных бумагах, в сфере корпоративных отношений в акционерных обществах, контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, контроля за соблюдением законодательства при организации и проведении закупок отдельными видами юридических лиц, государственного контроля за соблюдением антимонопольного законодательства, федерального государственного надзора за деятельностью некоммерческих организаций и др.

Ряд исключений был и ранее предусмотрен законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Тем не менее, в новом законе перечень видов контроля, к организации и осуществлению которого закон не применяется, стал шире почти в два раза.

Таким образом, следует констатировать, что **многие виды государственного (муниципального) контроля, распространяющиеся на большинство субъектов предпринимательской деятельности и связанные с наибольшими издержками для них, выведены из-под действия нового закона о контроле**.

При этом действие прежнего закона о контроле № 294-ФЗ сохранено до 31 декабря 2024 г. лишь для единичных видов контроля, в том числе в отношении контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, за соблюдением антимонопольного законодательства, за деятельностью некоммерческих организаций. Во всех иных случаях осуществление государственного контроля (надзора) будет осуществляться на основании законов и положений о виде контроля, при этом законодатель и правоприменитель не будут связаны общими принципами и подходами, закрепленными в базовом законе о контроле.

Анализ закона-спутника, а также принятых в июне-июле 2021 г. положений о видах контроля свидетельствует о том, что в целом законодатель и Правительство РФ при принятии данных документов придерживались общей концепции контрольно-надзорной деятельности, закрепленной законом о контроле. Однако все же представляется важным учитывать, что в отношении видов контроля, на которые не распространяется закон о контроле, регулятор и правоприменитель обладают большей свободой действий. Соответственно, по таким видам контроля является целесообразным более внимательный мониторинг реальных практик осуществления контрольной (надзорной) деятельности.

## Профилактика, независимая оценка и учет добросовестности контролируемых лиц

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

Новый закон о контроле содержит ряд механизмов, которые учитывают добросовестные усилия хозяйствующих субъектов по профилактике рисков причинения вреда и позволяют исключить либо существенно сократить проведение на принадлежащих им объектах плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

При этом профилактические мероприятия, предусмотренные главой 10 закона о контроле, сами по себе не способны обеспечить такой эффект. В частности, механизмы, закрепленные ст. 48 о мерах стимулирования добросовестности и ст. 51 о самообследовании не позволяют рассматривать данные профилактические меры в качестве альтернативы контрольным (надзорным) мероприятиям.

1. Базовым механизмом, позволяющим учесть усилия предпринимателя по снижению рисков причинения вреда, является учет его добросовестности при отнесении принадлежащих ему объектов к категории риска. Ч. 7 ст. 23 закона о контроле предусмотрена необходимость учета при отнесении объектов контроля к категории риска фактов реализации контролируемым лицом мероприятий по снижению риска причинения вреда (ущерба) и предотвращению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, а также наличие внедренных сертифицированных систем внутреннего контроля в соответствующей сфере деятельности. Данные факты свидетельствуют о добросовестности контролируемого лица. Соответственно, в случае их использования в качестве критериев риска объектам контроля может быть присвоена более низкая

категория риска, что повлечет за собой снижение частоты плановых контрольно-надзорных мероприятий либо полное исключение их проведения (в случае если объекту присвоена категория низкого риска).

Однако данный механизм реально будет применяться лишь в том случае, если соответствующие критерии риска и критерии добросовестности будут предусмотрены положениями о виде контроля. Анализ вновь утвержденных положений о видах контроля показывает, что, как и прежде, в качестве основных критериев добросовестности, в основном, используются отсутствие фактов привлечения к административной и уголовной ответственности, а также отсутствие выявленных ранее нарушений либо случаев причинения вреда. Меры профилактического характера используются в качестве критериев риска крайне редко (например, наличие системы управления промышленной безопасностью учитывается в рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности).

2. Вторым механизмом, который позволяет субъектам предпринимательской деятельности обеспечить непроведение на принадлежащих им объектах плановых контрольных мероприятий, является независимая оценка соблюдения контролируемых лицами обязательных требований, проводимая организациями, независимыми от контрольного (надзорного) органа и контролируемого лица, аккредитованными в национальной системе аккредитации в форме органа инспекции (ст. 54). При подтверждении соблюдения обязательных требований независимый орган инспекции выдает контролируемому лицу заключение о соответствии, которое является основанием для освобождения контролируемого лица от плановых контрольных (надзорных) мероприятий.

Однако данный механизм сможет применяться хозяйствующими субъектами только в том случае, если такая возможность предусмотрена законом о виде контроля. На данный момент законами о видах контроля такая возможность не предусматривается.

Также в соответствии с ч. 7 ст. 23 закона о контроле результаты независимой оценки соблюдения обязательных требований могут учитываться в качестве критериев добросовестности. Однако на практике пока положениями о виде контроля такие возможности не предусматриваются.

3. В равной мере на данный момент остается практически незадействованным иной механизм — *признание контрольными (надзорными) органами результатов контроля, осуществляемого саморегулируемой организацией в отношении своих членов* (ст. 55). Условиями применения данного механизма является, во-первых, то, что такая возможность должна предусматриваться законом о виде контроля, а во-вторых, должно быть заключено соглашение между контрольным (надзорным) органом и саморегулируемой организацией о признании результатов ее деятельности.

4. Также следует указать на то, что ч. 7 ст. 23 предусматривается *ряд иных критериев добросовестности контролируемых лиц, учитывающих их усилия по снижению рисков причинения вреда при отнесении принадлежащих им объектов к категории риска*, в том числе:

- предоставление контролируемым лицом доступа контрольному (надзорному) органу к своим информационным ресурсам;
- добровольная сертификация, подтверждающая повышенный необходимый уровень безопасности охраняемых законом ценностей;
- заключение контролируемым лицом со страховой организацией договора добровольного страхования рисков причинения вреда (ущерба), объектом которого является обязанность предпринимателя возместить вред (ущерб), причиненный вследствие нарушения обязательных требований.

5. Кроме того, ч. 9 ст. 25 закона о контроле предусмотрено, что законом о виде контроля может быть предусмотрено освобождение контролируемого лица от проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в случае *заключения договора страхования рисков причинения вреда (ущерба)*, объектом

которого являются имущественные интересы контролируемого лица, связанные с его обязанностью возместить вред (ущерб) охраняемым законом ценностям, причиненный вследствие нарушения контролируемым лицом обязательных требований.

Однако на данный момент законами и положениями о видах контроля возможность учета перечисленных обстоятельств не предусматривается.

В целом следует констатировать, что *перенос акцентов с проведения контрольных (надзорных) мероприятий на профилактику и альтернативные механизмы контроля на данный момент (пока) не состоялся. Законом о контроле предусматривается ряд возможностей замены контроля профилактикой и альтернативными механизмами оценки соблюдения обязательных требований, однако (пока) они не реализованы на уровне законодательства о видах контроля.*

В законе о контроле и принятых в соответствии с ним законах и положениях о видах контроля предусмотрен *ряд профилактических мер*, в том числе информирование, обобщение правоприменительной практики, меры стимулирования добросовестности, объявление предостережения, консультирование, самообследование, профилактический визит (статья 45). В целом, появление в законе о контроле обязанностей контрольного органа по профилактике нарушений обязательных требований представляется прогрессивным.

Некоторые из перечисленных профилактических мер будут иметь определенный позитивный эффект, прежде всего, связанный с обеспечением более высокого уровня информированности контролируемых лиц и прозрачности контрольной (надзорной) деятельности. При этом предостережение и профилактический визит хотя и имеют потенциал к снижению уровня рисков причинения вреда, все же являются скорее дополнительным обременением для контролируемых лиц.

Однако следует констатировать, что *в целом на данный момент у контрольных (надзорных) органов какие-либо стимулы заниматься профилактикой отсутствуют. Соответственно, можно прогнозировать, что в ближайшем будущем контрольные (надзорные) мероприятия по-прежнему останутся основным инструментом в деятельности контрольных (надзорных) органов.*

## Управление рисками при осуществлении контроля (надзора)

Использование при осуществлении государственного контроля (надзора) системы управления рисками в законе **урегулировано в серьезно урезанном виде** по сравнению с тем, как предполагалось исходя из первоначальной идеологии реформы. Задачей являлось обеспечить учет рисков не только при определении периодичности плановых контрольных (надзорных) мероприятий. *Риск-ориентированный подход должен был пронизывать все составляющие контроля* и предполагать дифференциацию в зависимости от уровня рисков обязательных требований (к высокорисковым объектам применяются более жесткие требования), профилактики, содержания контрольных (надзорных) мероприятий (в том числе объема проверяемых обязательных требований), их интенсивности и результатов.

Прежде всего, законом предусматривается *возможность ослабления принципов риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного контроля (надзора)*. В соответствии с ч. 8 ст. 22 закона о контроле законом о виде контроля могут быть установлены особенности применения системы оценки и управления рисками при проведении плановых контрольных (надзорных) мероприятий, т. е., по сути, отмены действия норм закона о контроле в отношении конкретного вида контроля.

Однако и без этой нормы большая часть положений главы 5 закона о контроле не могла быть реализована непосредственно, а требовала развития соответствующих правил в законах и положениях о видах контроля. Другими словами, независимо от положений закона о контроле, которые во многих случаях являются прогрессивными, реальный уровень требований к внедрению системы управления рисками определяется содержанием соответствующих законов и положений в видах контроля. Нормы закона о контроле о рисках, таким образом, стали скорее методическим ориентиром для разработчиков положений о видах контроля, нежели имеют непосредственное регулирующие значение.

1. Как показывает анализ норм законов и положений о видах контроля, указанными документами *закрепляется необходимость внедрения системы управления рисками при осуществлении значительной части видов государственного контроля (надзора)*.

Из 78 проанализированных видов контроля<sup>\*</sup> необходимость использования системы управления рисками прямо зафиксирована в 61 случае.

В 17 видах контроля применение риск-ориентированного подхода прямо не предусматривается, но и не исключается. Однако можно прогнозировать, что в отсутствие конкретных норм в данных видах контроля на практике система управления рисками применяться не будет.

При этом в разных видах контроля *закрепляются различные модели учета рисков*. Как правило, в положениях о виде контроля закрепляется периодичность проведения документарных и выездных проверок, инспекционного визита, рейдового осмотра, в некоторых случаях контрольной закупки, причем контрольный (надзорный) орган имеет право провести с указанной периодичностью лишь одно из перечисленных мероприятий.

- ➔ В некоторых случаях устанавливается периодичность проведения для каждого из видов мероприятий, что дает инспектору возможность проводить их последовательно и независимо друг от друга (например, в рамках федерального государственного контроля (надзора) в области гражданской авиации). В некоторых случаях вообще не предусматривается никаких последствий отнесения объектов контроля к категории риска, что лишает данную модель какого-либо смысла (например, в рамках государственного контроля (надзора) за деятельностью аккредитованных организаций, осуществляющих классификацию гостиниц, классификацию горнолыжных трасс, классификацию пляжей, где плановые мероприятия не

\* Для анализа взяты все виды контроля, предусмотренные законом-спутником, по которым приняты положения о видах контроля (в том числе принятые ранее до вступления закона о контроле в силу). Из анализа были исключены виды контроля, не оказывающие влияния на условия ведения бизнеса в РФ, регламентация которых остается крайне лаконичной и архаичной, такие, например, как федеральный государственный контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

проводятся, но объектам контроля все же присваивается категория риска).

→ Также по ряду видов контроля предусматривается учет рисков при выборе контрольных (надзорных) мероприятий (например, при проведении федерального государственного метрологического контроля (надзора)).

→ В отношении объектов, отнесенных к категории низкого риска, в одних случаях исключается проведение контрольных (надзорных) мероприятий, в других — только проведение проверок (например, в рамках федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности донорской крови и ее компонентов). В этом и иных подобных случаях необходимо исходить из положений ч. 5 ст. 25 закона о контроле, в соответствии с которой плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении объектов контроля, отнесенных к категории низкого риска, не проводятся.

2. По ряду видов контроля положениями о виде контроля предусматривается *дифференциация профилактических мероприятий* в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска (по 34 видам контроля из 78). Как правило, речь идет об обязательном профилактическом визите для объектов, отнесенных к верхним категориям риска, при этом не очень понятно, как обязательный профилактический визит соотносится с предусмотренной ч. 5 ст. 52 возможностью контролируемого лица отказаться от такого визита. В некоторых случаях также предусматриваются дифференцированные правила оценки добросовестности контролируемых лиц.

3. При этом *ни в одном виде контроля не предполагается дифференциации в зависимости от категории риска длительности, содержания, интенсивности и результатов контрольных (надзорных) мероприятий*, в том числе не предусматривается различающихся требований к объему представляемых документов, инструментального обследования, проводимых испытаний, экспертиз и экспериментов в отношении объектов, отнесенных к различным категориям риска. В равной мере

не учитываются категории риска при проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий.

4. В качестве крайне важного механизма, позволяющего стимулировать усилия контролируемых лиц по предотвращению рисков причинения вреда, следует указать на предусмотренную ч. 7 ст. 23 закона о контроле норму об учете при определении критериев риска *добросовестности контролируемых лиц*. Однако, как уже отмечалось выше, в положениях о виде контроля *учет данных факторов предусматривается лишь в единичных случаях*. Положения о видах контроля по-прежнему исходят из дореформенного понимания добросовестности, оценивая ее на основе критериев отсутствия ранее выявленных нарушений либо случаев привлечения контролируемого лица к ответственности. Всего наличие нарушений и случаев привлечения к ответственности при отнесении объектов контролируемых лиц к категории риска предусматривается в 53 видах контроля из 78.

Проблема данных критериев в том, что их наличие либо отсутствие *увязано с результатами ранее проведенных проверок*. Выявление нарушений зависит скорее от активности контрольного органа и слабо характеризует добросовестность контролируемого лица в соблюдении обязательных требований. Тем более, данные критерии не позволяют оценить его добросовестность в динамике.

5. На данный момент можно говорить о том, что по 33 видам контроля из 78 предполагается использование *индикаторов риска* в качестве одного из оснований для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия — требование об этом предусмотрено либо положениями о виде контроля, либо имеется приказ об утверждении перечня индикаторов риска, либо разработан проект такого приказа. На данный момент\* индикаторы риска утверждены по 13 видам федерального контроля (надзора), в том числе по федеральному государственному пожарному надзору, а также федеральному государственному контролю (надзору) за деятельностью аккредитованных лиц. При этом согласно поручению

\* 1 сентября 2021 г.

вице-премьера Д. Ю. Григоренко до 31 декабря 2021 года должны быть утверждены индикаторы риска по всем видам контроля.

При этом, как правило, индикаторы риска применяются наряду с таким основанием для назначения внепланового контрольного мероприятия, как наличие информации о нарушении обязательного требования либо причинении вреда. Другими словами, сохраняется существовавшее ранее положение вещей, когда использование индикаторов риска не было обязательным. Соответственно, в большинстве случаев сделать механизм назначения внеплановых мероприятий более формальным не удастся.

Также следует подчеркнуть, что в соответствии с ч. 3 ст. 46 контрольный (надзорный) орган обязан размещать и поддерживать в актуальном состоянии на своем официальном сайте в сети Интернет перечень индикаторов риска. Однако данная норма вряд ли будет способна устранить практику использования контрольными органами непубличных индикаторов риска, непрозрачных для контролируемых лиц, поскольку законом о контроле индикаторы риска рассматриваются лишь

в качестве необязательного вспомогательного инструментария, а не исключительного основания для назначения внеплановых мероприятий. Соответственно, вопрос о публичности и прозрачности индикаторов риска теряет свою остроту.

В целом следует констатировать, что законом о контроле заложен ряд важных предпосылок для дальнейшего внедрения в государственный контроль системы управления рисками. В сравнении с прежним законом № 294-ФЗ новым законом предусматривается ряд новых механизмов, позволяющих дифференцировать контроль в зависимости от рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям, а также добросовестности контролируемых лиц.

Однако на данный момент этот потенциал не уровне регулирования видов контроля в основном не реализован. Наиболее заметные сдвиги касаются учета рисков при выборе некоторых профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, а также при определении периодичности иных контрольных (надзорных) мероприятий помимо проверок.

## Контрольно-надзорные мероприятия

В отличие от прежнего закона № 294-ФЗ новый закон о контроле содержит детальное регулирование порядка осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Прежде всего, законом предложена достаточно широкая линейка новых контрольных (надзорных) мероприятий, к которым помимо привычных выездной и документарной проверки отнесены контрольная закупка, мониторинговая закупка, выборочный контроль, инспекционный визит, рейдовый осмотр, а также наблюдение за соблюдением обязательных требований и выездное обследование. Последние два мероприятия проводятся без взаимодействия с контролируемым лицом.

Кроме того, по своим последствиям для конкретного гражданина либо организации к контрольным мероприятиям достаточно близок такой специальный режим государственного контроля (надзора) как постоянный рейд.

Существенным отличием закона о контроле от прежнего закона является детальное регулирование процедуры государ-

ственного контроля (надзора), в том числе регулирование содержания контрольных (надзорных) мероприятий, состоящих из контрольных (надзорных) действий, порядка их совершения и результатов.

Считается, что это должно вывести «из тени» новые механизмы контроля, устранить неопределенность в процедурах проведения контрольно-надзорных мероприятий, обеспечив при этом соблюдение прав и законных интересов контролируемых лиц. Следует отметить, что детализация процедуры была одним из приоритетов при разработке проекта закона, и можно констатировать, что он был реализован в полной мере.

При этом экспертами и бизнес-сообществом данные нововведения оцениваются неоднозначно. С одной стороны, расширение инструментария контрольно-надзорной деятельности создает потенциальную возможность для смещения акцентов с проведения проверок на иные контрольные мероприятия. С другой стороны, существуют опасения, что данные мероприятия дадут

контрольным органам новые возможности интенсификации контрольно-надзорной деятельности за счет проведения менее затратных мероприятий и, соответственно, возложения на бизнес ответственности в большем объеме\*.

Критиками указывается на избыточность некоторых видов контрольных (надзорных) мероприятий, а также на риски для контролируемых лиц, которые возникают при их проведении.

1. В частности, высказываются сомнения в необходимости закрепления в качестве отдельных контрольных надзорных мероприятий контрольной и мониторинговой закупки. У данных мероприятий отличаются (оценка самого процесса продажи либо оценка продукции (товаров)) цели и содержание, однако в остальном регулирование данных мероприятий является, в основном, похожим. Соответственно, для хозяйствующих субъектов была бы более понятной единая процедура контрольной закупки, как предусматривалось законом № 294-ФЗ. Также в некоторых случаях во вновь принятых положениях о виде контроля под контрольной закупкой, по сути, понимается мониторинговая закупка в смысле статьи 86 закона о контроле\*\*.

Отдельно отметим, что в соответствии с ч. 4 ст. 67 контрольную закупку теперь можно проводить с участием двух инспекторов без свидетелей и видеозаписи, что создает предпосылки для злоупотреблений.

2. Далее, законом *значительно расширяются (по сравнению с прежним регулированием) возможные случаи проведения рейдовых осмотров и режима постоянного рейда*, а также содержание контрольно-надзорных действий в рамках рейдов. Ранее устанавливался исчерпывающий перечень объектов рейдовых осмотров, которые могли быть исключительно плановыми. Кроме того, в законе № 294-ФЗ было закреплено, что рейдовые осмотры не могут проводиться в отношении конкретного юридического лица, индивидуального предпринимателя и не должны подменять собой проверку. В действующем

законодательстве данные ограничения сняты. В рамках рейдового осмотра могут проводиться контрольно-надзорные действия, перечень которых аналогичен проводимым при проверке. Наконец, закон допускает как плановый, так и внеплановый характер рейдов. Единственным отличием от традиционной проверки является срок проведения рейда в отношении одного контролируемого лица (не более одних суток).

Другими словами, в руках у контрольного (надзорного) органа появился достаточно мощный механизм рандомного контроля, соотносимого по своему инструментарию с проверками, который применяется к контролируемым лицам по случайному признаку нахождения на определенной территории и вне связи с добросовестностью контролируемого лица. Вне зависимости от того, насколько хозяйствующий субъект соблюдает обязательные требования, а также от результатов прошлых проверок к нему в принципе могут в любой момент прийти с внеплановым контрольным мероприятием.

3. При этом анализ совокупности требований к проведению контрольных (надзорных) мероприятий различных видов, в том числе установленных законами и положениями о виде контроля, заставляет сделать вывод о том, что *в общем случае контрольный орган будет мотивирован вместо более мягких контрольных (надзорных) мероприятий проводить проверки*. Исключение могут составлять случаи, когда проверки в отношении конкретных контролируемых лиц проведены быть не могут либо если существует потребность в проведении рейдов в отношении неопределенного круга лиц.

Действительно, все внеплановые мероприятия, которые предполагают взаимодействие с контролируемым лицом, так же как и проверки, требуют согласования с прокуратурой. Если говорить о плановых мероприятиях, то в большинстве случаев иные, помимо проверок, мероприятия учитываются при определении периодичности проведения плановых мероприятий в отношении контролируемого лица, но

\* Как, например, расширение применения дорожных камер приводит к увеличению объемов перечисляемых в бюджет штрафов за нарушения правил дорожного движения.

\*\* См., например, пункт 78 Положения о федеральном государственном контроле (надзоре) за обращением медицинских изделий, утвержденном постановлением Правительства РФ от 30 июня 2021 г. № 1066.



при этом ограничивают контрольный орган в возможностях оценки соблюдения обязательных требований.

Соответственно, для контрольного органа оказывается более рациональным сразу стартовать с проведения проверки как наиболее полноценного механизма оценки, поскольку при проведении более мягких мероприятий с высокой долей вероятности все равно потребует последующее проведение проверки. В этих условиях проведение иных мероприятий будет восприниматься как излишняя и неэффективная трата времени.

Единственное, что может ограничить контрольный орган в использовании проверок, — это практика отказа прокуратуры в согласовании плана проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий либо внеплановых мероприятий или недостаточность ресурсов контрольного органа на проведение проверок.

4. Отдельно следует отметить, что теперь *контрольные мероприятия, которые проводятся без взаимодействия с контролируемым лицом*, — наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности) и выездное обследование — могут проводиться без внесения в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ) и без принятия решения о проведении данных контрольных (надзорных) мероприятий (ч. 2 и 3 ст. 64 закона о контроле). Фактически данные мероприятия переведены в формат полуформальной деятельности инспектора, которая не оставляет свой «след» в информационных системах и документации.

При этом по результатам данных мероприятий могут приниматься решения, которые будут иметь для контролируемых лиц правовые последствия. Прежде всего, по результатам таких мероприятий может быть принято решение о проведении иных внеплановых контрольно-надзорных мероприятий (п. 2 ч. 1 ст. 58). Далее, по результатам наблюдения может быть принято, в том числе, решение о выдаче предписания об устранении выявленных нарушений, принято иное решение, если это предусмотрено законом о виде контроля.

В рамках выездного обследования могут осуществляться отбор проб, испытание, экспертиза (соответственно, без

взаимодействия с контролируемым лицом вопреки положениям ч. 3 ст. 81), а по результатам данного мероприятия лицо может быть привлечено к ответственности. Кроме того, если в рамках выездного обследования выявлены признаки нарушений обязательных требований, инспектор вправе незамедлительно провести контрольную закупку, в отношении которой не требуется принятия решения о ее проведении, информация о которой вносится в ЕРКНМ «задним числом» в течение одного рабочего дня с момента завершения контрольной закупки.

При этом полуформальный характер данных мероприятий сужает возможности контролируемого лица эффективно обжаловать принимаемые по результатам их проведения решения.

Представляется, что закрепление возможностей полуформального осуществления наблюдения и выездного обследования и принятия по их результатам решений, имеющих негативные последствия для контролируемых лиц, представляет собой существенный шаг назад по сравнению с первоначальной идеологией реформы, предполагавшей формализацию и обеспечение прозрачности контрольной (надзорной) деятельности. Теперь инспектор сможет фактически без соблюдения требований к процедуре выносить решения, аналогичные решениям, принимаемым по результатам классических проверок.

В целом, в законе о контроле сделана попытка формализации порядка контрольной (надзорной) деятельности, в том числе детального описания контрольных (надзорных) действий, которые составляют содержание контрольных мероприятий. Формализацию процедур контрольно-надзорной деятельности, как представляется, следует оценивать как позитивное изменение. Законом предусматривается ряд гарантий прав и интересов контролируемого лица при осуществлении контрольных мероприятий. Это сужает сферу усмотрения инспектора, и, соответственно, пространство для злоупотреблений.

Однако потенциал формализации процедур контроля ограничен, что связано со сложностями обеспечения процедурных правил механизмами реализации. Такие правила реально заработают при условии, что их нарушение может быть зафиксировано контролируемым лицом и, главное,

будет иметь юридические последствия, прежде всего, в форме признания результатов контроля (надзора) недействительными.

При этом статьей 91 закона устанавливается ограниченный перечень грубых нарушений, по содержанию соотносимый с перечнем, содержащимся в ч. 2 ст. 20 закона № 294-ФЗ. Некоторые из требований закона остаются оценочными (например, об основаниях проведения контрольных (надзорных) мероприятий), что делает вопрос

о наличии грубого нарушения также дискуссионным. Кроме того, на практике суды чаще всего не учитывают допущенные процедурные нарушения, если они, по их оценке, не повлияли на правильность и обоснованность результатов проверки. Соответственно, можно прогнозировать, что в реальных условиях инспектор будет стараться не допускать грубых нарушений при осуществлении контроля, чувствуя себя достаточно свободно в части соблюдения иных процедурных требований.

## Гарантии прав контролируемого лица

К числу **принципиальных гарантий** прав и интересов контролируемого лица представляется необходимым отнести требования к наличию оснований проведения контрольных мероприятий, к согласованию мероприятий с прокуратурой и внесению информации о них в ЕРКНМ, требования к уведомлению контролируемого лица о проведении мероприятия и обеспечению его присутствия.

**1. Основания проведения контрольных (надзорных) мероприятий.** Новым законом о контроле требования о наличии оснований проведения контрольных (надзорных) мероприятий *распространены на все мероприятия, предполагающие взаимодействие с контролируемым лицом.* При этом следует констатировать, что содержательно в новом законе воспроизведены те же основания, которые предусматривались прежним законом № 294-ФЗ. Предложения о большей формализации порядка принятия решений о проведении внеплановых контрольных (надзорных) мероприятий, например, в форме обязательного использования индикаторов риска, из итоговой версии закона были исключены.

Более того, если раньше основанием для проведения проверок была информация о причинении вреда либо угрозе причинения вреда существенным ценностям (жизни, здоровью, объектам культурного наследия, угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера и т. п.), то теперь это могут быть любые охраняемые законом ценности: в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 57 основанием для проведения контрольных (надзорных) мероприятий является наличие у контрольного (надзорного)

органа сведений о причинении вреда или об угрозе причинения вреда охраняемым законом ценностям либо выявление ответственности объекта контроля параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований, или отклонения объекта контроля от таких параметров. Другими словами, велик риск того, что теперь внеплановые контрольные мероприятия будут проводиться при наличии информации о любом нарушении обязательных требований.

Это, безусловно, снижает уровень гарантий для контролируемых лиц. Представляется, что решение проблемы оснований проведения внеплановых проверок для видов контроля, для которых нехарактерно причинение вреда существенным ценностям, должно идти по пути конкретизации индикаторов риска, а не безразмерного расширения оснований для проведения внеплановых проверок. Это позволило бы формализовать такие основания и обеспечить гарантии интересов контролируемых лиц.

При этом порядок проверки такой информации, содержащейся в обращениях (заявлениях) граждан и организаций, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации принципиально не изменился (ст. 58–60).

Отдельно следует указать на то, что контрольные (надзорные) мероприятия без взаимодействия проводятся на основании заданий уполномоченных должностных лиц контрольного (надзорного) органа, включая задания, содержащиеся в планах работы контрольного (надзорного) органа. Это подтверждает сделанный ранее вывод о том, что такие мероприятия, по

сути, остаются полуформальными, но при этом могут повлечь принятие в отношении контролируемого лица решений, имеющих для него негативные последствия.

2. *Согласование контрольных (надзорных) мероприятий с прокуратурой.* В качестве позитивного сдвига следует указать на то, что согласно новому закону теперь все внеплановые мероприятия, кроме документальной проверки, предполагающие взаимодействие с контролируемым лицом, должны быть согласованы с прокуратурой. Мероприятия, не требующие взаимодействия с контролируемым лицом, с прокуратурой не согласовываются.
3. *Внесение сведений о контрольных (надзорных) мероприятиях в ЕРКНМ.* Первоначально в качестве одной из целей реформы была обозначена полная прозрачность контрольной (надзорной) деятельности, которая должна обеспечиваться внесением в ЕРКНМ сведений обо всех контрольных мероприятиях. В целом, положение о необходимости включения в ЕРКНМ сведений о контрольных мероприятиях всех видов следует оценить как прогрессивное нововведение, позволяющее ввести контрольную деятельность в более формальные рамки.

Однако в новой редакции закона о контроле отсутствие сведений о таких мероприятиях, как наблюдение и выездное обследование в ЕРКНМ, не является грубым нарушением (ч. 2 ст. 64, ч. 11 ст. 91). Это дает возможность инспектору проводить данные мероприятия неформально либо вовсе оформлять их «задним числом», например, для целей «легализации» контрольной закупки, проведенной с нарушением требований.

4. *Уведомление контролируемого лица.* Законом о контроле предусматривается достаточно узкий перечень профилактических и контрольных (надзорных) мероприятий, о проведении которых должно быть уведомлено контролируемое лицо, — это профилактический визит (ч. 5 ст. 52) и выездная проверка (уведомление за 24 часа, ч. 6 ст. 73).

Однако если основанием для проведения внепланового контрольного (надзорного) мероприятия являются сведения о непосредственной угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, то инспектор может приступить

к проведению проверки без уведомления контролируемого лица (ч. 12 ст. 66).

В остальных случаях предварительное уведомление контролируемого лица не является необходимым.

5. *Присутствие контролируемого лица.* Законом о контроле закрепляются недостаточно определенные требования к обеспечению присутствия контролируемого лица при проведении контрольных мероприятий.

Статьей 36 закона о контроле предусмотрено право контролируемого лица присутствовать при проведении профилактического мероприятия, контрольного (надзорного) мероприятия, давать пояснения по вопросам их проведения, за исключением мероприятий, при проведении которых не осуществляется взаимодействие контрольных (надзорных) органов с контролируемыми лицами.

При этом ч. 7 ст. 31 закона о контроле закреплена норма, регулирующая вопросы присутствия контролируемого лица в случае, если такое присутствие является обязательным. Установлено, что при проведении контрольных (надзорных) мероприятий и совершении контрольных (надзорных) действий, которые в соответствии с требованиями закона о контроле должны проводиться в присутствии контролируемого лица либо его представителя, присутствие контролируемого лица либо его представителя обязательно, за исключением проведения контрольных мероприятий, совершения контрольных действий, не требующих взаимодействия с контролируемым лицом. Однако отсутствие контролируемого лица в этих случаях не является препятствием для проведения контрольных мероприятий, если оценка соблюдения обязательных требований при проведении контрольного мероприятия может быть проведена без присутствия контролируемого лица, а контролируемое лицо было надлежащим образом уведомлено о проведении контрольного мероприятия.

Парадокс заключается в том, что законом о контроле не предусмотрены случаи обязательного присутствия контролируемого лица при проведении контрольных мероприятий, а уведомление предусматривается только для выездных проверок. Во всех случаях законом предусматривается возможность осуществления контрольных мероприятий либо отдельных контрольных

действий в отсутствие контролируемого лица с применением видеозаписи.

Иными словами, согласно положениям закона юридически присутствие контролируемого лица при проведении контрольных мероприятий не является обязательным, а соответствующее право контролируемого лица не подкреплено юридическими гарантиями. Это отличает закон от прежнего закона № 294-ФЗ, где было однозначно зафиксировано право контролируемого лица непосредственно присутствовать при проведении проверки, давать объяснения по вопросам, относящимся к предмету проверки.

Если речь идет о том, что в отсутствие контролируемого лица физически невозможно провести контрольное мероприятие (например, в отсутствие доступа к объектам контроля), а лицо уклоняется от взаимодействия с инспектором, то на этот случай ч. 10 и 11 ст. 65 предусматриваются положения, позволяющие контрольному органу совершать повторные контрольные действия в рамках указанного контрольного (надзорного) мероприятия в любое время, а также принять решение о проведении в отношении контролируемого лица такого же контрольного мероприятия без предварительного уведомления контролируемого лица и без согласования с органами прокуратуры. Условием принятия такого решения является информирование контролируемого лица о невозможности проведения контрольно-надзорного мероприятия (при этом сроки такого информирования не определены).

6. Также представляется необходимым указать на иные факторы, существенные с точки зрения уровня защищенности прав и интересов хозяйствующих субъектов:

- законодатель отказался от идеи обязательного использования проверочных листов. Случаи обязательного применения проверочных листов могут устанавливаться Правительством РФ (ч. 2 ст. 53). На данный момент использование проверочных листов предусматривается положениями о 33 видах контроля из 78. Однако, следует отметить, что 27 октября 2021 г. Правительством РФ было утверждено постановление № 1844, закрепляющее обязательное применение проверочных листов при проведении

рейдовых осмотров и выездных проверок (по всем видам контроля);

- Правительство РФ может установить, что акт проверки может оформляться не в день окончания контрольного мероприятия (ч. 3 ст. 87). Ранее действовавший закон в ч. 4 ст. 16 предусматривал более жесткие требования к немедленному оформлению акта проверки;
- неудачной представляется формулировка п. 2 ч. 3 ст. 90 о праве контрольного органа по результатам контрольного мероприятия незамедлительно принять предусмотренные законодательством РФ меры по недопущению причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или прекращению его причинения вплоть до обращения в суд с требованием о принудительном отзыве продукции (товаров), представляющей опасность для жизни, здоровья людей и для окружающей среды, о запрете эксплуатации (использования) зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов и о доведении до сведения граждан, организаций любым доступным способом информации о наличии угрозы причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям и способах ее предотвращения в случае, если при проведении контрольного (надзорного) мероприятия установлено, что деятельность гражданина, организации, владеющих и (или) пользующихся объектом контроля, эксплуатация (использование) ими зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, транспортных средств и иных подобных объектов, производимые и реализуемые ими товары, выполняемые работы, оказываемые услуги представляют непосредственную угрозу причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям или что такой вред (ущерб) причинен.

Во-первых, понятие угрозы причинения вреда охраняемым законом ценностям может интерпретироваться крайне широко и позволяет принимать такие решения фактически при любом нарушении

обязательных требований. Прежний закон № 294-ФЗ в ч. 2 ст. 17 предусматривал более четкие основания для принятия незамедлительных мер по предотвращению вреда.

Во-вторых, формулировка не позволяет четко определить, в какой степени в иных

законах должны быть регламентированы основания для принятия данных мер. Существуют риски, что контрольные органы, опираясь на данную норму, будут принимать такие меры по своему усмотрению без достаточных оснований.

## Обжалование действий и решений контрольного органа

В новом законе о контроле детально регламентируется порядок обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействий) его должностных лиц.

В качестве важного шага вперед следует указать на *перевод процедуры досудебного обжалования в электронную форму*. Это должно облегчить для контролируемых лиц подачу жалоб, особенно в случае территориальной удаленности контрольного (надзорного) органа.

При этом законом *сужается по сравнению с действующим законодательством объем прав контролируемого лица по обжалованию действий и решений контрольного органа*.

Во-первых, согласно ч. 4 ст. 40 закона теперь контролируемые лица имеют право обжаловать в досудебном порядке только решение о проведении контрольного мероприятия, акт контрольного мероприятия и предписание, а также действия должностных лиц в рамках контрольных мероприятий. Иные действия и решения контрольного органа, например, отнесение к категориям риска, включение в план проведения проверок, теперь в досудебном порядке обжалованы быть не могут.

Во-вторых, судебное обжалование решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействий) его должностных лиц теперь возможно только после их досудебного обжалования, за исключением случаев обжалования в суд решений, действий (бездействий) гражданами, не осуществляющими предпринимательской деятельности (ч. 2 ст. 39). Это создает риски отказа хозяйствующим субъектам в правосудии по ряду действий контрольного органа, нарушающих права и законные интересы контролируемых лиц, хотя реализация указанных рисков во многом зависит от эффективности работы ведомственных механизмов досудебного обжалования.

Также следует отметить, что законодатель отказался от специальной процедуры направления возражений на акт по итогам контрольного мероприятия, которая предусматривалась как прежним законом № 294-ФЗ (ч. 12 ст. 16), так и первой редакцией нового закона. Теперь в случае несогласия с фактами и выводами, изложенными в акте контрольного (надзорного) мероприятия, контролируемое лицо вправе направить жалобу в рамках установленного досудебного порядка обжалования (ст. 89).

## Цифровизация государственного контроля (надзора)

Возможно, наиболее заметным и важным результатом реформы контрольной (надзорной) деятельности является полноценная цифровизация государственного контроля (надзора), пронизывающая все его составляющие и позволяющая в основном отказаться от бумажного документооборота как внутри контрольных (надзорных) органов, так и при их взаимодействии с хозяйствующими субъектами. Это, в свою очередь, должно повысить прозрачность государственного контроля, сделать обязательные требования понятными для

бизнеса, снизить уровень коррупционных рисков.

*Закон о контроле создает нормативную основу для перевода государственного контроля в электронный вид*. Прежде всего, законом предусматривается создание ряда взаимосвязанных информационных систем, в совокупности решающих задачи информационного обеспечения государственного контроля (надзора). Это

- 1) единый реестр видов контроля, включающий в себя информацию о видах

федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

- 2) единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий (ЕРКНМ);
- 3) подсистема досудебного обжалования государственной информационной системы «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности»;
- 4) реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований (далее — реестр заключений о соответствии);
- 5) информационные системы контрольных (надзорных) органов.

Таким образом, предполагается функционирование не только централизованных, но и ведомственных и региональных информационных систем. При этом должна быть обеспечена высокая степень их связанности, а также взаимодействие с Единым порталом государственных услуг (ЕПГУ)\*.

Законом закрепляется, что проведение контрольных (надзорных) мероприятий, информация о которых на момент начала их проведения в ЕРКНМ отсутствует, не допускается. 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, за исключением случаев неработоспособности ЕРКНМ, зафиксированных Генпрокуратурой России.

ЕРКНМ позволяет учитывать проводимые контрольные мероприятия, профилактические мероприятия и специальные режимы государственного контроля, принятые контрольными органами меры по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий, акты и решения контрольного органа. Учет действий контрольных органов должен обеспечиваться ведомственными системами, однако на данный момент не ясно, насколько этот функционал будет реализован на практике.

Законом предусматривается *переход при осуществлении государственного контроля*

*на электронный документооборот.* В электронном виде должны составляться документы, оформляемые контрольным (надзорным) органом при осуществлении государственного контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных (надзорных) мероприятий.

Информирование контролируемых лиц о совершаемых контрольным органом действиях и принимаемых решениях осуществляется по общему правилу путем размещения сведений об указанных действиях и решениях в ЕРКНМ, а также через ЕПГУ. При этом контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом в случае, если сведения были направлены контролируемому лицу через ЕПГУ либо региональный портал госуслуг в адрес контролируемых лиц, завершивших процедуру регистрации в ЕСИА, с подтверждением факта доставки таких сведений, либо направлены электронной почтой по адресу, сведения о котором представлены контрольному (надзорному) органу контролируемым лицом и внесены в информационные системы при осуществлении государственного контроля или оказании государственных услуг, либо при государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя (ч. 4, 5 ст. 21).

В равной мере обеспечивается возможность направления документов в электронном виде для проверяемых (ч. 6 ст. 21).

Исключение сделано для граждан, не осуществляющих предпринимательской деятельности, которые информируются о решениях и действиях контрольного органа в бумажной форме в случае направления ими в адрес контрольного органа уведомления о необходимости получения документов на бумажном носителе либо отсутствия у контрольного (надзорного) органа сведений об их адресе электронной почты и возможности направить документы в электронном виде через ЕПГУ. Кроме того, гражданин, не осуществляющий предпринимательскую деятельность, также вправе направлять контрольному (надзорному) органу документы на бумажном носителе.

Также в качестве важного шага, снижающего издержки контролируемых лиц на

\* См. Постановление Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 «О межведомственном информационном взаимодействии в рамках осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля».

обжалование действий и решений контрольных органов, следует указать на *внедрение подсистемы досудебного обжалования*, обеспечивающей возможность подачи жалобы в электронном виде. При этом, как уже отмечалось, к сожалению, в досудебном порядке можно обжаловать только решения о проведении контрольного мероприятия, акты контрольного мероприятия и предписания, а также действия должностных лиц

в рамках контрольных мероприятий. Иные действия и решения контрольного органа теперь в досудебном порядке обжалованы быть не могут.

Более подробно направления цифровизации государственного контроля (надзора) рассмотрены в главе «Цифровая трансформация контрольно-надзорной деятельности и ее риски» настоящего доклада.

## Краткие выводы

Оценивая новое законодательство о контрольной (надзорной) деятельности, необходимо отметить следующее.

Если говорить о позитивных эффектах реформы для бизнеса, то они связаны, в основном, с цифровизацией государственного контроля (надзора): цифровизацией документооборота, информированием через портал госуслуг, созданием Реестра обязательных требований. Также следует поддерживать определенное расширение применения принципов управления рисками при осуществлении государственного контроля.

В остальном, оценка позитивного эффекта новаций станет возможна по мере накопления практики применения нового законодательства. Закон содержит достаточное количество полезных механизмов, которые на данный момент не нашли достаточной реализации в законах и положениях о видах контроля. Однако нельзя исключить, что данный потенциал будет реализован законодателем и правоприменителем в будущем.

В ходе работы над законом имел место постепенный отказ от первоначальной концепции реформы и внесение в закон о контроле норм, по сути своей фиксирующих дореформенное положение вещей. Значительное количество видов контроля, на которые данный закон не будет распространяться, наличие массы норм, облегчающих для проверяющих осуществление контрольных (надзорных) мероприятий, недостаточность механизмов защиты прав и интересов для бизнеса — все это заставляет в итоге сделать вывод о том, что цели реформы, предполагавшие перенос акцентов в контрольно-надзорной деятельности с проведения проверок на профилактику нарушений, а также преимущественное использование более мягких видов

контрольно-надзорных мероприятий, не будут достигнуты в полной мере.

С 1 июля 2021 г. государственный контроль осуществляется в новых формах, однако пока нет причин полагать, что это приведет к ощутимому снижению нагрузки на бизнес, либо что будет обеспечен принципиально более высокий уровень защиты его интересов. Более того, ряд новаций закона ведет к ухудшению положения контролируемых лиц. При этом о реальном эффекте реформы можно будет говорить лишь через некоторое время, когда сформируется новая практика контрольной (надзорной) деятельности.

Рисунок 3.1 демонстрирует степень внедрения на уровне законов и положений о видах контроля основных новаций в сфере контрольной (надзорной) деятельности.

В качестве таких новаций выбраны институты и механизмы, предусмотренные законом о контроле, которые обеспечивают практическую реализацию основных задач реформы: перенесение акцентов с проверок на профилактику нарушения обязательных требований, стимулирование добросовестности контролируемого лица, учет усилий контролируемого лица по соблюдению обязательных требований до проведения контрольных (надзорных) мероприятий, полноценное внедрение системы управления рисками, оценка качества контрольной (надзорной) деятельности на основе показателей вреда охраняемым законом ценностям, а не количества выявленных нарушений, формализация контрольной (надзорной) деятельности.

В числе таких показателей, характеризующих степень реализации задач реформы:

➔ необходимость использования системы управления рисками;

### Рисунок 3.1

## Экспертная оценка степени реализации задач реформы контрольной (надзорной) деятельности



- дифференциация требований к проведению проверочных мероприятий в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- дифференциация требований к периодичности проведения контрольных (надзорных) мероприятий в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- дифференциация обязательных требований в зависимости от отнесения объекта контроля к категории риска;
- учет критериев добросовестности контролируемого лица. При этом следует учитывать, что в настоящее время используются критерии отсутствия выявленных нарушений обязательных требований и случаев привлечения контролируемого лица к административной либо уголовной ответственности. Использование критериев, которые предусмотрены ч. 7 ст. 23 закона о контроле, в настоящее время предусматривается законами и положениями о видах контроля лишь в единичных случаях;
- использование индикаторов риска;
- использование проверочных листов;
- использование дистанционного мониторинга;
- использование независимой оценки как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований;
- использование страхования как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований;
- использование оценки саморегулируемыми организациями в отношении своих членов как альтернативного механизма оценки соблюдения обязательных требований.



При этом следует учитывать, что оценивалось формальное закрепление данных механизмов на уровне законов и положений о видах контроля, а не их реальное внедрение в практику контрольной (надзорной) деятельности. Так, например, хотя использование индикаторов риска предусматривается в отношении 33 видов контроля, в настоящее время индикаторы риска утверждены лишь в 13 видах контроля.

Общее поле графика, ограниченное серыми линиями, характеризует гипотетическую максимальную степень внедрения такого инструментария, как если бы его применение предусматривалось во всех 78 взятых для анализа видах контроля. Синяя линия графика демонстрирует, в каких

случаях законами и положениями о видах контроля в действительности предусмотрено использование соответствующих механизмов.

Соотнесение общего поля и поля, ограниченного синими линиями, позволяет визуально оценить степень внедрения на уровне законов и положений о видах контроля «идеальной» модели контроля, условия для реализации которой заложены законом о контроле.

При этом отдельно подчеркнем, что в ближайшее время по всем видам контроля должны быть утверждены индикаторы риска, а также в соответствии с постановлением Правительства от 27 октября 2021 г. № 1844 разработаны проверочные листы.

## 3.2. Федеральный закон № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации»

1 ноября 2020 г. вступил в силу Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее — закон об обязательных требованиях), являющийся одним из базовых законов, обеспечивающих реализацию реформы контрольно-надзорной деятельности.

### Вызовы реформы обязательных требований

Обычно реформа системы обязательных требований связывается с так называемой «регуляторной гильотиной», т. е. сокращением устаревших и избыточных требований, возлагающих неоправданную нагрузку на бизнес и экономику. Эта часть реформы находится в центре внимания, поскольку обещает снижение издержек на соблюдение массы ставших бессмысленными требований, в том числе устаревших в силу развития уровня техники, появления новых форм ведения бизнеса, изменения представлений о нормальной хозяйственной деятельности.

Массив нормативных правовых актов, закреплявших данные требования, был плохо систематизирован и хаотичен. Многие нормативные акты были приняты еще при СССР. Впоследствии принимались новые нормативные акты, вносившие изменения в требования к бизнесу, причем принятие некоторых из них было результатом лоббистских усилий отдельных групп интересов. В результате накопленных таким образом изменений к хозяйствующим субъектам была обращена масса требований, закрепляемых нормативными актами различного уровня и отраслевой принадлежности, по содержанию часто отличающихся либо противоречащих друг другу. Такого рода несистемное развитие нормативного регулирования создавало для хозяйствующих субъектов массу сложностей — от трудностей идентификации самих требований до невозможности их выполнения. При этом публикация перечней нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования, не была способна полностью решить обозначенные проблемы.

Разовая «расчистка» системы обязательных требований еще не гарантирует снижения административной нагрузки на субъекты предпринимательской деятельности. Отраслевые ведомства могут саботировать реформу, признавая все существующие требования обоснованными, либо включая их в новые нормативные правовые акты. Кроме того, массив обязательных требований можно перевести в содержание стандартов либо рекомендаций уполномоченных органов, которые, тем не менее, будут применяться как обязательные (например, посредством использования формально добровольных стандартов для целей реализации технических регламентов).

Соответственно, **важной частью реформы является не только проведение разовой компании по отмене очевидно устаревших и избыточных требований, а создание такого механизма нормотворчества, который бы сам по себе препятствовал лавинообразному росту обязательных требований во вновь принимаемых нормативных актах.** Подчеркнем, что эта задача является ключевой.

Решить данную задачу на порядок сложнее, чем организовать разовую отмену избыточных обязательных требований. Для реализации «регуляторной гильотины» достаточно наличия в конкретных исторических обстоятельствах соответствующей политической воли. Однако, что может помешать принятию новых обременяющих бизнес требований в будущем, например, если политическая воля изменится? История провалившихся реформ показывает, что одна из основных причин неудач — это наличие влиятельных групп интересов, проигравших от новаций, которые

после завершения реформы и ослабления интереса к ней со стороны общества продолжают принимать новых обязательных требований, фактически «откатываящих» реформу назад.

Другой частой причиной неудачных реформ является возложение их проведения на те государственные органы, которые предполагается реформировать. Для таких органов большая часть новаций — это разрушение сложившегося равновесия, лишние издержки и риски. От уполномоченных органов также во многом зависит и то, удастся ли в будущем избежать сценария лавинообразного роста количества обязательных требований, обнуляющего реформу. Эти проблемы также пришлось решать в рамках реформы обязательных требований, поскольку обеспечить пересмотр системы отраслевых требований без участия уполномоченных в соответствующей сфере федеральных органов исполнительной власти вряд ли возможно.

Другими словами, для успешной реализации реформы стало крайне важным создание механизма объективной оценки обоснованности обязательных требований — как на стадии реализации «регуляторной гильотины», так и в расчете на будущее, а также обеспечение определенной степени автоматизма действия закона об обязательных требованиях вопреки усилиям противодействующих групп интересов.

Еще одним принципиальным затруднением обеспечения стабильности результатов реформы на будущее является проблема принятия «закона о законах»: нормативный правовой акт не может ограничивать содержание будущих актов того же уровня, поскольку это по сути означает отказ законодателя от собственных правотворческих прерогатив. Законодательно закрепленный порядок регулирования установления обязательных требований распространяется на органы исполнительной власти и принимаемые ими подзаконные акты. Однако закон об обязательных требованиях не может запретить законодателю принимать противоречащие ему законы.

В случае принятия нового закона, не соответствующего требованиям закона об обязательных требованиях, возникает вопрос об основаниях, на которых вновь принятому закону следует отказать в юридической силе. Более того, согласно принципу «последующий закон отменяет предыдущий» вновь принятый закон как раз должен обладать преимуществом перед принятым ранее\*.

*Как показало время, прошедшее с момента вступления закона об обязательных требованиях в силу, данные опасения нельзя считать в полной мере беспочвенными. Разработчикам закона частично удалось решить данные задачи. В законе сделана попытка отформатировать будущую работу по принятию обязательных требований.* По своему содержанию закон об обязательных требованиях фактически является законом о нормативных правовых актах. Однако на данный момент практический эффект заметен преимущественно в части нормативных актов, принимаемых федеральными органами исполнительной власти. Также в соответствии с принципами реформы в настоящее время активно ведется работа по реинжинирингу тех отраслей регулирования, которые охвачены отраслевыми рабочими группами\*\*, однако это, скорее, результат создания Правительством РФ эффективной организационной структуры управления реформой, включающей представителей регулятора и бизнеса, нежели эффект закона об обязательных требованиях.

В остальной части влияние закона на правотворческую деятельность в Российской Федерации минимально. Законодатель далеко не всегда ориентируется на закрепленные законом об обязательных требованиях положения об установлении и оценке таких требований\*\*\*.

Поскольку закон об обязательных требованиях в силу базовой проблемы «закона о законах» не может быть обеспечен бесспорными механизмами реализации, его реальный эффект преимущественно зависит от настойчивости

\* Следует отметить, что в том числе по этим причинам уже в течение более чем 20 лет, несмотря на многочисленные обсуждения, не удавалось принять Федеральный закон «О нормативных правовых актах».

\*\* Перечень рабочих групп см. <https://knd.ac.gov.ru/group/>.

\*\*\* В целом, согласно данным Системы обеспечения законодательной деятельности (<https://sozd.duma.gov.ru/>) в рамках работы Государственной Думы 7 созыва из числа опубликованных федеральных законов 1 327 были внесены Правительством РФ, 725 — депутатами Госдумы и еще 283 — сенаторами. Таким образом, как минимум 43% федеральных законов были приняты без прохождения процедур экспертизы и оценки.

и последовательности Правительства России в реализации задач реформы, а также от деятельности функционирующих в настоящее время отраслевых рабочих групп. Соответственно, можно прогнозировать, что закон об обязательных требованиях

будет форматировать нормотворческую деятельность в Российской Федерации ровно до тех пор, пока остается политическая воля на проведение реформы, а также продолжают свою деятельность агенты реформы.

## Сфера применения закона

Сфера применения закона определяется через понятие «обязательного требования». Под обязательными требованиями понимаются содержащиеся в нормативных правовых актах требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности и оценка соблюдения которых осуществляется в рамках государственного контроля (надзора), муниципального контроля, привлечения к административной ответственности, предоставления лицензий и иных разрешений, аккредитации, оценки соответствия продукции, иных форм оценки и экспертизы.

Для бизнеса **определение обязательного требования и сферы действия закона имеет практическое значение**. Во-первых, в рамках процедур признания нормативных правовых актов, не соответствующих требованиям закона об обязательных требованиях, не действующими. Во-вторых, хозяйствующие субъекты могут требовать неприменения соответствующих положений таких нормативных актов при осуществлении государственного (муниципального) контроля (надзора) либо иных мероприятий по оценке соответствия, либо при привлечении к административной ответственности. В-третьих, ссылка на несоответствие обязательного требования закону и неприменение его в деле может использоваться в судах в рамках рассмотрения споров.

Следует специально отметить, что во время доработки проекта закона в Государственной Думе РФ было существенно сужено понятие обязательных требований и, соответственно, сфера применения закона. Ранее обязательное требование фактически приравнивалось к понятию нормы права, а закон, соответственно, был призван форматировать всю нормотворческую деятельность.

В принятой редакции **закон распространяется только на требования, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности**.

**На практике данное ограничение может создать сложности с применением данного закона в случае, если соответствующее требование касается лиц, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, прежде всего, некоммерческих организаций и граждан.** В случае узкого толкования правоприменитель может исходить из того, что закон регулирует только те требования, которые распространяются исключительно на бизнес, и не касаются всех остальных.

Однако, как показывает состав отраслевых рабочих групп, обеспечивающих реализацию «регуляторной гильотины», на данный момент Правительство РФ исходит, скорее, из широкого понимания обязательных требований, не ограничивая их исключительно предпринимательскими. Так, например, в настоящее время действуют рабочие группы в сфере социального обслуживания, экологии и природопользования, безопасности донорской крови, безопасности дорожного движения, культуры и др. Предметом рассмотрения данных рабочих групп являются в том числе обязательные требования, не связанные с осуществлением предпринимательской деятельности, касающиеся также граждан, не являющихся предпринимателями, и некоммерческих организаций.

При этом риски сужения действия закона в правоприменительной практике в будущем остаются.

В качестве существенного недостатка закона следует указать на то, что *из-под его действия выведены обязательные требования, связанные с осуществлением некоммерческой деятельности*. Во-первых, некоммерческие организации также являются контролируруемыми лицами в рамках значительного количества видов государственного контроля (надзора). В этой связи для них также актуальна потребность в снижении административных издержек.

Во-вторых, значительное количество видов некоммерческой деятельности, осуществляемых некоммерческими организациями в области образования, здравоохранения, оказания социальных услуг и т. п., отличаются от предпринимательской деятельности лишь отсутствием явно выраженной цели получения прибыли.

В этой связи представляется целесообразным рекомендовать правоприменительным органам и контролируемым лицам исходить из распространения действия закона об обязательных требованиях, как минимум, на все виды экономической деятельности, которые указаны в ОКВЭД и ОКПД. Практически это означает возможность для некоммерческих организаций обжаловать нормативные правовые акты, не соответствующие требованиям закона об обязательных требованиях, либо требовать неприменения соответствующих положений таких нормативных актов при проведении проверок, либо привлечении к административной ответственности.

При этом следует отметить, что в практике федеральных органов исполнительной власти наметилась тревожная тенденция к узкому толкованию понятия обязательного требования как ориентированного исключительно на регулирование предпринимательской деятельности (см. письмо Минпросвещения России от 12 мая 2021 г. № 12-ПГ-МП-12315, Минтранса России от 17 мая 2021 г. № Д7–6-ПГ<sup>6</sup>).

Определяющим признаком обязательных требований является также наличие законодательно закрепленного механизма оценки соответствия таким требованиям (государственный контроль, разрешительная процедура, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции, иные формы оценки и экспертизы) и привлечения к административной ответственности за отклонения от них. На данный момент сохраняется неопределенность в части видов оценки и экспертизы, которые являются

квалифицирующими признаками обязательного требования.

Следует отметить, что Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» и Кодекс РФ об административных правонарушениях при определении сферы регулирования, в свою очередь, ссылаются на понятие обязательного требования. Соответственно, *можно констатировать круг в определении, который в будущем обусловит возникновение практических проблем, связанных с точным установлением перечня обязательных требований, которые распространяются на хозяйствующих субъектов.*

Данная проблема в перспективе могла бы решаться посредством ведения **реестра обязательных требований**. Часть 2 статьи 10 закона предусмотрено создание реестра обязательных требований, содержащих перечень обязательных требований, информацию об установивших их нормативных правовых актах, сроке их действия. Постановлением Правительства РФ от 6 февраля 2021 г. № 128 утверждены Правила формирования, ведения и актуализации реестра обязательных требований. Минцифры России совместно с Минэкономразвития России 1 июля 2021 г. запустило публичный портал, интегрированный с реестром обязательных требований. Портал предназначен для поиска предпринимателями информации об обязательных требованиях, предъявляемых ведомствами к бизнесу в рамках госконтроля и предоставления разрешений. На август 2021 г. реестр находится в стадии наполнения, а портал работает в тестовом режиме.

Внедрение реестра и основанных на нем сервисов **является важным шагом навстречу бизнесу**. Та работа по изучению сотен и тысяч нормативных актов, которую вынужден был проделывать каждый хозяйствующий субъект, в настоящее время выполняется регулятором. Контролируемые лица смогут отказаться от анализа

<sup>6</sup> В письме Минпросвещения России обосновывается невключение Инструкции о мерах пожарной безопасности (утверждена приказом Минпросвещения России от 21 ноября 2019 г. № 624) в реестр нормативных правовых актов, отменяемых в рамках реализации механизма «регуляторной гильотины» тем, что такая Инструкция не содержит требований, которые связаны с осуществлением предпринимательской и иной экономической деятельности.

В письме Минтранса России констатируется отсутствие обязательных требований в Правилах морской перевозки пассажиров и Правилах перевозок пассажиров, багажа, грузобагажа железнодорожным транспортом. Основанием для такого вывода стало то, что положения вышеуказанных документов определяют особенности правового регулирования гражданско-правовых отношений.

нормативных документов, поскольку появляется возможность выгрузить исчерпывающий перечень ясных обязательных требований, применимых к конкретному бизнесу. Что важно, такой реестр мог бы позволить в значительной мере устранить неопределенность в части того, распространяются ли определенное требования на конкретный вид деятельности, могут ли контрольные (надзорные) органы проверять его соблюдение, а также применять меры административной ответственности.

Однако, к сожалению, ни закон об обязательных требованиях, ни Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» **не содержат прямого указания на то, что все обязательные требования должны быть внесены в реестр. Соответственно, существуют риски, что реестр будет неполным.** Поэтому, хотя это и противоречит целям создания реестра, тем не менее не исключены ситуации, что контрольный орган будет проверять соблюдение обязательных требований, которые не внесены в реестр.

Также отдельно следует указать на *ограниченность сферы применения закона об обязательных требованиях*, который не будет распространяться, в том числе, на отношения в сфере государственного оборонного заказа, гражданской обороны, противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма, в сфере действия законодательства о налогах и сборах, бюджетного законодательства, законодательства о валютном регулировании и валютном контроле, о таможенном регулировании и таможенном деле, в отношении обязательных требований, устанавливаемых стандартами и порядками оказания медицинской помощи, клиническими рекомендациями

и федеральными государственными образовательными стандартами, в отношении обязательных требований, устанавливаемых нормативными правовыми актами, которыми признаются подлежащими применению и (или) вводятся в действие на территории РФ Международные стандарты финансовой отчетности и международные стандарты аудита, устанавливаемых федеральными стандартами бухгалтерского учета, разрабатываемыми на основе Международных стандартов финансовой отчетности, а также устанавливаемых Центральным банком РФ.

Обязательные требования, относящиеся к перечисленным сферам, могут затрагивать интересы значительной доли хозяйствующих субъектов. *В этой связи не распространение на указанные отрасли законодательства предусматриваемых законом принципов установления и оценки применения обязательных требований, в том числе связанных с публичным обсуждением, проведением экспертиз и оценок нормотворческих инициатив, представляется неверным решением.*

Также закон не будет распространяться на обязательные требования к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, являющихся предметом законодательства о техническом регулировании. С учетом того, что реализация технических регламентов преимущественно осуществляется посредством оценки соответствия положениям стандартов, формально не являющихся нормативными правовыми актами и принимаемых в рамках отличающихся процедур, существуют риски «переупаковки» значительной массы обязательных требований посредством принятия документов по стандартизации.

## Установление и действие обязательных требований

Большая часть статей закона посвящена регулированию вопросов установления и действия обязательных требований. Хотя данные нормы формально обращены преимущественно к соответствующим органам государственной власти, разрабатывающим и утверждающим нормативные документы, тем не менее было бы ошибочным расценивать данный закон лишь

в качестве регламента деятельности правоотворческих органов.

Требования к нормативным правовым актам и порядку их принятия, предусмотренные законом об обязательных требованиях, могут в определенных случаях рассматриваться в качестве *условий их действительности и применения в конкретном*

деле<sup>\*</sup>. Соответственно, хозяйствующие субъекты при несоблюдении данных требований могут, во-первых, обратиться в суд с заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части. Во-вторых, несоответствие нормативного правового акта установленным в законе требованиям дает основание участникам оборота требовать от правоприменителя (суда, административного органа) не применять его в конкретном деле.

В-третьих, ряд норм закона прямо регулируют взаимоотношения между предпринимателем и административным органом, **снимая с хозяйствующего субъекта ряд рисков**. В частности, следует указать на положения ч. 3 и 9 ст. 14 о том, что деятельность контролируемых лиц и действия их работников, осуществляемые в соответствии с официальными разъяснениями федеральных органов исполнительной власти в отношении принятых ими нормативных правовых актов, а также выпущенными ими руководствами по соблюдению обязательных требований, не могут квалифицироваться как нарушение обязательных требований.

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

Далеко не все положения закона об установлении и действии обязательных требований могут применяться непосредственно, как в случае с приведенными выше примерами. Многие из норм носят оценочный характер либо предполагают совершение государственным органом ряда опосредующих действий.

В этой связи более значимыми и важными для бизнеса представляются те положения закона, которые непосредственно регулируют его взаимоотношения с органами государственной власти, либо напрямую устанавливают условия действительности или применимости обязательных требований, либо, как минимум, могут использоваться в качестве оснований для признания нормативного правового акта недействующим.

Те положения закона, которые обращены исключительно к органам государственной власти, регулируют процедурные либо методические вопросы их деятельности, не обеспечены четкими механизмами реализации, либо носят крайне общий характер, представляются менее значимыми с точки зрения их влияния на условия предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

В качестве **важных для бизнеса новаций**, помимо приведенных выше норм, представляется необходимым указать на следующие.

1. Прежде всего, предусматривается, что по общему правилу обязательные требования должны *вступить в силу* либо с 1 марта, либо с 1 сентября соответствующего года, но *не ранее чем через 90 дней после дня официального опубликования* соответствующего нормативного правового акта (ч. 1 ст. 3). Такой порядок должен дать гражданам и организациям достаточное время, чтобы обеспечить соблюдение обязательных требований. Исключение сделано для положений нормативных правовых актов, которыми вносятся изменения в ранее принятые акты, если в заключении об оценке регулирующего воздействия установлено, что указанные изменения вносятся в целях снижения затрат физических и юридических лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности на исполнение ранее установленных

<sup>\*</sup> Так, действительность подзаконного акта, принятого с нарушением процедуры принятия актов, может быть оспорена в порядке производства по административным делам об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (гл. 21 Кодекса административного судопроизводства РФ). При этом, как разъяснено в пункте 29 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», основанием для признания акта недействующим может быть несоблюдение существенных требований к процедуре его принятия. Однако ни в доктрине, ни в судебной практике на данный момент не сформулированы достаточно четко признаки существенно-сти процедурного нарушения. Представляется, что нарушение требований, предусмотренных законом об обязательных требованиях, может рассматриваться в качестве существенного нарушения.

обязательных требований и не предусматривают установление новых условий, ограничений, запретов, обязанностей.

2. Важной новацией является также норма ч. 4 ст. 3, согласно которой нормативным правовым актом, содержащим обязательные требования, должен предусматриваться *срок его действия*, который не может превышать шести лет со дня его вступления в силу, за исключением случаев, установленных федеральным законом или принятым в соответствии с ним актом Правительства РФ. Решение о продлении срока действия нормативного акта может быть принято по результатам оценки применения обязательных требований, необходимость проведения которой предусматривается статьей 12 закона. Данные нормы закладывают определенный автоматизм в проведении периодической ревизии обязательных требований. Сохранение требования в силе потребует активных действий от органа исполнительной власти. Данная норма также дает основания надеяться на то, что формат отраслевых рабочих и экспертных групп, которые в настоящее время задействованы в рамках «регуляторной гильотины», в будущем сохранится.
  3. Кроме того, ч. 8 ст. 3 закона об обязательных требованиях закладываются условия *«пакетного» действия обязательных требований*: в случае отмены нормативного правового акта, которым установлено полномочие по принятию обязательных требований, нормативные правовые акты, ранее изданные на основании отмененного нормативного правового акта, не подлежат применению на территории Российской Федерации со дня отмены указанного акта.
  4. Важным с точки зрения обеспечения предсказуемости прав хозяйствующих субъектов представляется *запрет на применение обязательных требований по аналогии*, т. е. применение их в тех случаях, которые прямо не предусмотрены содержанием правовой нормы (ч. 2 ст. 5). Частями 3 и 4 статьи 8 предусматривается, что обязательные требования должны быть доведены до сведения лиц, обязанных их соблюдать, путем опубликования нормативных правовых актов, устанавливающих указанные обязательные требования, с соблюдением соответствующей процедуры. Не применяются обязательные требования, содержащиеся в неопубликованных в установленном порядке нормативных правовых актах. Фактически это означает для хозяйствующих субъектов возможность не исполнять неопубликованные требования.
  5. Также потенциально значимой с точки зрения обеспечения прав бизнеса представляется ч. 1 ст. 10, устанавливающая *требования к определенности обязательных предписаний*. Самым важным здесь является положение о необходимости определить формы оценки соблюдения обязательных требований (государственный контроль (надзор), привлечение к административной ответственности, предоставление лицензий и иных разрешений, аккредитация, оценка соответствия продукции и иные формы оценки и экспертизы). По-видимому, это должно структурировать правоприменение и ограничить административные и судебные органы в произвольной интерпретации и применении обязательных требований, неконтролируемом расширении предмета контрольно-надзорных мероприятий, а также оснований применения мер ответственности. Однако окончательный ответ на вопрос о том, какое значение будет иметь данная норма, сможет дать судебная практика, которая на данный момент еще не сложилась.
  6. Далее, законом предусмотрено, что обязательные требования могут быть установлены указами Президента РФ в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами. Обязательные требования могут быть установлены нормативными правовыми актами Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти в случаях и пределах, которые установлены федеральными законами, указами Президента РФ (ч. 2 и 3 ст. 2). В действительности, это *существенное ограничение полномочий Президента РФ и Правительства РФ по сравнению с ранее существовавшим порядком*, позволяющее обжаловать принимаемыми ими нормативные акты.
- Иные положения закона об установлении обязательных требований представляются менее значимыми для бизнеса, поскольку*



носят крайне общий характер, не обеспечены механизмами реализации либо регламентируют отдельные процедурные стороны правотворческой деятельности государственных органов, нарушение которых не даст оснований для признания нормативного правового акта недействующим или для неприменения его в конкретном деле.

Так, статьями 4–9 закона об обязательных требованиях предусматривается ряд *принципов установления обязательных требований*, в том числе принцип законности, обоснованности, определенности, системности, открытости, предсказуемости, исполнимости обязательных требований. Однако данные принципы в основном сформулированы в общей форме и представляют собой, скорее, методические ориентиры для правотворческих органов, неподкрепленные в достаточной мере механизмами реализации. Так, например, в соответствии с ч. 2 ст. 6 обязательные требования должны соответствовать современному уровню развития науки, техники и технологий в соответствующей сфере деятельности, развития национальной экономики и материально-технической базы. При этом несоответствие нормы современному уровню развития науки, техники и технологий вряд ли может рассматриваться в качестве основания для ее неприменения в конкретном случае.

То же самое касается положений статьи 9, в соответствии с которой обязательные требования должны быть *исполнимыми*. Предусматривается, что при установлении обязательных требований оцениваются затраты лиц, в отношении которых они устанавливаются, на их исполнение, которые должны быть соразмерны рискам, предотвращаемым этими обязательными требованиями, при обычных условиях гражданского оборота. Установление обязательных требований, исключающих возможность исполнить другие обязательные требования, не допускается. При установлении обязательных требований должны быть минимизированы риски их последующего избирательного применения.

Отдельно следует указать на трудности реализации положений об *определенности обязательных требований*, их ясности, логичности, понятности, согласованности с иными нормами, недопустимости искажения смысла и расширительного толкования. Все перечисленные характеристики представляют собой оценочные категории,

определяемые только в рамках собственно правотворческой и правоприменительной деятельности, которую они призваны ограничить.

В окончательной версии закона *законодатель отказался от идеи предусмотреть самодостаточный механизм оценки обоснованности обязательных требований*. Закон лишь говорит о том, что необходимыми условиями установления обязательных требований должно быть наличие риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, на устранение которого направлено установление обязательных требований, и возможность и достаточность установления обязательных требований в качестве мер защиты охраняемых законом ценностей.

При этом оценка наличия риска причинения вреда охраняемым законом ценностям, проводимая федеральным органом исполнительной власти или уполномоченной организацией при разработке проекта нормативного правового акта, устанавливающего обязательные требования, должна основываться на анализе объективной и регулярно собираемой информации об уровне причиненного охраняемым законом ценностям вреда и иной информации. При установлении обязательных требований также должны оцениваться наличие и эффективность применения альтернативных мер по недопущению причинения вреда охраняемым законом ценностям.

Закон напрямую отсылает к процедурам оценки регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия (статьи 11 и 12). Новация заключается лишь в том, что соответствующий порядок оценки проектов нормативных правовых актов теперь закрепляется на уровне федерального закона, что должно привести к повышению статуса данных процедур и затруднить принятие обязательных требований в обход данной процедуры. Однако реальный эффект данной нормы будет зависеть, скорее, от последовательности усилий Правительства РФ по ее реализации, а также от вовлеченности групп интересов, включая бизнес, в процедуры публичного обсуждения, оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, а также оценки фактического воздействия действующих актов.

Оценивая нормы закона об установлении обязательных требований в целом, следует отметить, что они, к сожалению, не

обеспечены в достаточной мере механизмами реализации. Многие положения закона остаются недостаточно конкретными, а с их нарушением не связывается четких правовых последствий, например, в виде положения о неприменении соответствующих обязательных требований при нарушении порядка оценки их обоснованности либо публичного обсуждения. Фактически, механизм контроля за их реализацией по-прежнему функционирует «в ручном режиме» и зависит от политической воли.

Тем не менее, закон об обязательных требованиях представляет важный шаг вперед в создании правотворческого механизма, содержащего внутренние барьеры для принятия избыточных требований, возлагающих неоправданные издержки на бизнес.

К значимым новациям следует отнести дополнительное ограничение возможностей устанавливать обязательные требования подзаконными актами, введение

сроков действия обязательных требований, предполагающих необходимость их периодической ревизии, положение об определенности форм проверки соблюдения обязательных требований, запрет применения обязательных требований по аналогии и другие. Хотя правовая система РФ еще далека от закрепления принципа «введение одного требования, возлагающего издержки на бизнес, должно сопровождаться отменой другого требования», принятие закона об обязательных требованиях демонстрирует явное движение в данном направлении.

В связи со сказанным выше, представляется целесообразным рекомендовать бизнес-сообществу использовать существующие организационные рычаги, обеспечивающие представление его интересов в рамках процедур установления обязательных требований.

## Краткие выводы

Подводя итоги, представляется необходимым отметить следующее. Закон об обязательных требованиях закрепляет достаточно эффективный механизм пересмотра устаревших и избыточных обязательных требований, установленных, прежде всего, подзаконными нормативными правовыми актами.

При этом Правительству РФ удалось создать достаточно действенный организационный механизм «регуляторной гильотины». Особенно следует поддержать практику оценки состояния нормативного регулирования в отдельных сферах отраслевыми рабочими группами, включающими представителей основных стейкхолдеров, а также поддерживающими их экспертными группами. Но сами участники рынка в настоящее время крайне осторожны в оценках реального эффекта от «регуляторной гильотины» для бизнеса.

В части нормализации практик установления обязательных требований на будущее закон решает данную задачу лишь частично.

Прежде всего, лишь некоторые положения закона непосредственно регулируют

взаимоотношения участников оборота с органами государственной власти либо напрямую устанавливают условия действительности или применимости обязательных требований. Многие положения закона не обеспечены четкими механизмами реализации, носят крайне общий и оценочный характер либо регламентируют отдельные процедурные или методические стороны правотворческой деятельности государственных органов, нарушение которых не дает оснований для признания нормативного правового акта недействующим либо для неприменения его в конкретном деле.

В окончательной версии закона законодатель отказался от идеи предусмотреть самодостаточный механизм оценки обоснованности обязательных требований. Теперь закон напрямую отсылает к процедурам оценки регулирующего воздействия и оценке фактического воздействия, которые на практике показали себя как недостаточно эффективные. Соответственно, можно прогнозировать пролонгацию практик во многом имитативного проведения ОРВ\*.

\* См., например, Василевская М. М., Казанцев К. И., Шепелева О. С. Качество проведения оценки регулирующего воздействия в России: что показывает сплошной анализ текстовых данных?//Центр перспективных управленческих решений. М.: ЦПУР, 2021.

Также на данный момент следует признать минимальным влияние закона об обязательных требованиях на практику законодательной деятельности. Положения закона об обязательных требованиях сами по себе не могут препятствовать применению обязательных требований, если они устанавливаются федеральными законами (проблема «закона о законах»).

Тем не менее, закон об обязательных требованиях представляет важный шаг вперед в создании правотворческого механизма, содержащего внутренние барьеры для принятия избыточных требований, возлагающих неоправданные издержки на бизнес. К значимым новациям следует отнести норму о непривлечении бизнеса к ответственности при соблюдении одного из двух противоречащих друг

другу обязательных требований, дополнительное ограничение возможностей устанавливать обязательные требования подзаконными актами, введение сроков действия обязательных требований, предполагающих необходимость их периодической ревизии, положение об определенности форм проверки соблюдения обязательных требований, запрет применения обязательных требований по аналогии и другие.

Хотя правовая система РФ еще далека от закрепления принципа «введение одного требования, возлагающего издержки на бизнес, должно сопровождаться отменой другого требования», принятие закона об обязательных требованиях демонстрирует явное движение в данном направлении.

# 04

## ОРГАНЫ КОНТРОЛЯ НА КАРАНТИНЕ

(контрольно-надзорная деятельность в 2020 г. и в первом полугодии 2021 г.)

Пандемия COVID-19 повлияла на все сферы жизни общества, внося серьезные изменения в сложившиеся практики и подходы. Контрольная (надзорная) деятельность не стала исключением.

В настоящей главе доклада представлен анализ объемов контрольной (надзорной) деятельности в 2020 г. Сроки публикации доклада позволяют также оценить последующее восстановление привычной контрольной (надзорной) деятельности в первом полугодии 2021 г.

Помимо влияния пандемии, этот период интересен также тем, что он являлся завершающим этапом в регулировании контрольной (надзорной) деятельности Федеральным законом № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Данный закон после 1 июля продолжает частично применяться до конца 2021 года для системы регионального и муниципального контроля, а также после 2021 года сохраняет свое действие для 28 немассовых видов

контроля. Однако новым системообразующим законом в контрольной (надзорной) сфере стал Федеральный закон № 248-ФЗ.

Напомним, что в предыдущем докладе РСПП о контрольной (надзорной) и разрешительной деятельности в РФ за 2019 г. был представлен подробный обзор эволюции системы регулирования государственного контроля (надзора) в ретроспективе 10-ти лет с момента принятия Федерального закона № 294-ФЗ. Таким образом, данную главу и предыдущий доклад следует рассматривать вместе в суммировании итогов такого периода регулирования.

## 4.1. Динамика количества проверок

2020 год принес ожидаемый спад в объемах контрольной (надзорной) деятельности.

Сдерживание контрольно-надзорной деятельности началось 18 марта 2020 г. с поручения Правительства России федеральным органам контроля приостановить проведение большинства проверок до 1 мая 2020 г.\* То же самое было рекомендовано сделать субъектам РФ.

Вначале данные меры воспринимались как временные и связывались с необходимостью профилактики распространения инфекции посредством снижения социальных контактов и разобщения граждан. Однако затем ограничения контрольной (надзорной) деятельности были установлены в нормативных (правовых) актах на более постоянной основе и ассоциировались уже с оказанием поддержки терпящему бедствие бизнесу за счет кардинального ослабления административного давления на экономику.

Федеральным законом от 1 июля 2020 г. № 98-ФЗ было установлено, что, если иное не установлено Правительством РФ, проверки в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства не проводятся с 1 апреля по 31 декабря 2020 г. включительно, за исключением проверок, оснований для проведения которых являются причинение вреда или угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В соответствии с первоначальной редакцией постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438, принятого в развитие данного закона, до конца 2020 г. предписывалось:

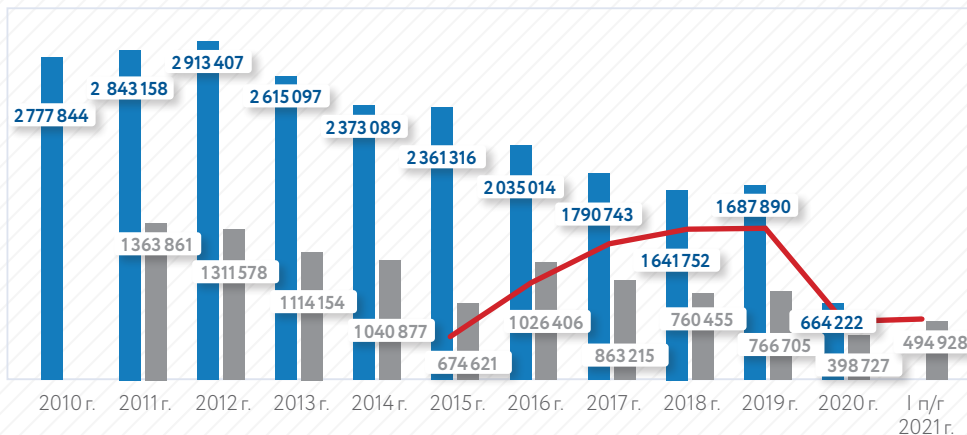
- не проводить плановые проверки в отношении малого и среднего бизнеса, а также НКО с персоналом до 200 человек;
- в отношении крупного бизнеса плановые проверки проводить, только если они эксплуатируют производственные объекты, отнесенные к чрезвычайно высокому или высокому риску;
- ограничить проведение внеплановых проверок (кроме отдельных случаев);
- проверки в разрешенных случаях проводить только с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи (выездные проверки проводить только по согласованию с органами прокуратуры или в случаях прямого поручения Президента РФ (Правительства РФ));
- при поступлении от бизнеса ходатайств о продлении срока исполнения предписаний органов контроля — удовлетворять их и продлевать сроки;
- не проводить выездные таможенные проверки (кроме отдельных случаев).

Против обыкновения, ограничение контрольно-надзорной деятельности коснулось даже налогового контроля (хотя

\* Поручение Правительства РФ от 18 марта 2020 г.

### Рисунок 4.1

Динамика количества проверок (в том числе лицензионных проверок) с 2010 г. по I полугодие 2021 г.



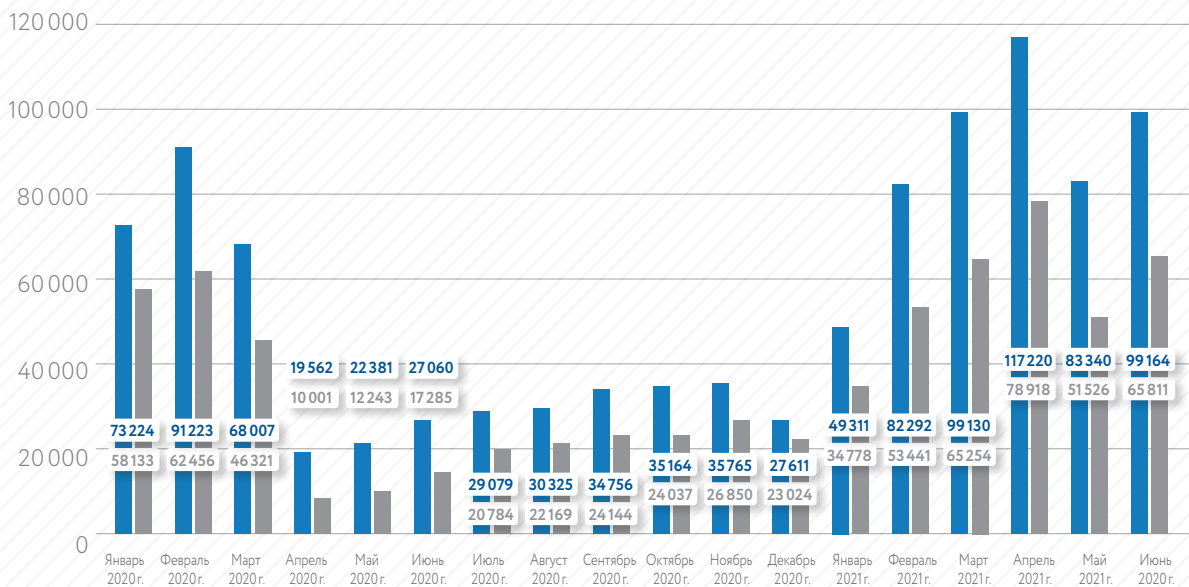
Всего проверок (в т.ч. лицензионных) по данным ГАСУ

в т.ч. в I полугодии (по данным 1-контроль)

Всего проверок (по данным ЕРП)

### Рисунок 4.2

Динамика количества проверок по месяцам в 2020 г. и I полугодии 2021 г.



Количество проверок (всего)

из них количество внеплановых проверок

**В 2020 г. по данным  
Единого реестра проверок  
было проведено**

**на 63%**

**проверок меньше, чем в 2019 г.**

и в меньшей мере). Постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 409 было существенно ограничено проведение налогового и валютного контроля до 30 июня 2020 г. Также налоговыми органами до этой же даты не принимались решения о приостановлении операций по счетам в банках и переводов электронных денежных средств, не накладывались налоговые санкции за некоторые налоговые правонарушения.

Статистические ряды с данными о количестве проверок с 2010 г. по первое полугодие 2021 г. приведены на рисунке 4.1. Источниками таких сведений являются результаты федерального статистического наблюдения по форме 1-контроль, представленных на портале ГАС «Управление» и (с 2015 г.) открытые данные Единого реестра проверок (далее — ЕРП).

Такой спад контрольной (надзорной) активности является беспрецедентным с момента начала наблюдений.

На рисунке 4.2 представлена помесечная динамика количества проверок в период 2020 г. и I полугодия 2021 г.

Первое полугодие 2021 г. демонстрирует восстановление контрольно-надзорной активности. Так, количество проверок в январе 2021 г. было больше, чем количество проверок в декабре 2020 г. несмотря на то, что традиционно январь — это месяц, в котором проводится минимальное количество проверок. Отмена ограничений на проведение проверок, введенных в связи с пандемией на 2020, скорректировала такое распределение.

Сокращение объема контрольной (надзорной) деятельности в 2020 г. происходило независимо от видов и форм проверок. Можно было ожидать, что в большей степени сократится проведение плановых проверок и выездных проверок. Однако в 2020 г. по сравнению с 2019 г. количество плановых и внеплановых проверок сократилось равномерно (плановые проверки — на 67%, внеплановые — на 65%). Также равномерно сократились проверки по форме проведения: выездные проверки стали проводить реже на 66% в 2020 г., а документарные — на 62%. На рисунке 4.3 представлены данные о соотношении форм и видов проверок друг по отношению к другу в 2019 и 2020 гг.

## Рисунок 4.3

Формы и виды проверок в 2019–2020 гг. на основе данных Единого реестра проверок

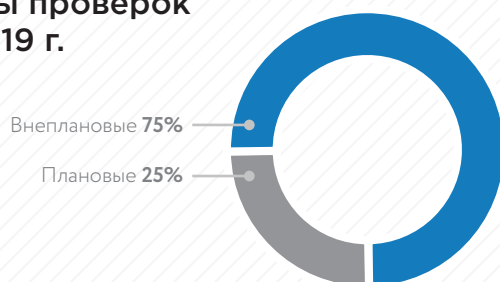
Формы проверок  
в 2019 г.



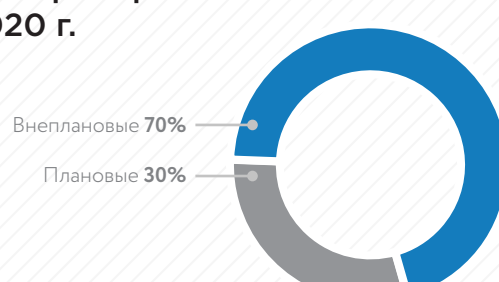
Формы проверок  
в 2020 г.



Виды проверок  
в 2019 г.



Виды проверок  
в 2020 г.



## 4.2. Плотность контроля

По данным Единого реестра проверок в 2020 г. проверено чуть более 238 тыс. компаний, что почти

# в 2 раза меньше,

чем в 2019 г.

В таблице 4.1 указаны данные о распределении проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

### Таблица 4.1

Распределение проверок в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2019–2020 гг.

	2019 г.	2020 г.	
Проверено хозяйствующих субъектов, из них	470 674	238 074	- 50 %
юридических лиц	~ 361 тыс. (77%)	~ 199 тыс. (84%)	- 45 %
индивидуальных предпринимателей	~ 109 тыс. (23%)	~ 39 тыс. (16%)	- 65 %

В соответствии с данными ПФР России в 2018 г. в России числилось 2,648 тыс. работодателей (из них 23% — индивидуальные предприниматели, 77% — юридические лица)\*. Если принять это значение за количество реально осуществляющих деятельность хозяйствующих субъек-

тов, деятельность которых может быть проверена, то **в 2019 г. был проверен почти каждый пятый работодатель, а в 2020 г. — каждый 11-ый\*\***.

В таблице 4.2 и на рисунках 4.4 и 4.5 приведены сведения о распределении проверок в отношении компаний по их плотности.

\* Численность работников и оплата труда по данным ПФР. URL: [https://data.economy.gov.ru/files/2020\\_04\\_24\\_pfr.pdf](https://data.economy.gov.ru/files/2020_04_24_pfr.pdf) (дата обращения 30.09.2021)

\*\* Указанная оценка сделана на данных 2018 г., т.е. при достаточно сильном допущении, что количество работодателей не изменилось



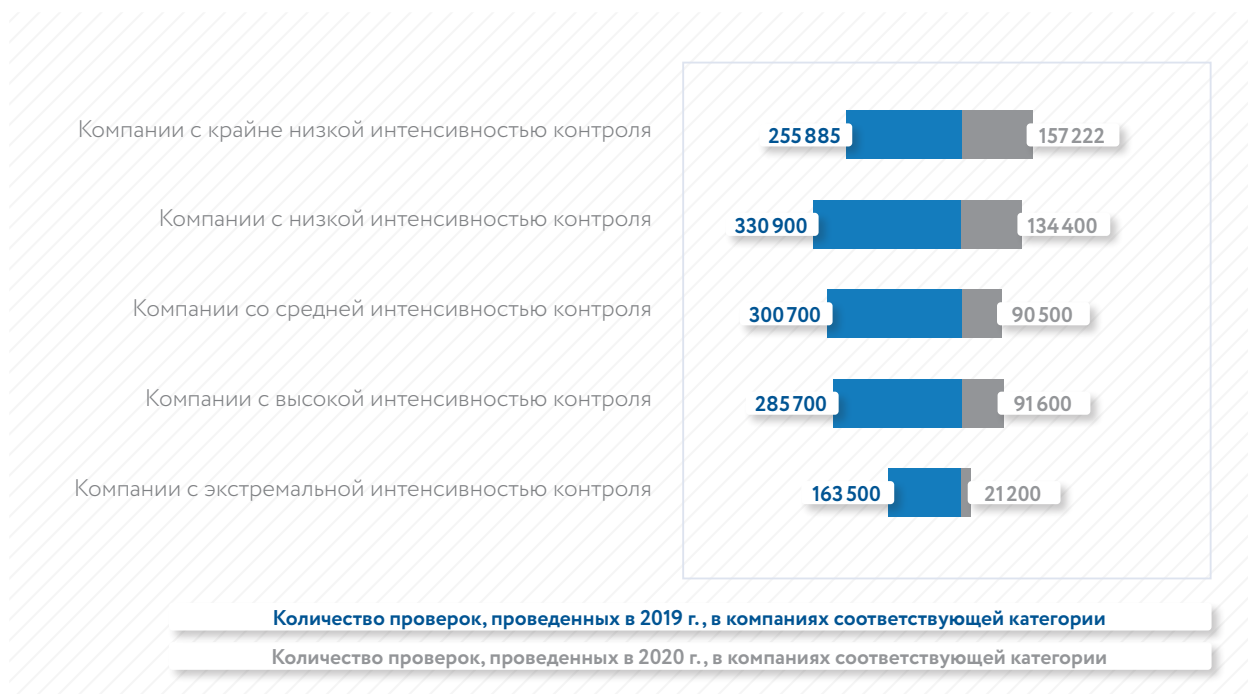
## Таблица 4.2

Группы распределения количества проверок в отношении компаний (за исключением налоговых проверок) в 2019–2020 гг. (по данным Единого реестра проверок)

Группа	2019 г.				2020 г.			
	Количество проверенных лиц	Доля от всех проверенных лиц	Количество проверок	Доля от всех проверок	Количество проверенных лиц	Доля от всех проверенных лиц	Количество проверок	Доля от всех проверок
Экстремальная интенсивность контроля (100 и более проверок в год)	650 проверенных лиц	0,1%	163,5 тыс. проверок	12%	98 проверенных лиц	0,04%	21,2 тыс. проверок	4%
Высокая интенсивность контроля (10–99 проверок в год)	13 375 проверенных лиц	2,9%	285,7 тыс. проверок	21%	4390 проверенных лиц	1,8%	91,6 тыс. проверок	19%
Средняя интенсивность контроля (4–9 проверок в год)	56 782 проверенных лиц	12%	300,7 тыс. проверок	23%	17 245 проверенных лиц	7,2%	90,5 тыс. проверок	18%
Низкая интенсивность контроля (2–3 проверки в год)	143 985 проверенных лиц	31%	330,9 тыс. проверок	25%	59 119 проверенных лиц	24,8%	134,4 тыс. проверок	27%
Крайне низкая интенсивность контроля (1 проверка в год)	255 885 проверенных лиц	54%	255,9 тыс. проверок	19%	157 222 проверенных лиц	66%	157,2 тыс. проверок	32%

## Рисунок 4.4

Распределение количества проверок в отношении компаний в зависимости от интенсивности их контроля в 2019–2020 гг. (данные Единого реестра проверок)



## Рисунок 4.5

Распределение проверенных юридически лиц и индивидуальных предпринимателей по интенсивности контроля в 2019–2020 гг. (данные Единого реестра проверок)



По очевидным причинам к компаниям, в отношении которых проводится значительное количество проверок в год, относятся компании с разветвленной филиальной сетью и (или) с большим количеством обособленных объектов. Как и в 2019 г. наибольшее количество проверок в 2020 г.

проведено в отношении ОАО «РЖД» (1 916 проверок). Второе место также занимает АО «Тандер» (1 222 проверки в 2020 г.).

В таблице 4.3. приведены сведения о проверках крупнейших российских ритейлеров.

## Таблица 4.3

### Проверки ритейлеров в 2019–2020 гг. (данные Единого реестра проверок)

Наименование сети	Количество магазинов на конец года		Количество проверок	
	2019 г.*	2020 г.**	2019 г.	2020 г.
Магнит (АО «Тандер»)	20 725	21 564	4 111	1 222
Пятерочка (ООО «Агроторг»)	15 354	16 709	2 827	833
Дикси (АО «Дикси ЮГ»)	2 659	2 655	872	382
Перекресток (АО ТД Перекресток)	852	933	773	211
Лента (ООО Лента)	380	393	488	144

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

\*\* Как росли сети в 2020 году? URL: <https://www.retail.ru/articles/kak-rosli-oflayn-seti-v-2020-godu/> (дата обращения 30.09.2021); X5 в российских регионах. URL: <https://www.x5.ru/ru/Pages/About/WhereWeOperate.aspx> (дата обращения 30.09.2021).

### 4.3. Органы и виды контроля

Согласно данным ЕРП, в 2020 г. проверки проводило 3891 структурное подразделение федеральных, региональных и муниципальных контрольных (надзорных) органов\* (далее — контролирующее подразделение).

В среднем каждое контролирующее подразделение в 2020 г. ежемесячно проводило 10,6 проверок (в 2019 г. — 57,5 проверок, в I полугодии 2021 г. — 22 проверки). Таким образом, среднестатистическое контролирующее подразделение сократило свою деятельность в 2020 г. по сравнению с 2019 г. в пять раз. Половина контролирующих подразделений из тех, которые провели хотя бы одну проверку в 2020 г., по

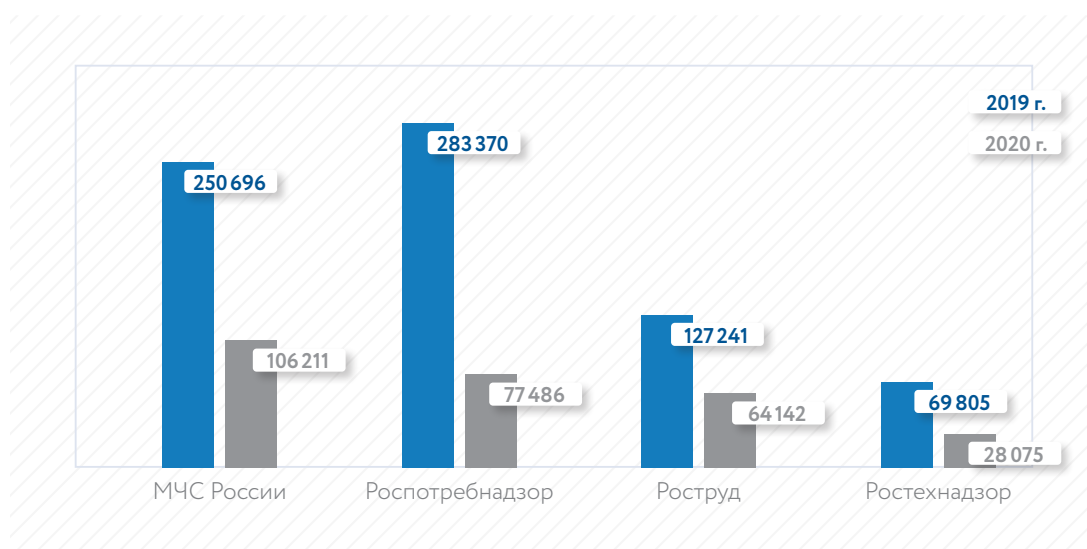
данным ЕРП, провели не более 6 проверок в 2020 г. (1 919 контролирующих подразделений). 706 контролирующих подразделений провели только 1 проверку за весь 2020 г.

На рисунке 4.6 представлены сведения о федеральных контрольных (надзорных) органах, проводивших в 2019 и 2020 гг. наибольшее количество проверок. Из них в наибольшей степени проверки сократил Роспотребнадзор (на 73%), в наименьшей — Роструд (на 50%).

На рисунке 4.7 представлены сведения о контрольных (надзорных) органах субъектов РФ, проводивших в 2019 и 2020 гг. наибольшее количество проверок.

**Рисунок 4.6**

Количество проверок, проведенных крупнейшими федеральными контрольными (надзорными) органами в 2019 и 2020 гг.



Анализ сведений ЕРП показывает, что **в 2020 г. осуществлялась контрольная (надзорная) деятельности в рамках не менее чем 220 различных видов контроля. Однако только в рамках 34 видов контроля было проведено более 1 тыс.**

**проверок** (в 2019 г. более 1 тыс. проверок проводилось по 48 видам контроля). В таблице 4.4 приведены сведения о видах контроля, в рамках которых в 2019 и 2020 гг. проводилось наибольшее количество проверок.

\* Территориальные органы и подразделения контрольных (надзорных) органов, в том числе на муниципальном (межмуниципальном) уровне, а также их подведомственные организации считаются отдельными структурными подразделениями органов контроля, если на них возложены функции по проведению проверок на определенной поднадзорной территории

## Рисунок 4.7

Количество проверок, проведенных крупнейшими контрольными (надзорными) органами субъектов РФ в 2019 и 2020 гг.



## Таблица 4.4

Сведения о видах контроля, в рамках которых в 2019 и 2020 гг. проводилось наибольшее количество проверок (по данным Единого реестра проверок)

Вид контроля	2019 г.	2020 г.	Динамика к 2019 г. (%)
Федеральный государственный пожарный надзор	238 997	92 787	-61%
Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	170 967	68 309	-60%
Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации	125 007	63 681	-49%
Региональный государственный строительный надзор	47 757	45 611	-4%
Региональный лицензионный контроль за предпринимательской деятельностью по управлению многоквартирными домами	107 411	41 248	-62%
Государственный контроль (надзор) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	6 775	20 452	+202%
Федеральный государственный ветеринарный надзор	21 316	11 430	-46%
Федеральный государственный строительный надзор	11 328	8 929	-21%
Федеральный государственный энергетический надзор	22 315	7 995	-64%
Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, включая федеральный государственный надзор на всех стадиях жизненного цикла подъемных сооружений и оборудования, работающего под давлением, в составе вооружения и военной техники	18 614	7 166	-62%
Федеральный государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, включая федеральный государственный контроль за оказанием психиатрической помощи	5 837	6 577	+13%
Федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей	45 113	5 508	-88%

В 2020 г.

## 57% всех проверок,

внесенных в Единый реестр проверок, проводились в рамках четырех видов контроля, а именно в рамках

- федерального государственного пожарного надзора;
- федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора;
- федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права;
- государственного строительного надзора.

### 4.4. Краткие выводы

Пандемия вынуждено вернула практику ручного сдерживания контрольной (надзорной) деятельности вне системных инструментов ее организации (ограничения проведения проверок, риск-ориентированный подход). Напомним, что практика объявления моратория на проведение проверок в отношении субъектов малого предпринимательства началась в 2016 г. и длилась до конца 2018 г. С 2019 г. мораторий был сильно ограничен только случаями, когда по виду контроля не применяется риск-ориентированный подход. Это привело к небольшому росту количества проверок в 2019 г. после многолетнего спада. Однако в 2020 г. контрольно-надзорная активность была ограничена еще жестче. В итоге общее количество проверок в 2020 г. сократилось по отношению к 2019 г. в 2,7 раза.

В 2021 г. перестали действовать все ограничения на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства (как мораторий, так и ограничения, введенные в ответ на пандемию). И это привело к восстановлению контрольно-надзорной активности после аномального 2020 г. и, в частности, к увеличению доли планового контроля.

**По данным Единого реестра проверок, количество проверок в первом полугодии 2021 г. (530 тыс. проверок) больше, чем количество проверок за весь 2020 г. (495 тыс. проверок).**

Тем не менее среднее ежемесячное значение количества проверок в 2021 г.\* (88,4 тыс.) еще не вернулось к аналогичным значениям 2018 г. (108 тыс.) и 2019 г. (111,4 тыс.). При этом доля планового контроля увеличились на 4 п.п. в общем объеме контроля (с 30% в 2020 г. до 34,1% в первом полугодии 2021 г.).

В 2022 г. Правительство России снова возвращается к практике объявления моратория на плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении субъектов малого предпринимательства. Мораторий и случаи исключений из него предусмотрены постановлением Правительства РФ от 8 сентября 2021 г. № 1520. Такое решение можно только приветствовать.

Однако на самом деле практика введения различных «мораториев» маскирует застарелую проблему российской системы

\* По итогам I полугодия 2021 г.

государственного контроля, заключающуюся в том, что системные механизмы регулирования оптимальной плотности контроля еще не выстроены.

Фактически 5-летний период действия моратория на плановые проверки малого бизнеса является достаточным для того, чтобы сделать системные выводы о степени влияния (или отсутствии влияния) планового контроля на динамику случаев причинения вреда и объема причиненного ущерба. Если значимого влияния не установлено, то необходимо имплементировать ограничение такого контроля в законодательство уже на постоянной основе.

Более того, кардинальное сокращение контрольной (надзорной) деятельности в 2020 г. коснулось не только малого бизнеса, но и среднего, и частично крупного бизнеса. Как такой вынужденный эксперимент снижения плотности контроля

сказался на динамике случаев причинения вреда, являющихся контролируруемыми рисками по видам контроля? К сожалению, ответу на это вопрос мешает отсутствие в большинстве сфер контрольной деятельности налаженной системы учета случаев причинения вреда.

Нормы нового базового закона о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, касающиеся оценки результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности должны заработать только 1 марта 2022 г.

Попытки внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности предпринимаются уже с начала первого этапа реформы в 2015 г. Однако, к сожалению, значительных результатов в данном направлении не достигнуто.

**Решение задачи учета случаев причинения вреда и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольной (надзорной) деятельности следует сделать приоритетным направлением деятельности Правительства России в его дальнейших усилиях по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.**

**05**

# **ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ЕЕ РИСКИ**



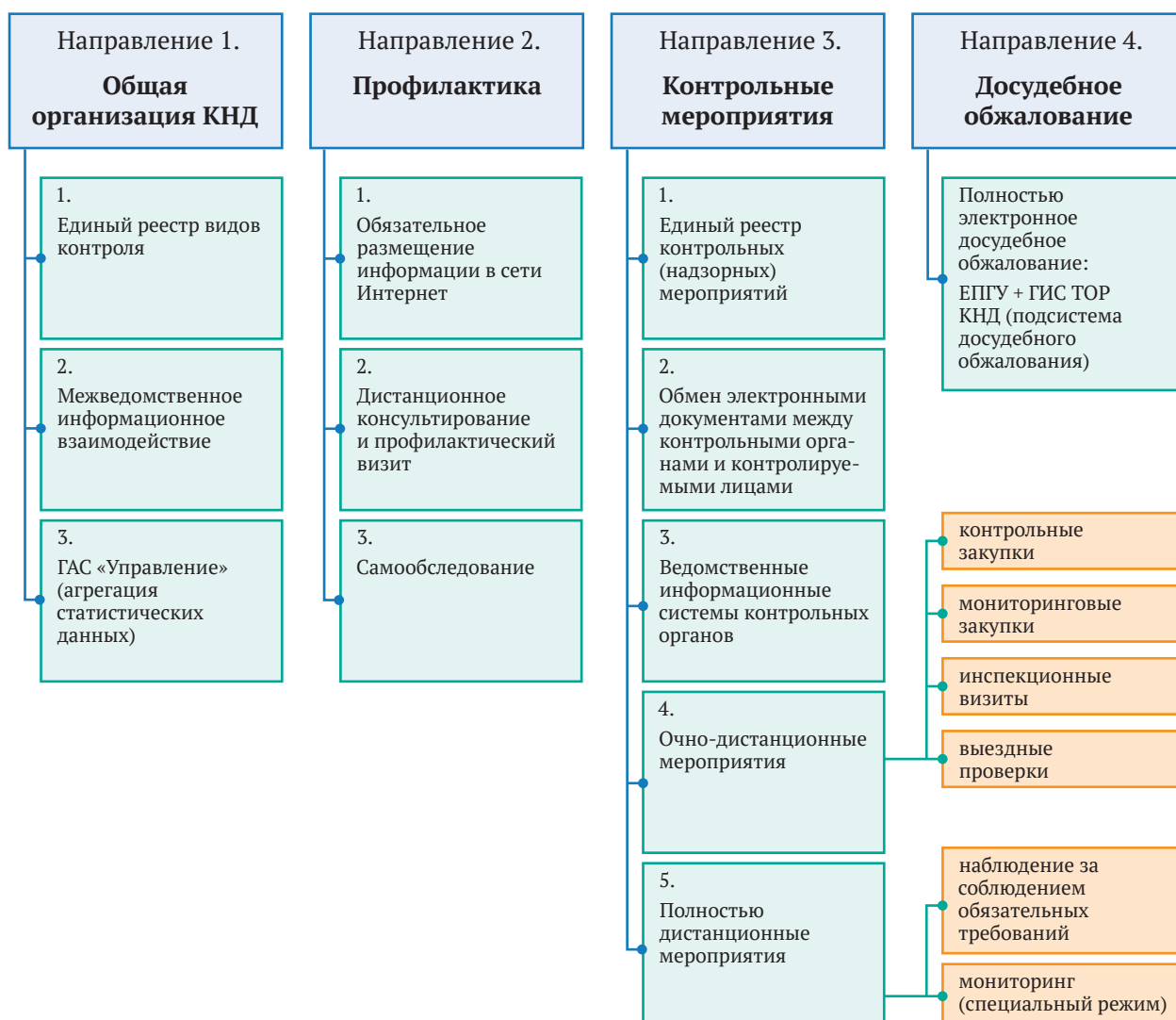


## 5.1. Цифровые инструменты: общая характеристика

Информационные технологии становятся неотъемлемым элементом практически всех сфер государственного управления. Это неизбежно по двум причинам. Во-первых, цифровые инструменты позволяют многократно повысить объем собираемой информации, ее достоверность и оперативность, что облегчает и ускоряет принятие качественных и взвешенных управленческих решений. Во-вторых, все большая часть общественной жизни перемещается в виртуальную сферу: там предприятия накапливают, хранят и обрабатывают информацию, там они находят своих клиентов и контрагентов, заключают сделки и т.д.

Сфера контрольно-надзорной деятельности не является исключением из общей тенденции. Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» предусматривает широкое использование цифровых технологий по 4 основным направлениям (рисунок 5.1). Рассмотрим их подробнее.

**Рисунок 5.1**  
Основные направления цифровой трансформации контрольно-надзорной деятельности



## Направление 1.

### Общая организация контрольно-надзорной деятельности

Данное направление включает в себя общесистемное, комплексное управление сферой государственного и муниципального контроля на межведомственном уровне. Фактически вопросы общей организации являются «фундаментом», от состояния которого зависит качество организации и осуществления отдельных видов контроля. Цифровизация общей организации КНД включает в себя 3 элемента.

#### **А). Единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля**

Потребность в централизованных информационных ресурсах, содержащих исчерпывающие данные об осуществляемых видах контроля (надзора), стала понятна несколько лет назад. В результате в 2016 г. в Федеральный закон № 294-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие формирование и ведение перечня видов федерального государственного контроля (надзора), а также перечней видов регионального и муниципального контроля. Однако данный инструмент имел ряд недостатков.

Во-первых, ведение перечней осуществлялось децентрализованно: каждый субъект РФ и муниципалитет не только сам вел собственный перечень, но и определял порядок его ведения. Во-вторых, федеральное законодательство не предусматривало какой-либо информатизации для ведения данных перечней: по сути они представляли собой таблицы в формате Word или Excel, а в некоторых случаях просто списки, утвержденные нормативно-правовым актом. В-третьих, перечни носили справочный характер, а содержащаяся в них информация не являлась обязательной для ведения иных информационных ресурсов, например, для заполнения Единого реестра проверок.

Для устранения данных недостатков Федеральным законом № 248-ФЗ было предусмотрено создание Единого реестра

видов контроля (далее также — ЕРВК). Правила его формирования и ведения утверждены постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 528. Данный реестр является подсистемой федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)», входящей в состав ядра инфраструктуры электронного правительства в России. Оператором реестра будет Минэкономразвития России, а его техническое функционирование должно обеспечивать Минцифры России. Запланировано, что ЕРВК будет содержать 25 категорий сведений, которые объединены в 5 групп:

- перечень видов государственного контроля (надзора), видов муниципального контроля;
- сведения о контрольных органах, их территориальных органах и подразделениях, осуществляющих конкретные виды контроля;
- разнообразные сведения по вопросам осуществления видов контроля и соблюдения обязательных требований (включая вопросы, связанные с характеристикой подконтрольных лиц, системы управления рисками, профилактики, досудебного обжалования, докладов об осуществлении контроля);
- сведения о профилактических мероприятиях, контрольных (надзорных) мероприятиях и контрольных (надзорных) действиях, которые могут осуществляться в рамках конкретных видов контроля;
- сведения о нормативных правовых актах, действующих в отношении государственного и муниципального контроля.

Таким образом, Единый реестр видов контроля должен содержать большой набор разнообразных сведений, начиная от наименования вида контроля (с указанием ключевых слов) и заканчивая, например, исчерпывающим перечнем сведений, которые могут запрашиваться контрольным (надзорным) органом у контролируемого лица, или формами проверочных листов с указанием ссылки на адрес интернет-сайта, позволяющего пройти самообследование.

Крайне важно, что содержащиеся в ЕРВК сведения и справочники, формируемые на их основе, должны быть первичными для информационных систем государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Строгое соблюдение этого принципа должно повысить качество сведений в иных информационных системах и избежать ситуаций, когда в одной информационной системе используется несколько десятков наименования одного и того же вида контроля.

Внесение сведений в ЕРВК будут осуществлять сами контрольные органы, но оператор наделяется полномочием осуществлять выборочную проверку включенной в реестр информации после ее публикации на предмет полноты и (или) достоверности. В случае обнаружения нарушений оператор исключает сведения из публичного доступа на сайте реестра, а уполномоченные контрольные органы обязаны внести изменения.

## **Б). Межведомственное информационное взаимодействие**

Межведомственное информационное взаимодействие для целей осуществления контрольно-надзорной деятельности впервые было закреплено на законодательном уровне еще в ноябре 2015 г. путем внесения изменений в Федеральный закон № 294-ФЗ. В начале 2016 г. Правительство РФ определило перечень из 153 документов (сведений), запрашиваемых и получаемых в рамках межведомственного взаимодействия при осуществлении контроля. Из них 147 документов могли предоставляться в электронном виде.

Федеральный закон № 248-ФЗ продолжил линию на сохранение и дальнейшее развитие инструмента межведомственного информационного взаимодействия. Вновь принятое постановление Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 предусматривает два основных способа такого взаимодействия: (1) посредством единой системы межведомственного электронного взаимодействия либо (2) посредством интеграции информационных систем государственного и муниципального контроля. Передача документов и сведений на бумажном носителе сохранена только в порядке исключения: при отсутствии технической

возможности (допускается до 1 июля 2023 г.) или при необходимости представления оригиналов документов.

К настоящему времени межведомственное информационное взаимодействие предусмотрено в отношении 235 документов (сведений), из которых в электронном виде могут передаваться 222 документа.

## **В). ГАС «Управление»: агрегация статистических и аналитических данных**

Начиная с 2010 г., наблюдение за количественными и качественными параметрами текущей контрольно-надзорной деятельности осуществлялось с использованием двух инструментов: федерального статистического наблюдения по форме № 1-контроль, а также докладов об осуществлении контроля (надзора) и его эффективности. Начиная с 2016 г. как доклады, так и статистические данные должны были предоставляться в Минэкономразвития России исключительно в электронном виде посредством государственной автоматизированной информационной системы «Управление». Такой подход имел три важнейших недостатка.

Во-первых, сбор информации имел довольно низкую оперативность: статистические данные предоставлялись раз в полугодие, а доклады — раз в год. Во-вторых, форма № 1-контроль включала сведения только об одной форме контроля — проверках, хотя постепенно с развитием Федерального закона № 294-ФЗ началось активное применение других форм контроля: постоянного государственного контроля, плановых (рейдовых) осмотров и иных «дистанционных» мероприятий по контролю, контрольных закупок. Сведения о такой контрольно-надзорной активности никак не агрегировались и не использовались для принятия управленческих решений. В-третьих, в ГАС «Управление» не передавалась информация из Единого реестра проверок, хотя автоматическая агрегация первичных данных из указанного реестра требовала бы гораздо меньше затрат, чем заполнение контрольными органами формы статистического наблюдения.

Для устранения этих недостатков постановлением Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 было предусмотрено, что система «Управление» должна обеспечивать

получение статистических и аналитических данных из

- единого реестра видов контроля;
- единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий и единого реестра проверок;
- ведомственных информационных систем контрольных (надзорных) органов;
- подсистемы досудебного обжалования ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности».

Одновременно с этим ГАС «Управление» должна обеспечивать передачу аналитических данных в Единый реестр видов контроля. Такой подход, предусматривающий

интеграцию ГАС «Управление» со всеми основными информационными системами в сфере контрольно-надзорной деятельности, имеет ряд преимуществ. Во-первых, он многократно повышает оперативность сбора данных: фактически возможна агрегация в режиме реального времени. Во-вторых, в сферу наблюдения включаются все виды контрольных (надзорных) мероприятий, сведений о которых вносятся в одноименный реестр. Это повышает достоверность сведений о количественных и качественных характеристиках контрольно-надзорной деятельности. В-третьих, значительно снижаются затраты на получение статистических и частично аналитических данных.

## Направление 2.

### Организация и проведение профилактических мероприятий

Одной из особенностей Федерального закона № 248-ФЗ стало повышенное внимание к системе профилактики рисков причинения вреда. Закон не только устанавливает общие правила организации профилактической работы, но и закрепляет широкий перечень видов профилактических мероприятий, а также определяет детальные правила их проведения. Цифровизация профилактики состоит из 3 элементов.

#### А). Обязательное размещение информации в сети Интернет

Основным документом, определяющим стратегию и тактику проведения контрольным органом профилактической работы, является программа профилактики рисков причинения вреда. Закон предусматривает максимально высокий уровень открытости не только самой программы, но и процесса ее подготовки. В соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 990 проект программы должен размещаться на официальном интернет-сайте контрольного органа в целях общественного обсуждения. Предложения по доработке могут направляться по электронной почте. Результаты общественного обсуждения (включая перечень предложений и мотивированных заключений

об их учете или отклонении) также должны быть размещены на интернет-сайте контрольного органа. Сама утвержденная программа профилактики в обязательном порядке должна быть размещена на официальном сайте контрольного органа в течение 5 дней после утверждения.

Также Федеральный закон № 248-ФЗ (ст. 46) предусматривает широкий перечень информации, которую контрольный орган обязан размещать и поддерживать на своем официальном интернет-сайте. Данный перечень включает 16 категорий информации, начиная от перечней НПА, оценка соблюдения которых является предметом контроля (с текстами в действующей редакции), и заканчивая информацией о способах и процедуре самообследования контролируемых лиц. Перечень носит открытый характер и может быть расширен не только нормативно-правовыми актами, но и положениями программы профилактики.

#### Б). Дистанционное консультирование и профилактический визит

Согласно положениям статьи 50 Федерального закона № 248-ФЗ консультирование может осуществляться как посредством традиционных форм (например, по телефону или на личном приеме), так

и с использованием информационных технологий: должностные лица могут давать разъяснения по видео-конференцсвязи.

Схожие возможности предусматривает закон в отношении профилактических визитов. Данное мероприятие может проводиться инспектором в форме профилактической беседы по месту осуществления деятельности контролируемого лица либо путем использования видео-конференцсвязи. В ходе профилактического визита контролируемое лицо информируется об обязательных требованиях, о соответствии критериям риска, о рекомендуемых способах снижения категории риска, а также о видах, содержании и об интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий, проводимых исходя из отнесения контролируемого лица к категории риска.

## В). Самообследование

Федеральный закон № 248-ФЗ (ст. 51) предусматривает, что положением о виде контроля может предусматриваться самостоятельная оценка контролируемых лицами уровня соблюдения ими обязательных требований. В рамках данной процедуры также обеспечивается возможность получения контролируемыми лицами сведений о соответствии принадлежащих им объектов контроля критериям риска.

Самообследование должно осуществляться в автоматизированном режиме с использованием одного из способов, указанных на официальном интернет-сайте контрольных органов. Оно может касаться как контролируемого лица в целом, так и его обособленных подразделений или иных объектов.

## Направление 3.

### Планирование, подготовка и проведение контрольных (надзорных) мероприятий

Данное направление является ядром всего государственного и муниципального контроля (надзора). В связи с этим основной объем новаций, связанных с использованием информационных технологий, приходится именно на это направление. Цифровизация контрольных мероприятий включает 5 основных элементов.

В случаях, предусмотренных положением о виде контроля, контролируемые лица, получившие по итогам самообследования высокую оценку, могут принять декларацию соблюдения обязательных требований. Такая декларация направляется контролируемым лицом в контрольный орган, который осуществляет ее регистрацию и размещает на своем официальном интернет-сайте. Контролируемое лицо имеет право разместить сведения о зарегистрированной декларации на своем сайте, в принадлежащих ему помещениях, а также использовать в рекламной продукции.

По состоянию на сентябрь 2021 г. возможность прохождения самообследования была предусмотрена в отношении только 10 видов федерального государственного контроля, из которых в 9 видах контролируемые лица наделены правом принимать декларации (см. таблицу 5.1). Кроме того, потенциально инструмент самообследования может быть предусмотрен органами власти субъектов РФ и муниципальных образований в отношении видов регионального и муниципального контроля соответственно.

Однако сказать, насколько популярен будет инструмент декларирования, можно будет только через 1–2 года. Ответ на данный вопрос отнюдь не очевиден. С одной стороны, это может стать интересным для бизнеса способом продвижения своих товаров, работ, услуг, способом повышения своей репутации. С другой стороны, законодательство не предусматривает никакого смягчения контроля в отношении лиц, принявших декларации. Не менее интересный вопрос: как часто результаты контрольных мероприятий, проводимых уполномоченными органами, будут не совпадать с результатами самообследования, зафиксированными в декларации.

## А). Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий

Предшественником Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий (далее также — ЕРКНМ) являлся Единый

**Таблица 5.1**

Виды федерального государственного контроля,  
для которого предусмотрена возможность  
самообследования контролируемых лиц

№	Вид федерального государственного контроля, для которого предусмотрено самообследование	Контрольный орган	Возможность принятия декларации	Срок действия декларации	Срок, в течение которого возможно повторное принятие декларации после аннулирования
1	Контроль (надзор) в области защиты прав потребителей	Роспотребнадзор	Да	3 года	3 месяца после исполнения предписания
2	Контроль (надзор) в области железнодорожного транспорта	Ространснадзор	Да	3 года	1 год
3	Контроль (надзор) в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции	Росалкоголь-регулирование	Да	2 года	1 год
4	Надзор в сфере транспортировки, хранения древесины, производства продукции переработки древесины и учета сделок с ними	Рослесхоз	Да	2 года	2 года
5	Контроль (надзор) в области гражданской авиации	Ространснадзор	Да	1 год	1 год
6	Контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта	Ространснадзор, Росрыболовство	Да	1 год	1 год
7	Контроль (надзор) в области транспортной безопасности	Ространснадзор	Да	1 год	1 год
8	Метрологический контроль (надзор)	Росстандарт	Да	1 год	3 года
9	Контроль (надзор) за соблюдением требований, установленных отдельными техническими регламентами*	Росстандарт	Да	1 год	3 года
10	Контроль (надзор) за деятельностью аккредитованных лиц	Росаккредитация	Нет	—	—

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

реестр проверок. Его создание было предусмотрено поправками, внесенными в Федеральный закон № 294-ФЗ в декабре 2014 г. Данный реестр начал свою работу уже в 2015 г., однако только к 2017 г. требования о включении сведений в ЕРП были распространены не только на федеральный, но и на региональный, а также муниципальный контроль. Основной целью создания Единого реестра проверок стало формирование сквозной межведомственной системы учета проверок и предотвращение случаев проведения контрольных мероприятий в обход процедуры, установленной Федеральным законом № 294-ФЗ.

Единый реестр проверок имел как преимущества, так и недостатки. С одной стороны, он стал первым работающим инструментом централизованного учета проверок, проводимых различными контрольными органами, что позволяло вести оперативное наблюдение за данной сферой и проводить анализ по различным показателям, которые были недоступны в рамках системы федерального статистического наблюдения. С другой стороны, ЕРП содержал сведения только о части контрольно-надзорной активности: он включал информацию только о проверках, а с 2018 г. — также о контрольных закупках. В нем отсутствовали сведения о других формах контроля, равно как о профилактических мероприятиях. Также функциональные возможности Единого реестра проверок не обеспечивали автоматизацию процессов согласования с органами прокуратуры ежегодных планов проверок и отдельных внеплановых проверок. Плюс ко всему, в ЕРП недостаточно использовались разнообразные справочники, что снижало качество информации и затрудняло ее анализ (например, название одного и того же вида контроля могло быть написано десятком различных способов, в том числе из-за орфографических ошибок, допущенных инспекторами при заполнении паспорта проверки).

Для решения вышеописанных проблем Федеральный закон № 248-ФЗ предусмотрел создание ЕРКНМ. Так же как и в отношении ЕРП, его оператором является Генеральная прокуратура Российской Федерации. В соответствии с постановлением Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 «Об утверждении Правил формирования и ведения единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий ...» данный реестр должен включать:

- сведения о 2 видах профилактических мероприятий (объявлении предостережения, проведении профилактических визитов);
- сведения обо всех видах контрольных мероприятиях, проводимых во взаимодействии с контролируемыми лицами (7 видов мероприятий);
- принятые контрольными органами меры по пресечению нарушений, устранению их последствий;
- акты контрольного мероприятия, в том числе акты в виде электронного образа (скан-копии) документов или машиночитаемых документов;
- решения контрольного органа, принятые по результатам контрольных мероприятий, и сведения об их исполнении контролируемыми лицами;
- ход и результаты согласования органами прокуратуры ежегодных планов проверок, а также внесение в него изменений;
- ход и результаты согласования органами прокуратуры внеплановых контрольных мероприятий;
- привлечение к ответственности по результатам контрольных мероприятий с указанием нормативного основания, вида назначенного наказания, размера наказания, а также привлеченного к ответственности лица;
- жалобы на решения контрольных органов (в части текста жалобы, статуса и результата ее рассмотрения);
- результаты иного обжалования осуществленных действий, если оно повлекло за собой отмену или изменение соответственно акта или решения.

Помимо расширенного объема информации, включаемой в ЕРКНМ, и автоматизации дополнительных функций (прежде всего, взаимодействия контрольных органов и органов прокуратуры), еще одним важным преимуществом Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий является значительное количество полей, которые заполняются автоматически на основе сведений из иных информационных ресурсов или заполняются должностными лицами с применением справочников, что повышает единообразие вносимой информации.

Важным аспектом ЕРКНМ является довольно высокая степень запланированной открытости с дифференцированными уровнями доступа. Сведения, содержащиеся в едином реестре, должны размещаться на официальном сайте единого реестра в суточный срок. При этом вся информация подразделяется на 3 категории. Первая включает в себя сведения, которые должны быть доступны всем заинтересованным лицам. Во вторую категорию входят сведения, которые доступны только контролируемому лицу. В основном, это сведения об акте контрольного мероприятия и о решениях, принятых контрольным органом. Ограничение доступа связано с двумя факторами. С одной стороны, такие документы могут содержать коммерческую тайну. С другой стороны, сведения о нарушениях могут негативно сказаться на репутации контролируемого лица. При этом акты и решения могут быть отменены в результате обжалования, но порочащие сведения уже разойдутся в СМИ. Третью категорию составляют сведения, которые доступны всем, но только после окончания события. Например, к данной категории относятся сведения о контрольных и мониторинговых закупках, выборочном контроле, инспекционном визите, то есть мероприятиях, которые проводятся без предварительного уведомления контролируемого лица.

Согласно постановлению Правительства РФ от 16 апреля 2021 г. № 604 на документы, оформляемые контрольным органом, должен наноситься QR-код, сформированный единым реестром и обеспечивающий переход на страницу в сети Интернет, содержащую запись единого реестра о профилактическом или контрольном мероприятии, в рамках которого составлен документ. При использовании для просмотра информации QR-кода контролируемому лицу доступны сведения с учетом вышеизложенных ограничений.

### **Б). Обмен исключительно электронными документами**

Федеральный закон № 294-ФЗ предусматривает крайне амбициозную цель — перевести подавляющую часть обмена документами между контрольными органами и контролируемыми лицами исключительно в электронную форму.

Во-первых, с 1 января 2024 г. все документы, оформляемые контрольным органом, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных мероприятий, должны будут составляться в форме электронного документа и подписываться усиленной квалифицированной электронной подписью. Во-вторых, с той же даты информирование контролируемых лиц о действиях и решениях инспекторов и иных уполномоченных лиц должно осуществляться исключительно в электронном виде одним из двух способов: (1) путем размещения сведений в ЕРКНМ, в том числе с направлением информации по электронной почте, либо (2) посредством единого или регионального портала государственных и муниципальных услуг. В-третьих, при подаче ходатайств, заявлений и жалоб контролируемые лица обязаны предоставлять подтверждающие материалы в электронном виде.

Исключение сделано только для незанимающихся предпринимательской деятельностью граждан, которые имеют право на получение бумажных уведомлений при наличии одного из 2 условий: направление в адрес контрольного органа уведомления о необходимости получения бумажных документов либо отсутствия у контрольного органа сведений об адресе электронной почты гражданина и возможности направить ему документы в электронном виде через ЕПГУ. Также граждане имеют право направлять документы контрольному органу в электронном виде.

Все вышесказанное означает, что в ходе проведения контрольного мероприятия инспектор может запросить у проверяемого юридического лица или индивидуального предпринимателя как электронные, так и бумажные документы. Однако **весь (!)** остальной обмен документами между контрольными органами и контролируемыми хозяйствующими субъектами должен осуществляться в электронном виде.

### **В). Ведомственные информационные системы контрольных органов**

Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит формальной обязанности каждого контрольного органа создавать собственную ведомственную информационную



систему, обеспечивающую осуществление контрольно-надзорной деятельности. Более того, техническое устройство двух основных систем — Единого реестра видов контроля и ЕРКНМ — должно позволять вносить сведения в них не только путем интеграции с ведомственными информационными системами, но и посредством прямого ввода информации через личные кабинеты контрольных органов в данных системах.

Однако из положений как Федерального закона № 248-ФЗ, так и подзаконных актов можно сделать вывод, что наличие развитых ведомственных информационных систем воспринимается как целевое состояние развития контрольно-надзорной деятельности. Во-первых, данный закон (ч. 5 ст. 17) зафиксировал перечень целей, для достижения которых создаются такие информационные системы:

- учет объектов контроля и связанных с ними контролируемых лиц;
- учет сведений о соблюдении контролируруемыми лицами обязательных требований, в том числе посредством использования технических средств (включая электронные устройства, инструменты анализа данных и выявления индикаторов риска);
- взаимодействие контрольных органов с контролируемыми лицами, органами прокуратуры, гражданами и организациями, государственными органами, органами местного самоуправления;
- планирование и проведение профилактических и контрольных мероприятий, использование специальных режимов государственного контроля;
- учет действий и решений контрольного органа, принимаемых при организации и осуществлении контроля (надзора);
- учет результатов профилактических и контрольных мероприятий, использования специальных режимов государственного контроля;
- учет сведений о пресечении выявленных нарушений обязательных требований.

Данный перечень является открытым: ведомственные информационные системы могут использоваться для сопровождения иных вопросов организации

и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора).

Во-вторых, в дополнение к законодательно закрепленным целям создания ведомственных систем постановление Правительства РФ от 6 марта 2021 г. № 338 определяет направления информационного взаимодействия таких систем с иными элементами ИТ-инфраструктуры контрольно-надзорной деятельности. Схематично такое взаимодействие отражено на рисунке 5.2.

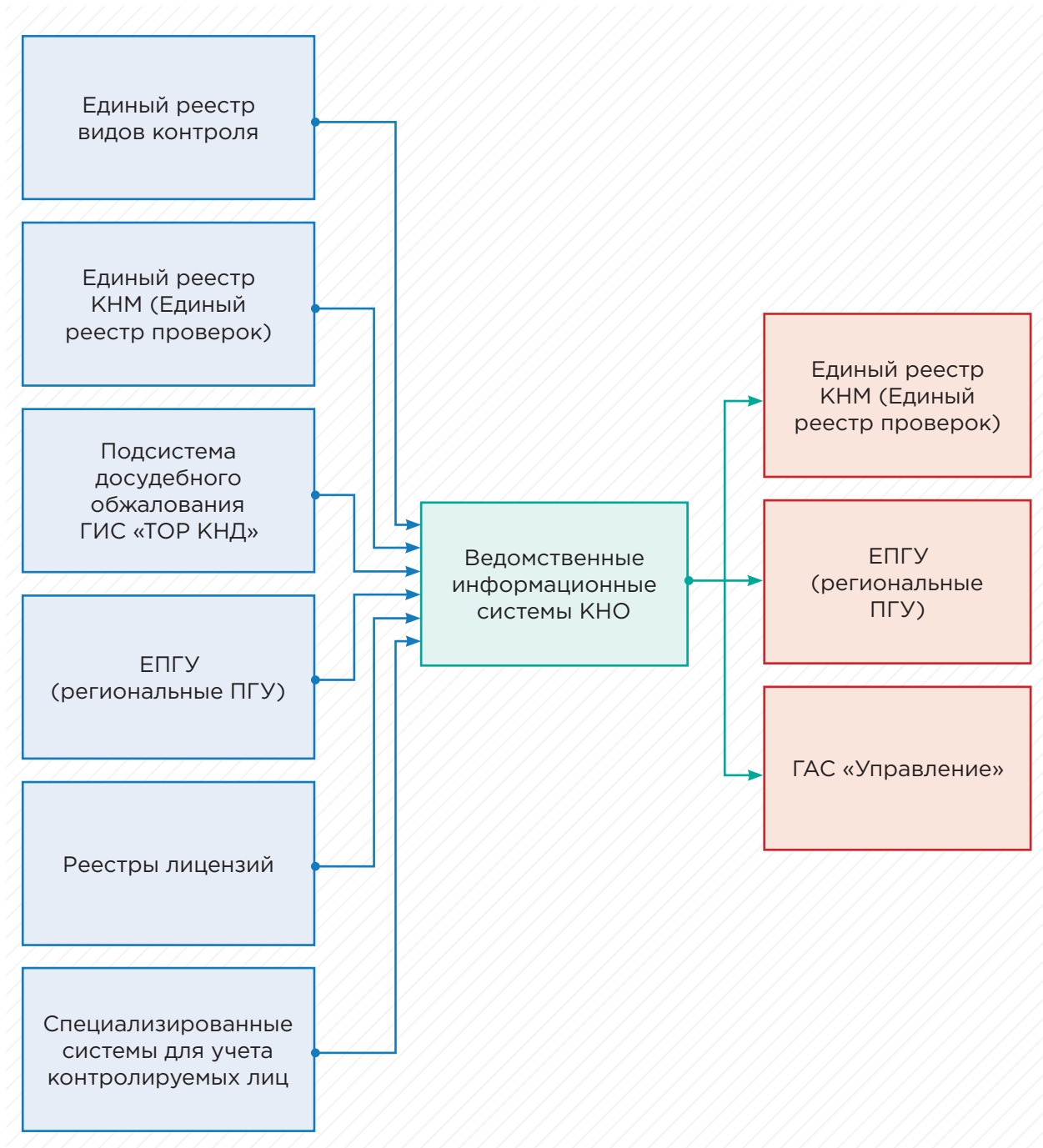
Такая ориентация ведомств на создание и использование собственных информационных систем или применение ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольно-надзорной деятельности» (в качестве замены собственным системам) заслуживает позитивной оценки. Несмотря на широкий функционал ЕРВК, ЕРКНМ и других межведомственных информационных систем, они пока не позволяют автоматизировать в полном объеме некоторые функции: например, функцию учета подконтрольных лиц и объектов контроля с присвоением категорий риска. В принципе, контрольный орган может использовать для данных средств стандартное офисное программное обеспечение (Word или Excel), после чего переносить сведения в Единый реестр видов контроля. Однако для сокращения затрат на такую деятельность, снижения вероятности ошибки, повышения качества и достоверности сведений лучше использовать ведомственные информационные системы или типовые решения, позволяющие автоматизировать данные функции.

### Г). Очно-дистанционные контрольные мероприятия

Федеральный закон № 248-ФЗ устанавливает всего 7 видов контрольных мероприятий, которые предусматривают взаимодействие инспекторов с контролируемыми лицами, то есть проведение встреч, телефонных и иных переговоров между инспектором и контролируемым лицом или его представителем, запрос документов и иных материалов, присутствие инспектора в месте осуществления деятельности контролируемого лица (в помещениях или на территории с ограниченным доступом). По общему правилу, такие мероприятия проводятся путем очного взаимодействия.

## Рисунок 5.2

Направления взаимодействия ведомственных информационных систем с иными элементами ИТ-инфраструктуры контрольно-надзорной деятельности



Однако для 4 видов мероприятий закон предусматривает возможность проведения дистанционного взаимодействия с использованием информационных технологий. Такими мероприятиями являются:

- контрольные закупки;
- мониторинговые закупки;
- инспекционные визиты;
- выездные проверки.

Согласно ст. 67 и 68 Федерального закона № 248-ФЗ дистанционные контрольные и мониторинговые закупки могут проводиться с использованием как почтовой связи, так и информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, а также сетей связи для трансляции телеканалов и (или) радиоканалов. В настоящее время подробный порядок проведения дистанционного контрольного мероприятия установлен в законе только в отношении контрольной закупки. Однако из-за схожего содержания двух видов закупок данный порядок, по всей видимости, будет применяться по аналогии и к мониторинговым закупкам.

Впервые возможность проведения дистанционных контрольных закупок была упомянута в Федеральном законе № 294-ФЗ еще в 2016 г. Однако фактическое применение данной формы контроля началось после принятия подробного регулирования в ноябре 2018 г. Нельзя сказать, что к настоящему времени дистанционные контрольные закупки стали массовым явлением. Однако определенный опыт проведения таких контрольных мероприятий, в том числе судебная практика, к настоящему времени уже сложилась. Примером полностью дистанционной закупки может служить постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 29 апреля 2020 г. № 09АП-65817/2019.

### СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

*Управлением Роспотребнадзора по г. Москве была проведена дистанционная контрольная закупка, в ходе которой должностным лицом посредством интернет-сайта [www.pegast.ru](http://www.pegast.ru) с ООО «Пегас Ритейл» заключен договор от 21 марта 2019 г. о реализации туристского продукта, включающего авиаперелет из г. Москва в г. Шарм-эль-Шейх (Египет) с посадкой в аэропорту г. Анталья.*

*Управление выявило, что общество в нарушение ст. 8, 10 Закона о защите прав потребителей, п. 7 Правил оказания услуг по реализации туристского продукта, утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 2007 г. № 452, не доводит до потребителей информацию об угрозе безопасности при совершении полетов на курорты Египта, наличие которой подтверждается Указом Президента РФ от 8 ноября 2015 г. № 553, чем вводит потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств туристского продукта. Обществу был назначен административный штраф в размере 100 000 рублей, законность которого была подтверждена судами первой и апелляционной инстанций.*

Примером дистанционной закупки, которая по правилам Федерального закона № 248-ФЗ будет классифицирована как мониторинговая закупка, может служить постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20 апреля 2020 г. № 16АП-843/202.

### СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

*Управлением Роспотребнадзора по Ставропольскому краю 16 мая 2019 г. проведена контрольная закупка дистанционным способом продукции ИП Вартаняна М. В., в том числе пиццы «Мясная». Товары, полученные от службы доставки «Гиро-тун», были направлены в ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в Ставропольском крае». По результатам контрольного взвешивания пицца «Мясная» оказалась на 105 г меньше веса, заявленно-го на сайте [www.girotun.ru](http://www.girotun.ru) (670 г), что было классифицировано как обман потребителя (обвес). Индивидуальный предприниматель был привлечен к административной ответственности с назначением штрафа 10 000 рублей, законность которого подтвердили суды первой, апелляционной и кассационной инстанций.*

Авторы настоящего доклада полагают, что по мере увеличения доли дистанционной торговли в общем объеме розничной торговли практика проведения дистанционных контрольных и мониторинговых закупок будет стабильно расти вплоть до того, что они могут стать основным способом

контроля в данной сфере предпринимательской деятельности.

Что же касается инспекционных визитов и выездных проверок, то порядок их дистанционного проведения в настоящее время в Федеральном законе № 294-ФЗ не определен. В отдельных положениях о видах федерального государственного контроля (надзора), как правило, повторяется норма закона о возможности проведения данных контрольных мероприятий в дистанционной форме, но дополнительные правила, касающиеся процедуры, не устанавливаются. Исключение составляют только 3 вида контроля.

- 1) Положение о федеральном государственном контроле за деятельностью аккредитованных лиц (постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 1002) содержит правило, что в случае проведения выездной проверки с использованием средств дистанционного взаимодействия не применяются стандартные требования к оформлению акта проверки: (а) оформление по месту нахождения контролируемого лица; (б) оформление в день окончания проверки; (в) предоставление акта на подписание контролируемому лицу с проставлением соответствующей отметки в случае отсутствия такого лица (его представителя). Однако, вводя исключения из общего правила, положение не устанавливает никакого позитивного регулирования относительно порядка проведения и оформления результатов дистанционной выездной проверки.
- 2) Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) за соблюдением обязательных требований к проведению экзамена по русскому языку как иностранному, истории России и основам законодательства РФ и выдаче иностранным гражданам сертификата (постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 г. № 1213), напротив, устанавливает позитивное регулирование по данному вопросу: акт дистанционной выездной проверки оформляется по месту нахождения контрольного органа в день окончания проведения выездной проверки. Однако другие вопросы проведения такой проверки остаются не урегулированными.
- 3) Наиболее подробное регулирование данного вопроса установлено в Поло-

жении о федеральном государственном контроле в сфере образования (постановление Правительства РФ от 25 июня 2021 г. № 997).

Во-первых, в нем определен срок проведения выездной проверки: если для проверок в традиционной форме он составляет 5 рабочих дней, то для дистанционных проверок он увеличен до 10 рабочих дней. Это максимально возможный срок, предусмотренный Федеральным законом № 248-ФЗ для данного вида контрольных мероприятий.

Во-вторых, урегулирован порядок проведения экспертизы: по общему правилу экспертиза осуществляется непосредственно в ходе проведения выездной проверки по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица и (или) его филиалов. В случае проведения дистанционной выездной проверки экспертиза осуществляется по месту осуществления деятельности эксперта или экспертной организации.

В-третьих, положение устанавливает порядок оформления акта выездной проверки, проведенной с применением средств дистанционного взаимодействия: такой акт оформляется по месту нахождения контрольного органа в день окончания проверки.

Отсутствие полноценного регулирования порядка проведения и оформления результатов дистанционных инспекционных визитов и выездных проверок свидетельствует о низком уровне готовности контрольных органов к применению данного способа контроля. Косвенно это подтверждается результатами анализа судебной практики, связанной с проведением дистанционных проверок в период пандемических ограничений в 2020 г.

Постановление Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438 «Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля...» предусмотрело запрет на проведение значительной части проверок: в первых редакциях данного постановления допускалось проведение только отдельных категорий внеплановых проверок, а также плановых проверок только наиболее опасных производственных объектов, эксплуатируемых крупным бизнесом. По общему правилу, закрепленному в п. 6 данного постановления, вышеуказанные проверки должны были проводиться **только (!)**

с использованием средств дистанционного взаимодействия, в том числе аудио- или видеосвязи. Исключения из данного правила были установлены в п. 7 Положения: в основном, они касались случаев выезда инспекторов по согласованию с органами прокуратуры или по поручению Президента РФ, Правительства РФ, по требованию прокурора.

Однако из почти десятка судебных дел, которые доступны в СПС «Консультант» и в которых суды применяли норму пункта 6 постановления Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 438, только в одном случае речь шла о полностью дистанционном проведении проверочного мероприятия. В деле, рассмотренном Семнадцатым арбитражным апелляционным судом (постановление от 31 августа 2021 г. № 17АП-8935/2021-АК) Министерство агропромышленного комплекса и потребительского рынка Свердловской области для выдачи лицензии на розничную продажу алкогольной продукции провело осмотр двух магазинов соискателя лицензии «с использованием бесплатного программного обеспечения Skype для осуществления аудио- и (или) видеосвязи, поддерживающего функцию записи передаваемого изображения и звука».

В остальных случаях речь шла о проведении очной проверки, что и оспаривалось хозяйствующими субъектами. Во всех решениях, обнаруженных авторами настоящего доклада, суды вставали на сторону контрольных органов и признавали очные проверки законными.

#### Д). Полностью дистанционные контрольные мероприятия

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает 2 формы контроля, которые осуществляются исключительно в дистанционном порядке. Они частично дублируют друг друга, что становится очевидно даже из названия.

Первой формой является «**наблюдение за соблюдением обязательных требований (мониторинг безопасности)**», имеющее статус контрольного мероприятия без взаимодействия с контролируемым лицом. Эта форма контроля предусматривает сбор и анализ:

- данных об объектах контроля, имеющих у контрольного органа, в том числе данных, которые поступают в ходе межведомственного информационного взаимодействия, предоставляются контролируемыми лицами в рамках исполнения обязательных требований, а также данных, содержащихся в государственных и муниципальных информационных системах;
- данных из сети Интернет и иных общедоступных данных;
- данных, полученных с использованием работающих в автоматическом режиме технических средств фиксации правонарушений, имеющих функции фото- и киносъемки, видеозаписи.

По состоянию на сентябрь 2021 г. наблюдение за соблюдением обязательных требований было предусмотрено в 44 положениях о видах контроля, вновь утвержденных в связи со вступлением в силу Федерального закона № 248-ФЗ. Например, данное мероприятие предусмотрено в отношении санитарно-эпидемиологического, ветеринарного, фитосанитарного, экологического и земельного контроля, контроля в области производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, контроля в области защиты прав потребителей, контроля в отношении отдельных видов транспорта (гражданской авиации, железнодорожного транспорта, торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта), а также ряда иных видов контроля.

Однако на практике сфера применения наблюдения может быть многократно шире, поскольку согласно ст. 56 данного закона контрольные мероприятия без взаимодействия не требуют дополнительного указания в положении о виде контроля: соответственно, они могут проводиться исключительно на основании ведомственных НПА или даже без какого-либо указания в нормативных актах.

Закон предусматривает, что если в ходе наблюдения контрольным органом выявлены факты причинения вреда или возникновения его угрозы, сведения о совершенных или готовящихся нарушениях либо их признаках, то данным органом могут быть приняты следующие решения: (1) решение о проведении внепланового контрольного мероприятия; (2) решение об объявлении предостережения; (3) решение о выдаче предписания об устранении

выявленных нарушений, если такая возможность предусмотрена федеральным или региональным законом; (4) иное решение, закрепленное в федеральном законе или законе субъекта РФ о виде контроля.

Таким образом, в ходе осуществления наблюдения контрольный орган может привлекать контролируемых лиц к ответственности или применять иные меры принуждения только в исключительных случаях, предусмотренных законами. В текущий момент возможность выдать предписание по результатам наблюдения предусмотрена в отношении 5 видов контроля (контроль в сфере БДД, контроль в области охраны объектов культурного наследия, контроля в сфере благоустройства, жилищного контроля (надзора), контроля в сфере долевого строительства).

Второй формой является специальный режим государственного контроля «**Мониторинг**». Он заключается в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного органа в целях предотвращения причинения вреда охраняемым законом ценностям.

В соответствии с Федеральным законом № 248-ФЗ мониторинг разделяется на 2 вида: добровольный и обязательный. По общему правилу мониторинг основан на добровольном участии контролируемых лиц: он осуществляется только по заявлению контролируемого лица на условиях соглашения между ним и контрольным органом. Добровольный мониторинг может проводиться, только если это предусмотрено положением о виде контроля, которое должно содержать:

- требования, которым должно соответствовать контролируемое лицо для осуществления мониторинга;
- порядок подключения контролируемого лица (объекта) к автоматизированным информационным системам сбора и обработки данных, работающим в автоматическом режиме, специальным техническим средствам, имеющим функции фотосъемки, аудио- и видео-

записи, измерения, иным средствам сбора или фиксации информации;

- порядок доступа к указанным информационным системам и иным средствам сбора или фиксации информации;
- порядок обмена документами и иной информацией;
- характеристики автоматизированных информационных систем сбора и обработки данных, средств сбора или фиксации информации, места их установки, их количество, требования к программному обеспечению и при необходимости иные условия.

Мониторинг осуществляется на основании решения контрольного органа, принимаемого по результатам (1) оценки контролируемого лица на соответствие требованиям, предъявляемым для введения мониторинга, (2) оценки технической готовности контролируемого лица и контрольного органа к информационному взаимодействию и (3) заключения соглашения о мониторинге. Добровольный мониторинг может быть прекращен как по заявлению контролируемого лица, так и в принудительном порядке контрольным органом, если данное лицо не соответствует требованиям, в том числе техническим, или не исполняет заключенное соглашение.

Помимо добровольного мониторинга в случаях, предусмотренных федеральным законом о виде контроля, может осуществляться и обязательный мониторинг. В таблице 5.2 представлено сравнение двух вышеописанных видов мониторинга по основным параметрам, закрепленным в ст. 96 Федерального закона № 248-ФЗ.

Нужно особо отметить, что специальный режим «мониторинг» представляет собой полноценное средство осуществления контрольно-надзорной деятельности. Если в отношении наблюдения за соблюдением обязательных требований Федеральный закон № 248-ФЗ вводит определенные ограничения в части применения меры ответственности и иных мер принуждения, то в отношении специального режима «мониторинг» такие ограничения отсутствуют.

В случае получения в ходе мониторинга (как обязательного, так и добровольного) сведений о фактах нарушения обязательных требований контрольный орган принимает решения в соответствии с ч. 2 ст. 90

## Таблица 5.2

### Сравнение обязательного и добровольного мониторинга

Параметр	Обязательный мониторинг	Добровольный мониторинг
1. Нормативные акты, в которых может быть установлен мониторинг	Федеральный закон	НПА, устанавливающие положения о виде контроля
2. Источник средств	Бюджетная система Российской Федерации	Контролируемое лицо
3. Срок осуществления мониторинга	Без ограничения срока	Может быть установлен соглашением, но не менее 1 года
4. Изменение контрольно-надзорной нагрузки	Освобождение от плановых контрольных мероприятий	Не определено

Федерального закона № 248-ФЗ. Это означает, что контрольный орган может (1) выдать предписание об устранении нарушений; (2) принять меры по недопущению вреда, включая обращение в суд для отзыва продукции, запрета эксплуатации производственных объектов и т. д.; (3) принять меры по привлечению лица к административной или уголовной ответственности; (4) принять меры по осуществлению контроля за устранением выявленных нарушений; (5) выдать рекомендации по соблюдению обязательных требований или применить иные меры профилактики.

Анализ отраслевого законодательства с учетом изменений, внесенных Федеральным законом от 11 июня 2021 г. № 170-ФЗ (так называемый «закон-спутник» Федерального закона № 248-ФЗ), а также анализ вновь принятых положений о видах контроля свидетельствуют о нормативном закреплении мониторинга как специального режима в отношении 6 видов контроля. Они представлены в таблице 5.3. Однако, говоря о сфере применения мониторинга, нужно сделать 3 важных замечания, свидетельствующих о более широком использовании данной формы контроля.

Во-первых, фактически мониторинг может применяться и в отношении видов контроля, на которые не распространяется действие Федерального закона № 248-ФЗ. Яркий пример — налоговый мониторинг, который был законодательно закреплён как форма налогового контроля еще в 2014 г. Порядок введения и прекращения

данного мониторинга, его последствия несколько отличаются от общих правил, установленных для мониторинга Федеральным законом № 248-ФЗ. Однако, в целом, по своей природе налоговый мониторинг является дистанционным режимом государственного контроля и относится к разновидности добровольного мониторинга.

Во-вторых, существуют примеры внедрения мониторинга, который формально так не называется. Это касается как добровольной, так и обязательной формы данного специального режима. Образцом такого добровольного мониторинга может служить система дистанционного контроля промышленной безопасности, внедрение которой осуществляется в экспериментальном режиме с 1 февраля 2021 г. по 31 декабря 2022 г. Положение о проведении данного эксперимента, утвержденное постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2415, позволяет сделать вывод, что указанная система дистанционного контроля в целом аналогична режиму добровольного мониторинга, хотя так не называется.

Примером закамуфлированного обязательного мониторинга является система автоматического контроля, применяемая в рамках государственного экологического надзора. Согласно ч. 9 ст. 67 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» на объектах I категории стационарные источники выбросов и сбросов загрязняющих веществ, образующихся при эксплуатации

**Таблица 5.3**

Виды федерального государственного контроля, в отношении которых нормативно предусмотрено осуществление мониторинга (как специального режима)

№	Вид контроля	Контрольный орган	Обязательный мониторинг	Добровольный мониторинг
1	Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности	Ространснадзор	+	+
2	Федеральный государственный энергетический надзор	Ростехнадзор	+	-
3	Федеральный государственный контроль (надзор) в области торгового мореплавания и внутреннего водного транспорта	Ространснадзор, Росрыболовство	-	+
4	Федеральный государственный контроль (надзор) в области гражданской авиации	Ространснадзор	-	+
5	Федеральный государственный контроль (надзор) в области обращения с животными	Росприроднадзор, Россельхознадзор	-	+
6	Налоговый контроль*	ФНС России	-	+

\* Налоговый контроль не входит в сферу действия Федерального закона № 248-ФЗ.

технических устройств, оборудования или их совокупности (установок), виды которых устанавливаются Правительством РФ, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета показателей выбросов и сбросов загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации о таких показателях в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Распоряжением Правительства РФ от 13 марта 2019 г. № 428-р был утвержден перечень из 23 видов технических устройств, оборудования или установок, на которые распространяется вышеизложенное требование.

В-третьих, потенциально возможно распространение специального режима государственного контроля «мониторинг» не только на федеральный, но и на региональный контроль. С одной стороны, обязательное осуществление мониторинга на данном уровне публичной власти может быть прямо предусмотрено отраслевыми федеральными законами. С другой стороны, Федеральный закон № 248-ФЗ не запрещает субъектам РФ, утверждая положение о виде регионального контроля, предусматривать возможность использования добровольного мониторинга. При этом мониторинг не может быть введен в рамках муниципального контроля, т.к. формально это режим **государственного** контроля (надзора).

**Направление 4.****Досудебное обжалование в электронной форме**

Наконец, последним по порядку, но не по значению направлением внедрения цифровых технологий в контрольно-надзорную деятельность является досудебное обжалование решений контрольных органов,

действий и бездействия их должностных лиц.

С 1 января 2023 г. в силу должно вступить положение Федерального закона № 248-ФЗ, предусматривающее обязательное досу-



дебное обжалование: с этой даты судебное обжалование решений контрольного органа, действий (бездействия) его должностных лиц будет возможно только после их досудебного обжалования в контрольный орган. Для данного правила предусмотрены 2 исключения. Первое исключение касается граждан, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, которые сохраняют право судебного обжалования без прохождения досудебной стадии. Второе исключение касается органов местного самоуправления, которые могут в положении о виде муниципального контроля отказаться от обязательного досудебного обжалования, если иное не предусмотрено федеральным законом или актом Правительства РФ.

Однако Правительство РФ, пользуясь возможностью, предоставленной положениями ст. 98 Федерального закона № 248-ФЗ, определило перечень видов контроля, в отношении которых требование об обязательном досудебном обжаловании применяется досрочно (постановление Правительства РФ от 28 апреля 2021 г. № 663)\*. По состоянию на сентябрь 2021 г. данный перечень включал в себя 59 видов федерального контроля, которые осуществляли 18 федеральных органов исполнительной власти. В перечень входят все наиболее массовые виды контроля, включая пожарный надзор, санитарно-эпидемиологический контроль (надзор), надзор за соблюдением трудового законодательства, надзор в области промышленной безопасности, энергетический надзор, экологический надзор, все виды транспортного надзора и т. д.

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает проведение всей процедуры досудебного обжалования полностью в электронном виде:

**а) Подача жалобы:** жалоба должна подаваться контролируемым лицом в уполномоченный орган в электронном виде с использованием ЕПГУ или региональных ПГУ. Исключение сделано только для жалоб, содержащих государственную или иную охраняемую законом тайну. Такие жалобы подаются на бумажном носителе со соблюдением специальных требований.

**б) Рассмотрение жалобы:** уполномоченные органы при рассмотрении жалобы должны использовать специализированную систему досудебного обжалования контрольной (надзорной) деятельности, кроме случаев, когда рассмотрение жалобы связано с государственной или иной охраняемой законом тайной. В качестве такой системы используется подсистема досудебного обжалования ГИС «Типовое облачное решение по автоматизации контрольной (надзорной) деятельности», правила ведения которой были утверждены постановлением Правительства РФ от 15 июля 2021 г. № 1203. Нормативно предусмотрено 23 функции данной системы, включая такие важнейшие функции как

- присвоение жалобе регистрационного номера в автоматизированном режиме;
- ведение реестра жалоб;
- выбор должностного лица, уполномоченного на рассмотрение жалобы;
- контроль соблюдения срока рассмотрения жалобы (в том числе автоматический);
- формирование и направление запросов в автоматическом режиме, а также получение дополнительной информации от контролируемого лица посредством ЕПГУ или региональных ПГУ;
- прекращение рассмотрения жалобы при ее отзыве контролируемым лицом;
- фиксация решения о приостановлении исполнения обжалуемого решения;
- фиксация продления срока рассмотрения жалобы;
- поиск и последующее объединение однотипных жалоб, в том числе поданных одним заявителем, или в отношении одного решения контрольного органа;
- получение из ЕРКНМ сведений о ходе проведения контрольных мероприятий, фактах, подтверждающих действия должностного лица, и их отображение в подсистеме досудебного обжалования;

\* Данному решению предшествовало проведение с 17 августа 2020 г. по 30 июня 2021 г. на всей территории России эксперимента по досудебному обжалованию решений контрольных органов, действий (бездействий) его должностных лиц, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 24 июля 2020 г. № 1108.

- формирование в автоматизированном режиме проекта решения, принятого по результатам рассмотрения жалобы, в виде электронного документа с использованием типовых форм, а также его внутриведомственное согласование;
  - возможность подписания усиленной квалифицированной электронной подписью проектов решений по жалобе;
  - передача информации о ходе рассмотрения жалоб, а также решений, принятых по результатам их рассмотрения, на ЕПГУ, региональные ПГУ, в ЕРКНМ;
  - уведомление в автоматизированном режиме контролируемых лиц о ходе рассмотрения жалобы, в том числе с использованием электронной почты и СМС.
- в) Информирование заявителя о результатах рассмотрения жалобы:** решение уполномоченного органа, содержащее обоснование принятого решения, срок и порядок его исполнения, должно размещаться в личном

кабинете контролируемого лица на ЕПГУ и (или) региональном портале государственных и муниципальных услуг в срок не позднее 1 рабочего дня со дня принятия.

Что же касается реальной работы механизма досудебного рассмотрения жалоб в электронном виде, то оценить ее пока затруднительно. Дело в том, что статистические данные об объеме жалоб, поданных и рассмотренных в электронном виде в ходе эксперимента по добровольному досудебному обжалованию в 2020–2021 гг., так и не были опубликованы. В части обязательного досудебного обжалования по данным, представленным Аналитическим центром при Правительстве РФ на экспертном семинаре 30 сентября 2021 г., с начала июля по указанную дату всего поступило 223 жалобы на решения контрольных органов. Такой показатель свидетельствует о том, что контролируемые лица, контрольные органы и суды пока не перестроились на новый порядок обжалования, а правоприменительная практика находится на этапе становления.

## 5.2. Цифровой вектор развития государственной экспертизы строительной документации

Развитие института строительной экспертизы основано в том числе на формировании качественной цифровой среды и адаптации производственной деятельности к новым реалиям цифровой экономики. Разрабатываются и внедряются цифровые решения, направленные на эффективные преобразования организации и проведения экспертизы.

С момента перехода к оказанию услуг в электронном виде в Главгосэкспертизе, как и других экспертных организациях, концептуально меняются формы взаимодействия с заявителями, создаются новые высокотехнологичные сервисы работы с участниками инвестиционно-строительного процесса, учитывающие их потребности, формируются необходимые стандарты и технологии взаимодействия, а сами процедуры проведения экспертизы становятся более прозрачными.

Министр строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Ирек Файзуллин\*\* отмечает: «Мы стремимся к качественному скачку с точки зрения цифровизации отрасли: без этого невозможно достичь показателей «цифровой зрелости», определенных в рамках национальных целей развития».

Проводимые учреждением мероприятия по внедрению и развитию цифровых технологий продиктованы решением задач по повышению эффективности капитальных вложений и перехода на проектные и дата-ориентированные методы управления строительством, в том числе

- 1) управление качеством,
- 2) управление сроками,
- 3) управление системой требований,
- 4) управление стоимостью строительства,

- 5) управление технологиями и данными.

В соответствии со Стратегией развития Главгосэкспертизы России до 2025 г. деятельность по развитию цифровых технологий и систем направлена на (см. рисунок 5.3)

- 1) повышение качества проектной документации всех стадий,
- 2) оптимизацию процедур и совокупных сроков реализации строительных проектов,
- 3) обеспечение соблюдения требований надежности и безопасности объектов,
- 4) обеспечение экономической эффективности строительных проектов,
- 5) создание базы знаний и единой цифровой среды взаимодействия и сервисов для всех участников инвестиционно-строительной деятельности.

«Если первоначально с переходом на электронный документооборот пять лет назад мы использовали информационные технологии, чтобы избавиться от рутинных процедур и оптимизировать рабочие процессы, то на данном этапе мы участвуем в формировании единой экосистемы строительной отрасли и переходе от традиционных функций нормоконтроля к оперированию большими массивами данных — с тем, чтобы вооружить экспертизу новейшими инструментами предиктивной аналитики и обеспечить возможности информационного сопровождения объектов еще на стадии инвестиционного замысла», — отмечает начальник Главгосэкспертизы России Игорь Манылов.

В 2020 г. Главгосэкспертиза под руководством Министра России разрабатывает машиночитаемые XML-форматы заключений экспертизы для возможности

\* Данный параграф подготовлен Поповой Миннегэл Хасановной, советником начальника ФАУ «Главгосэкспертиза России»

\*\* Интервью Министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Ирека Файзуллина «Строительной газете». URL.: <https://minstroyrf.gov.ru/press/intervyu-ministra-stroitelstva-i-zhkhkh-rf-ireka-fayzullina-stroitelnoy-gazete/> (дата обращения 16.09.2021).

## Рисунок 5.3

### Этапы и цели цифровой трансформации экспертизы



автоматического распознавания, последующей аналитики (в том числе выявления отклонений от нормативных требований), более быстрого и безошибочного формирования документов; формат XML схемы, подлежащей использованию при формировании и представлении локальных сметных расчетов (далее — ЛСР), оформленных по базисно-индексному методу. Обеспечивается возможность скачивания федеральной сметно-нормативной базы (ФСНБ 2020) с портала ФГИС ЦС в формате XML.

В 2021 г. осуществляется переход к формированию сводного заключения в электронном структурированном формате XML в АИС «Главгосэкспертиза», ЕЦПЭ\*, ГИС ЕГРЗ\*\*. Начата обработка локальных сметных расчетов в машиночитаемом формате; на ЕЦПЭ в открытом доступе опубликованы сервисы автоматизированных проверок форматно-логического контроля соответствия разработанной XML-схеме и визуализации ЛСР, разработаны XML-схемы, подлежащие использованию при формировании и представлении ЛСР, оформленных по

ресурсно-индексным и ресурсным методам. Ведется разработка XML-схемы пояснительной записки в составе представляемой на экспертизу проектной документации (таблица 5.4).

Одновременно в АИС «Главгосэкспертиза» планируется реализация функциональных возможностей с применением технологий машинного обучения, позволяющих автоматически сопоставлять наиболее частые ошибки, допускаемые проектировщиками при разработке документации, заявителями при подготовке комплекта документов на экспертизу, и соответствующие им замечания экспертов и специалистов, ответственных за проверку комплектности. Это позволит реализовать интерактивные подсказки в личном кабинете клиентов, предупреждая возможные ошибки проектирования и предотвращая тем самым потенциальные риски строительства и эксплуатации объектов. Вместе с тем данный функционал создаст условия для оптимизации работы экспертов при подготовке замечаний и заключений.

\* Единая цифровая платформа экспертизы.

\*\* Государственная информационная система «Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства».

## Таблица 5.4

### Основные преимущества использования XML-документов

Экспертиза сметной документации	Мониторинг ресурсов
<ul style="list-style-type: none"> <li>→ исключение возможности получения искажённых данных (исключение погрешностей округления и порядков расчёта)</li> <li>→ совместимость со всеми сметными программными комплексами</li> <li>→ автоматизация проверки соответствия расценок утверждённым СНБ, замены ресурсов, применения поправок</li> <li>→ других параметров</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>→ анализ полученных прайсовых позиций по субъектам Российской Федерации</li> <li>→ дополнительный источник данных для актуализации ФСНБ</li> </ul>

### Единая цифровая платформа экспертизы

Цель — создание условий для взаимодействия всех органов (организаций) экспертизы, участников инвестиционно-строительного процессов на базе единой цифровой среды. Запущена в эксплуатацию с 1 июня 2020 г.

Ожидаемый эффект — повышение качества и сроков экспертных услуг, обеспечение единой методологии, удобство и развитие сервисов для участников инвестиционно-строительного процесса, создание условий для эффективного управления сроками строительства.

По мнению руководителя учреждения Игоря Манылова, «*платформенные решения, сквозные технологии и другие инструменты, заложенные в ядро цифровой среды ЕЦПЭ, обеспечивают интеграцию на уровне микросервисов и создают условия для работы всех заинтересованных организаций — заказчиков и застройщиков, федеральных органов власти и экспертов, а также многих других участников процесса создания объекта — в единой доверительной среде, с учетом прописанных для каждого ролей и полномочий. При этом возможности, предлагаемые*

## Рисунок 5.4

### Функциональная архитектура Единой цифровой платформы экспертизы



платформой, стали особенно актуальными в период пандемии».

По состоянию на начало октября 2021 г. на ЕЦПЭ работают 42 организации государственной экспертизы субъектов Российской Федерации. 39 региональных экспертных организаций проводят тестирование работы на ЕЦПЭ. Благодаря совместной деятельности экспертных организаций ведется работа по развитию данной платформы, и в ней уже предусмотрены дополнительные возможности, среди которых (рисунок 5.4)

- сервис формирования заключения экспертизы в формате XML: как для пользователей ЕЦПЭ, так и бесплатный сервис формирования заключений экспертизы в формате XML для экспертных организаций, не подключенных к ЕЦПЭ;
- проверка локальных сметных расчетов в формате XML на соответствие схеме, опубликованной на сайте Минстроя России, на этапе подачи документов;

- возможность формирования заявителем запросов на открытие доступа на дозагрузку документации и согласование подобных запросов региональной экспертной организацией с использованием рабочего кабинета в Единой цифровой платформе экспертизы;
- возможность индивидуальной настройки маршрутов согласований для каждого из документов и под задачи каждого пользователя;
- подсчет, проверка и отображения в печатных формах контрольной суммы (хэш-суммы) загруженных файлов проектной документации (алгоритм CRC32-IEEE).

Если в конце 2020 г. в ЕЦПЭ было подано 301 заявление на экспертизу и выдано 100 заключений по ее результатам, то по состоянию на 10 октября 2021 г. — 9 868 заявлений и 1 749 заключений, при этом загружено более 300 000 файлов общим объемом более 750 Гб.

## Технологии информационного моделирования

В целях реализации норм Градостроительного кодекса Российской Федерации, касающихся формирования и ведения информационной модели объекта капитального строительства, в Главгосэкспертизе создана методическая и технологическая основа для рассмотрения информационных моделей в составе представленной на экспертизу проектно-сметной документации, и с 2020 г. в форме пилотных проектов осуществляется экспертная оценка цифровых моделей отдельных ОКС.

В 2020 г. обучение по технологиям информационного моделирования, а в 2021 г. актуализацию знаний с учетом изменений в градостроительном законодательстве и опыта, полученного в пилотных

проектах по оценке информационных моделей, прошел весь экспертный состав учреждения, и более 230 экспертов применяют знания на практике.

С целью обеспечения готовности региональных организаций государственной экспертизы к применению технологий информационного моделирования, Главгосэкспертизой организована подготовка экспертного состава данных организаций по программе «Практика применения технологий информационного моделирования для оценки информационной модели объекта капитального строительства». Всего обучение прошли более 1 300 слушателей из 81 экспертной организации.

## Федеральная государственная информационная система ценообразования в строительстве

Платформа обеспечивает информационную поддержку процесса и порядка определения сметной стоимости строительства объектов капитального строительства, финансируемых с привлечением государственных средств бюджетов

бюджетной системы Российской Федерации.

С момента запуска в эксплуатацию в 2017 г. портал ФГИС ЦС посетило более 400 тыс. пользователей, было обработано около 16 тыс. обращений по вопросам исполь-

зования публикуемых сведений и порядка предоставления информации юридическими лицами.

Во ФГИС ЦС для размещения данных о ценах зарегистрированы более 14 тыс. юридических лиц из 85 субъектов Российской Федерации (рисунок 5.5). И если до недавнего времени основными источниками информации о ценах были региональные органы власти, производители и оптовые поставщики строительных ресурсов, то в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2021 г. № 1160 в процесс мониторинга включены дополнительные обладатели информации — официальные торговые представители (дилеры) и производители строительных ресурсов, которые самостоятельно занимаются их реализацией в других субъектах Российской Федерации помимо «домашних» регионов производства продукции.

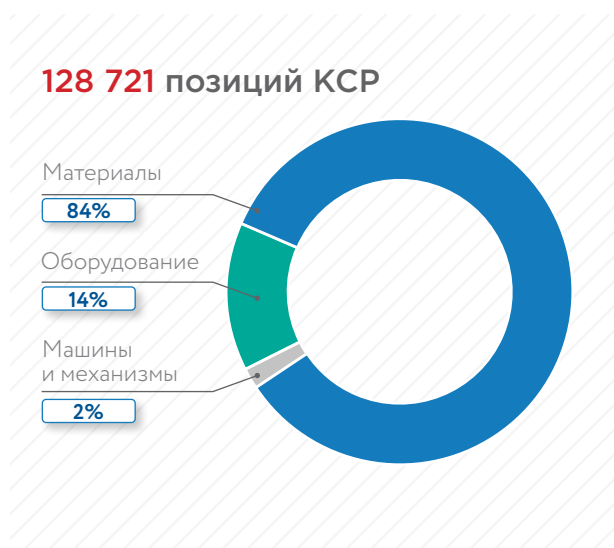
Для всех участников мониторинга цен во ФГИС ЦС доступны опции личных кабинетов.

Регулярно обновляемый классификатор строительных ресурсов на сегодня содержит 127 721 позицию (рисунок 5.6), а в федеральной сметно-нормативной базе (ФСНБ-2020) размещено 118 сборников сметных норм.

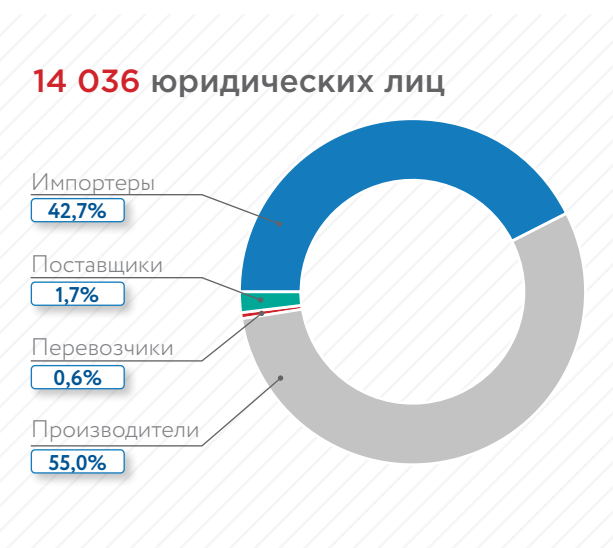
Функции и сервисы ФГИС ЦС, реализованные в 2020–2021 гг.:

- ➔ создание личных кабинетов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность по оптовой торговле строительными ресурсами на территории Российской Федерации;
- ➔ создание личных кабинетов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и государственных компаний;
- ➔ автоматизация процессов расчета и размещения индексов изменения сметной стоимости строительства и индексов к элементам затрат;
- ➔ предоставление информации в систему с использованием открытых каналов связи, использование альтернативного средства криптографической защиты информации КристоПро;
- ➔ дополнительная интеграция через сервисы СМЭВ с различными информационными системами Минфина России (проверка соблюдения требований к юридическим лицам в части отсутствия в реестре недобросовестных поставщиков и размера выручки), Минпромторга России (получение перечня отечественных производителей), Минтранса России (получение перечня перевозчиков строительных ресурсов).

**Рисунок 5.5**  
Зарегистрированные пользователи ФГИС ЦС



**Рисунок 5.6**  
Развитие Классификатора строительных ресурсов



Оптовый поставщик может предоставить сведения о ценах на строительные ресурсы по нескольким ценовым зонам в нескольких субъектах РФ (рисунок 5.7).

План мероприятий по совершенствованию ценообразования в строительстве, утвержденный заместителем председателя Правительства Российской Федерации Маратом Хуснуллиным 10 декабря 2020 г., предусматривает дальнейшее развитие ФГИС ЦС.

В 2022 г. планируются работы по интеграции с различными государственными информационными системами (государственной информационной системой обеспечения градостроительной деятельности Российской Федерации ГИСОГД РФ, государственной информационной системой «Единый государственный реестр заключений» ГИС ЕГРЗ и др.).

Для добавления дополнительного источника информации о ценах строительных ресурсов прорабатываются предложения о создании дополнительной электронной площадки для осуществления сделок купли-продажи строительных материалов, изделий, конструкций, оборудования, машин и механизмов с возможностью интеграции с ФГИС ЦС.

В рамках реализации Плана мероприятий по переходу к ресурсно-индексному методу в Федеральной службе по интеллектуальной собственности также зарегистрирована и утверждена федеральная сметно-нормативная база (ФСНБ-2020). Актуализация ФСНБ-2020 ведется в постоянном режиме с целью формирования актуальной сметно-нормативной базы в уровне цен 2021 г. На текущий момент утверждены 7 дополнений, готовится к утверждению 8-й пакет. С принятием

**Рисунок 5.7**  
Карта юридических лиц в ФГИС ЦС





восьмого дополнения в ФСНБ-2020 с момента ее утверждения будут включены более 3 тыс. новых норм и расценок.

20 августа 2020 г. ФСНБ-2020 была опубликована в машиночитаемом формате XML. При этом обеспечена возможность безвозмездного скачивания базы с учетом всех выпущенных дополнений с портала ФГИС ЦС.

Продолжается работа по развитию Информационно-аналитической системы ценообразования в строительстве (ИАС ЦС) для создания эффективного инструмента мониторинга, оценки и прогнозирования последствий изменений, вносимых в систему ценообразования в строительстве. Кроме того, разрабатывается расчетный модуль,

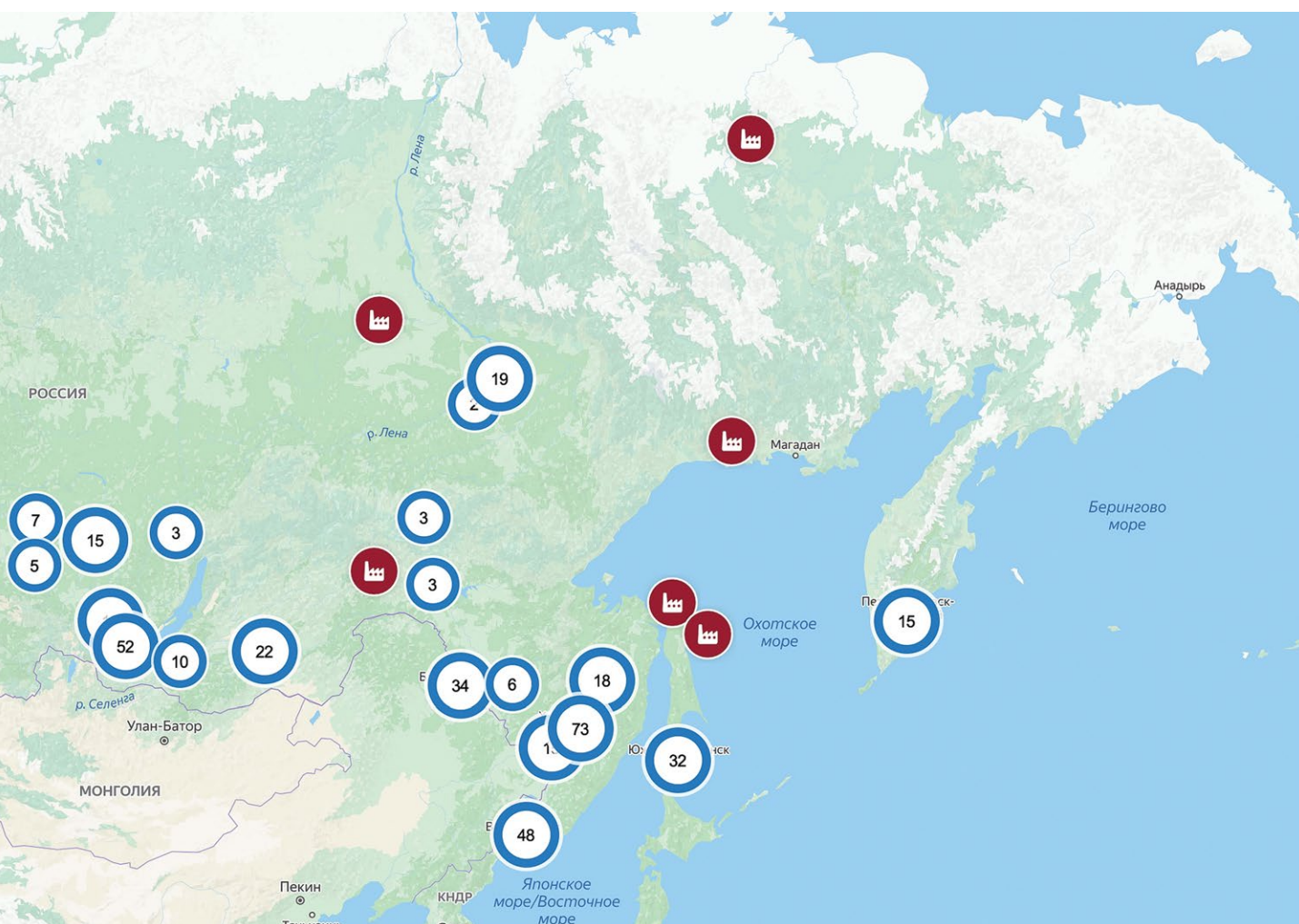
позволяющий проводить анализ изменений в системе ценообразования в строительстве по актуализируемой методологии на основе аналитических моделей объектов-представителей.

«В ближайшие несколько лет будет завершена работа по созданию Единой платформы формирования сметной стоимости строительства, которая выведет строительный рынок на новый уровень интеграции и автоматизации процессов — аналогично Единой цифровой платформе экспертизы, внедрение которой позволило значительно повысить качество и скорость работы экспертных организаций», — считает начальник Главгосэкспертизы России Игорь Манылов.

### Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства

Государственная информационная система «Единый государственный реестр заключений экспертизы проектной документации

объектов капитального строительства» предназначена для формирования и ведения единого государственного реестра



заключений экспертизы проектной документации объектов капитального строительства (ЕГРЗ) в электронной форме.

В 2020 г. в ЕГРЗ был обеспечен доступ к сведениям и документам реестра органам разрешительной деятельности, органам строительного надзора, Счетной палате Российской Федерации, органам, уполномоченным на ведение ГИС ОГД, оператору ФГИС ЦС, оператору ЕИС ЖС.

В 2021 г. реализован механизм формирования и внесения в ЕГРЗ заключений экспертизы в машиночитаемом XML-формате.

По состоянию на 10 октября 2021 г. в ЕГРЗ создано 177 636 разделов, в том числе 119 679 разделов сформированы 87

государственными экспертными организациями, 57 706 — 456 негосударственными экспертными организациями, 250 — 2 ведомственными экспертными организациями.

Всего в ЕГРЗ загружено более 17,5 млн документов (файлов) объемом более 45 Тб. С реестром посредством системы межведомственного электронного взаимодействия взаимодействуют 25 информационных систем, в том числе ГИС органов разрешительной деятельности, органов строительного надзора, ГИС ОГД субъектов Российской Федерации, ЕИС ЖС (АО «ДОМ.РФ»). С использованием СМЭВ обработано более 1,2 млн запросов, полученных от внешних информационных систем.

## Нацпроекты: мониторинг объектов капитального строительства

В 2020 г. с целью консолидации информации по национальным проектам специалистами Главгосэкспертизы России создан программный продукт «Система учета объектов строительства, проектируемых в рамках национальных проектов», размещенный в Интернете по адресу [nr.gge.ru](http://nr.gge.ru).

К системе предоставлен доступ 85 региональным экспертным организациям (с созданием для каждой организации личного кабинета), которыми за прошлый год рассмотрено 3 346 объектов, относящихся к национальным проектам.

## Сервис сбора отчетности

Приказом Минстроя России от 18 марта 2021 г. № 158/пр Главгосэкспертиза России определена подведомственным государственным учреждением, осуществляющим сбор, обработку и анализ статистических данных о деятельности юридических лиц, уполномоченных на проведение экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий. Сбор, обработка и анализ первичных статистических данных проводятся в рамках работ по формированию официальной статистической информации, предусмотренных Федеральным планом статистических работ.

Первичные статистические данные представляются в электронной форме посред-

ством информационной системы Главгосэкспертизы России «Сервис сбора отчетности».

Система позволяет проводить сбор информации от организаций государственной экспертизы субъектов Российской Федерации, а также организаций негосударственной экспертизы. Обобщенные сведения, поступающие в Минстрой России, служат для оценки деятельности организаций системы экспертизы, кадрового потенциала и эффективности его использования, а также для оценки экономического эффекта от деятельности системы государственной экспертизы для бюджетов всех уровней.

## Применение технологий роботизации

В Главгосэкспертизе России большое внимание уделяется применению технологий роботизации. В 2020 г. запущена в промышленную эксплуатацию RPA

Platform от компании PIX Robotics\*, обеспечивающая автоматизацию работы в сфере договорной деятельности и бухгалтерского учета ведомства.

\* Инновационная российская RPA-платформа, являющаяся участником проекта Сколково.

В 2021 г. сформирована команда роботизации, разработаны и запущены в промышленную эксплуатацию роботы, обеспечивающие автоматизацию работы по предоставлению аналитики в части поступления платежей проекта Единой цифровой платформы экспертизы и ежедневной отчетности для главного бухгалтера учреждения.

После запуска роботов в промышленную эксплуатацию операционные процессы были полностью роботизированы, а работники из них исключены. Скорость выполнения задач выросла в несколько раз, при том что было полностью исключено появление ошибок.

## Дистанционная работа

Развитие информационных технологий позволило Главгосэкспертизе России в 2020 г. в условиях пандемии COVID-19 в течение двух недель обеспечить перевод на удаленный режим более 1 200 работников.

Была развернута сеть дополнительных серверов удаленного доступа (VPN) с системой балансировки нагрузки, что позволило обеспечить высокую доступность информационных ресурсов в режиме дистанционной работы. Также развернута на локальных серверах и внедрена дополнительная мобильная система коммуникации, обеспечивающая работников мобильным и стационарным приложениями для безопасной связи в текстовом (мессенджер), аудио- и видеоформатах. На базе данной системы созданы условия для обмена файлами и проведена интеграция с системой

электронного документооборота АИС «Главгосэкспертиза». Эти решения позволили обеспечить постановку задач, согласование документов, выполнение дополнительных запросов и действий с использованием чат-ботов мессенджера (Документ Бот).

По результатам пилотных испытаний разработан и в феврале 2021 г. утвержден план импортозамещения различных элементов ИТ-инфраструктуры.

В целях обеспечения высокой доступности сервисов Главгосэкспертизе России была развернута резервная площадка центра обработки данных, средств репликации и быстрого восстановления в случае аварий для ГИС ЕГРЗ, а в дальнейшем — для остальных информационных систем Главгосэкспертизы.

## Строительный инжиниринг

В мае 2021 г. в Главгосэкспертизе создан инжиниринговый центр, который организует и проводит комплексный анализ технических и стоимостных характеристик крупнейших инвестиционных проектов.

Центр осуществляет экспертное сопровождение проектов в форме технологического и ценового аудита обоснований инвестиций, оказания консультационных услуг по формированию заданий на проектирование, проведение ТЦА с оценкой стоимости и экономической эффективности проектов, аудита проектной документации.

Планируется проводить дальнейшую отработку процедур инжинирингового (консультационного) сопровождения проектов на примере проектов по развитию производственных мощностей предприятий нефтегазохимии и новых проектов по транспортировке природного газа, вклю-

чая обеспечение возможности поэтапного проектирования и строительства объекта. В этих целях предполагается силами экспертных организаций осуществлять оценку оптимальности и эффективности принятых в предпроектной документации технико-экономических решений, проводить отдельную оценку заданий на проектирование.

*«Создание инжинирингового центра, — как считает начальник Учреждения Игорь Манылов, — это начало системного и качественного преобразования Главгосэкспертизы: от традиционного института нормоконтроля — к экспертному или информационному сопровождению проектов. Переход к инжинирингу — это новый вектор нашей стратегии и основная задача после цифровой трансформации».*

## 5.3. Риски внедрения цифровых инструментов контрольно-надзорной деятельности

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает кардинальную цифровую трансформацию всей контрольно-надзорной деятельности в стране, начиная от массовых видов федерального государственного контроля и заканчивая второстепенными видами муниципального контроля, в рамках которых в отдельных муниципалитетах может проводиться менее десятка проверок в год. Данная трансформация должна качественно изменить систему государственного и муниципального контроля: сделать ее более открытой и понятной для подконтрольных лиц; перенести акцент с наказания на профилактику нарушений; снизить издержки как контрольных органов, так и контролируемых лиц; предоставить высшим органам государственной власти и отдельным ведомствам доступ к качественной и оперативной информации о текущей ситуации.

Однако наряду с широкими возможностями, которые открывают положения Федерального закона № 248-ФЗ, существует ряд серьезных рисков, реализация которых не позволит достичь поставленных целей или даже приведет к возникновению негативных последствий, создав новые, ранее не существовавшие проблемы. Рассмотрим эти риски и средства, которые можно применить для их минимизации.

### **Риск № 1. Проведение профилактики по принципу «как это удобно контрольным органам» вместо принципа «как это удобно контролируемым лицам»**

Данный риск не фокусируется в какой-либо одной точке, но распределяется по множеству деталей. Это отнюдь не снижает значимости этого риска, но, напротив, затрудняет выявление и борьбу с ним.

Например, уже сейчас Правила формирования и ведения единого реестра видов контроля предусматривают, что сведения о категориях рисков конкретных объектов контроля должны размещаться в формате ссылки на перечень объектов контроля,

находящийся на официальном интернет-сайте контрольного органа.

Однако данная информация, размещенная на ведомственных сайтах, далеко не всегда удобна для поиска, скачивания, обработки. Например, в настоящее время на сайтах ряда федеральных контрольных органов (например, МВД России, МЧС России, Ространснадзора, Россельхознадзора и ряда других) сведения о категориях риска объектов контроля размещаются разрозненно на сайтах территориальных органов, а иногда даже в разрезе не субъекта РФ, а муниципальных образований (например, такова практика ГУ МЧС России по Краснодарскому краю). Встречается практика размещения информации разными территориальными органами одного федерального ведомства в различных форматах, в том числе нераспознаваемых PDF. Иногда из содержания файла невозможно понять, за какой год в нем размещена информация.

Таким образом, при выбранном подходе информирование бизнеса и общества по вопросам отнесения объектов контроля к категориям риска может остаться разрозненным и неудобным, что обесценивает создание публичной части Единого реестра видов контроля.

Другим примером могут служить проблемы, связанные с раскрытием сведений об утвержденных перечнях правовых актов, содержащих обязательные требования по видам контроля. В результате новелл регулирования 2020 г. органы контроля должны были утвердить новые перечни правовых актов, в соответствии с порядком, установленным постановлением Правительства РФ от 22 октября 2020 г. № 1722, и по форме, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 30 ноября 2020 г. № 790. Многие органы исполнили эту законодательную обязанность, однако «забыли» отменить «старые» перечни и удалить страницы с сайтов, на которых были размещены такие «старые» перечни. В результате, в некоторых случаях в рамках одного и того же вида контроля в нормативно-правовых актах или на сайтах органов контроля содержалось сразу два

перечня правовых актов, различных по своему содержанию.

Для минимизации данных рисков необходимо (1) внедрение детализированных стандартов размещения информации на ведомственных сайтах, в том числе установление требований о централизованном размещении информации, определение формы представления информации, форматов файлов и т.д.; (2) развитие в составе Единого реестра видов контроля единых сервисов по предоставлению информации: например, сервиса, обеспечивающего по одному запросу с указанием наименования юридического лица, его ОГРН или ИНН предоставление сведений об всех категориях риска, присвоенных данному лицу или его объектам по различным видам контроля.

## **Риск № 2. Слабое использование дистанционных профилактических мероприятий**

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает возможность проведения в дистанционном режиме 3 видов профилактических мероприятий: консультирования, профилактического визита и самообследования. Первые два вида мероприятий могут проводиться как традиционным очным, так и дистанционным цифровым способом. Третий вид может осуществляться исключительно в электронном виде. В случае качественного осуществления упомянутые профилактические мероприятия могут иметь очень высокий уровень эффективности.

Обязательное проведение предусмотрено законом только применительно к профилактическим визитам, которые должны осуществляться в отношении (1) контролируемых лиц, приступающих к осуществлению деятельности в определенной сфере, (2) объектов контроля, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого, высокого и значительного риска. Применительно к консультированию и самообследованию закон не содержит никаких четких обязанностей проводить данные профилактические мероприятия в отношении какой-либо группы лиц или в каких-либо конкретных случаях. Одновременно с этим закон не определяет, когда консультирование и профилактические визиты должны

проводиться с использованием видео-конференцсвязи. Все эти вопросы отданы на уровень подзаконного регулирования или должны решаться самим контрольным органом при разработке и принятии программы профилактики.

В результате на уровне Федерального закона № 248-ФЗ сформировано «меню возможностей» по применению цифровых дистанционных инструментов профилактики. Органы исполнительной власти, осуществляющие подзаконное регулирование, и сами контрольные органы будут решать, воспользоваться данными возможностями или нет. Существует риск, что немалая часть ведомств (особенно на региональном и муниципальном уровне) данными инструментами пользоваться не будет.

Эта проблема усугубляется отсутствием практических последствий для контролируемых лиц в случае принятия декларации по результатам самообследования. С одной стороны, закон не предусматривает никаких инструментов, которые позволили бы контролируемому органу проверить достоверность декларации в момент принятия. С другой стороны, принятие декларации не влечет никакого снижения контрольной нагрузки. Фактически есть риск превращения декларации в «пустышку», которая не отражает реального уровня законопослушности контролируемого лица и вместе с тем годится только для того, чтобы разместить ее на сайте или в помещении для приема клиентов.

Для минимизации данных рисков необходимо (1) Правительству РФ в рамках Правил подготовки и утверждения программ профилактики устанавливать минимальные стандарты объема осуществляемых профилактических мероприятий, в том числе в дистанционной форме: например, при определенной численности контролируемых лиц — не менее 2 дней консультаций в неделю общей продолжительностью не менее 6 часов; (2) наделить Правительство РФ правом определять виды контроля (надзора), в рамках которых контрольные органы обязаны обеспечить возможность контролируемыми лицам пройти процедуру самообследования, имея в качестве цели внедрение данного инструмента профилактики в половину или даже 2/3 от всех видов федерального, регионального и муниципального контроля; (3) предусмотреть процедуру проверки контрольным органом достоверности сведений, указанных в декларации, сразу после ее подачи

с одновременным освобождением контролируемого лица от всех или основной части плановых контрольных мероприятий.

### **Риск № 3. Ограниченный объем сведений, вносимых в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий**

Несмотря на то что новый реестр охватывает гораздо более широкий набор составных элементов контрольно-надзорной деятельности, чем Единый реестр проверок, ЕРКНМ не будет содержать сведения о довольно большом объеме деятельности контрольных органов.

Во-первых, ЕРКНМ не содержит сведений о мероприятиях по контролю без взаимодействия с контролируемыми лицами: наблюдении за соблюдением обязательных требований (мониторинге безопасности) и выездном обследовании. Во-вторых, данный реестр не содержит информации об объеме и результатах осуществления специальных режимов государственного контроля: мониторинга, постоянного государственного контроля (надзора), постоянного рейда. Для отдельных контрольных органов специальные режимы составляют значительную часть их активности. При этом по результатам применения данных режимов возможно привлечение отдельных контролируемых лиц к ответственности или применения отдельных мер принуждения. В-третьих, в ЕРКНМ не должны вноситься сведения о проведении административных расследований, которые являлись основным способом обхода требований Федерального закона № 294-ФЗ и, скорее всего, будут способом обхода предписаний Федерального закона № 248-ФЗ.

С одной стороны, такие ограничения ЕРКНМ могут стимулировать активное и хаотичное применение тех контрольных мероприятий или их суррогатов, сведения о которых не подлежат включению в данный реестр. С другой стороны, данные правила снижают гарантии контролируемых лиц на получение в удобной форме достоверной информации о проводимых в отношении мероприятиях и применяемых мерах государственного принуждения. С третьей стороны, высшие органы государственной власти не имеют полных данных об количественных и качественных характеристиках всей контрольно-надзорной

деятельности, что затрудняет принятие управленческих решений в данной сфере.

Для минимизации вышеописанных рисков предлагается постепенно расширять объем сведений, вносимых в Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий. На первом этапе может быть организовано включение в ЕРКНМ сведений о проведении мероприятий без взаимодействия к контролируемым лицам и осуществлении специальных режимов, а на втором этапе — данные о проведении административных расследований.

### **Риск № 4. Низкое качество информации в Едином реестре видов контроля и на сайтах контрольных органов. Дублирование сведений**

Правила ведения Единого реестра проверок, утвержденные постановлением Правительства РФ от 2 апреля 2021 г. № 528, предусматривают включение в данный реестр огромного количества информации. Обязанность по внесению сведений будет возложена на несколько десятков федеральных контрольных органов, несколько сотен контрольных органов субъектов РФ и несколько тысяч муниципальных органов. При этом Минэкономразвития России как оператор реестра будет обязан проверять только часть сведений, размещаемых федеральными органами, а также вправе проверять часть сведений, размещаемых региональными и муниципальными органами. Это порождает 2 опасности.

Во-первых, кадровых ресурсов Минэкономразвития России, скорее всего, не хватит на качественную проверку информации от региональных и муниципальных органов. Во-вторых, правила ведения ЕРВК в принципе не требуют проверки части сведений: в их число входит, например, разнообразная контактная информация контрольных органов, тексты нормативно-правовых актов о контроле и внесенных в них изменениях.

Помимо этого, в соответствии со ст. 46 контрольные органы обязаны размещать большой объем информации на своих сайтах. Перечень такой информации во многом совпадает с перечнем информации, подлежащей размещению в ЕРВК с последующим ее опубликованием на

интернет-сайте реестра. Качество информации (ее актуальность, точность, удобство использования) на ведомственных сайтах далеко не всегда является высоким.

В результате, со одной стороны, возникает дублирование, когда одни и те же сведения подлежат размещению в едином централизованном информационном ресурсе и одновременно на множестве отдельных сайтов. Это увеличивает нагрузку сотрудников контрольных органов. С другой стороны, вполне вероятно появление противоречий между сведениями, размещенными в ЕРВК и сайтах контрольных органов, что возможно в ситуации, когда на одном ресурсе информация обновлена, а на другом нет.

Для минимизации таких рисков предлагается (1) сократить дублирование путем снижения объема сведений, подлежащих размещению на сайтах контрольных органов; (2) наделить функциями по проверке информации, вносимой в ЕРВК, Генеральную прокуратуру РФ, имея ввиду возможность привлечения к данной деятельности территориальных прокуратур; (3) предусмотреть на интернет-сайте Единого реестра видов контроля инструмент для краудсорсинга, то есть привлечения к деятельности по проверке достоверности информации любых заинтересованных в этом физических и юридических лиц.

### **Риск № 5. Некачественное заполнение Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий**

Нормативное регулирование, установленное Федеральным законом № 248-ФЗ и принятыми для его исполнения актами Правительства Российской Федерации, очень значительно увеличивает объем действий, которые должны выполнять должностные лица органов контроля.

Во-первых, если ранее в ходе самой проверки инспектор, как правило, должен был составить 1–2 документа (всегда акт проверки и иногда протокол отбора проб), то теперь инспектор должен будет составлять отдельные протоколы на большинство отдельных действий: осмотры, досмотры, опросы, инструментальные обследования и т. д. Следовательно, количество оформляемых документов может увеличиться в несколько раз.

Во-вторых, объем сведений, подлежащих внесению в ЕРКНМ, довольно велик: он увеличился по сравнению с Единым реестром проверок за счет необходимости внесения сведений о некоторых профилактических мероприятиях и более подробной детализации сведений о контрольных мероприятиях. В то же время ЕРКНМ — это учетная система, которую нужно заполнять наряду с подготовкой документов, в которых фиксируется назначение и проведение проверки, ее результаты. Данный реестр не является полноценной ВРМ-системой, то есть системой управления бизнес-процессами. Он не предназначен для перевода в электронный вид рутинных операций, предусматривающих оформление отдельных документов. Исключение составляют процессы согласования планов проверок и внеплановых проверок органами прокуратуры, в отношении которых ЕРКНМ обеспечивает полный перевод в электронный вид.

Рост нагрузки на сотрудников контрольных органов может иметь два негативных последствия в части заполнения Единого реестра контрольных (надзорных) мероприятий. С одной стороны, те поля ЕРКНМ, без заполнения которых проведение профилактического или контрольного мероприятия возможно (например, сведения о привлечении к ответственности), либо не будут заполняться полностью, либо будут заполняться небрежно. С другой стороны, должностные лица контрольных органов будут иметь стимулы сокращать объем мероприятий, сведения о которых подлежат внесению в ЕРКНМ, и наращивать объем мероприятий, не подлежащих такому учету. Все это в совокупности будет снижать гарантии контролируемых лиц на получение в удобной форме достоверной информации о проводимых в отношении них мероприятиях, а также искажать статистическую информацию о объеме и внутренней структуре контрольно-надзорной деятельности, затрудняя тем самым управление данной сферой.

Для минимизации указанного риска необходимо превратить Единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий из учетной системы, дублирующей документооборот в данной сфере, в полноценную ВРМ-систему. Внесение информации в ЕРКНМ должно полностью заменять оформление отдельного документа (неважно, существует он на бумажном носителе или в электронном виде). Если запись

в ЕРКНМ станет единственной формой юридически значимого закрепления информации, то это само собой обеспечит внесение сведений в систему. В тоже время это сократит издержки контрольных органов, удалив дублирование информации.

### **Риск № 6. Ненадлежащее уведомление контролируемых лиц в электронном виде**

Федеральный закон № 248-ФЗ содержит довольно запутанное регулирование вопросов надлежащего уведомления контролируемых лиц. Так, согласно ч. 4 и 5 ст. 21 данного закона контролируемое лицо считается проинформированным надлежащим образом, в случае если

- сведения размещены в ЕРКНМ, в том числе направлены контролируемому лицу электронной почтой по адресу, сведения о котором представлены контрольному органу контролируемым лицом или были представлены при государственной регистрации юридического лица, индивидуального предпринимателя;
- сведения были направлены в форме электронного документа через ЕПГУ или через региональный ПГУ в адрес контролируемых лиц с подтверждением факта доставки таких сведений.

Это порождает ряд вопросов. Во-первых, должен ли контрольный орган применять оба способа или достаточно одного способа информирования. Во-вторых, если можно применить только первый способ, достаточно ли только разместить сведения в ЕРКНМ и не направлять сведения по адресу электронной почты. Этот вопрос особенно актуален с учетом того, что Правила формирования и ведения данного реестра нормативно не предусматривают функцию автоматической отправки уведомлений контролируемым лицам по адресу электронной почты или по СМС. Таким образом, возможны различные толкования вплоть до того, что контрольному органу достаточно разместить сведения в ЕРКНМ и больше никак не направлять уведомление контролируемому лицу.

Для устранения данного риска предлагается закрепить в законе четкий перечень способов уведомления контролируемого лица о планируемом профилактическом

или контрольном мероприятии, включая (1) размещение сведений в ЕРКНМ; (2) отправка по адресу электронной почты, предоставленному контролируемым лицом в контрольный орган, (3) предоставленному при государственной регистрации, (4) указанному на сайте контролируемого лица; (5) отправка документа через ЕПГУ; (6) отправка документа через региональный ПГУ; (7) направление СМС по номеру телефона, предоставленному контролируемым лицом в контрольный орган; (8) направление телефонограммы по номеру телефона, указанному на сайте подконтрольного лица.

Контрольный орган обязан использовать размещение сведений в ЕРКНМ, а также 2 любые иные способа уведомления по своему усмотрению. При этом должна быть урегулирована процедура предоставления в контрольный орган сведений об электронной почте контролируемых лиц, как из информационных ресурсов ФНС России, так и путем подачи сведений самим контролируемым лицом. Кроме того, целевым состоянием должно быть наличие функционала ЕРКНМ, обеспечивающего направление уведомлений по электронной почте и по СМС.

### **Риск № 7. Расширение практики наблюдения за соблюдением обязательных требований с выдачей обязательных для исполнения решений**

Согласно Федеральному закону № 248-ФЗ, наблюдение представляет собой полностью дистанционное контрольное мероприятие. Формирующаяся подзаконная нормативная база предусматривает очень активное использование данного инструмента: он предусмотрен, как минимум, в 44 вновь принятых положениях о видах федерального контроля. Однако на практике сфера его применения будет значительно шире, так как контрольные мероприятия без взаимодействия не требуют указания в положении о виде контроля. Следовательно, они могут проводиться исключительно на основании ведомственных НПА или даже без какого-либо указания в нормативных актах.

Согласно общему правилу по результатам наблюдения контрольный орган не может выдать предписание. Однако такая возможность существует, если она закреплена



в федеральном законе или законе субъекта РФ. В настоящее время право выдачи предписаний по результатам наблюдения предусмотрено федеральным законодательством в отношении 5 видов контроля, включая виды регионального и муниципального контроля.

Существует значительный риск расширения такой практики, поскольку она позволяет контрольным органам применять меру принуждения с минимальными для себя затратами. При этом возможность выдачи предписаний по результатам проведения дистанционного наблюдения представляет собой определенную опасность для хозяйствующих субъектов: в таком случае контролируемое лицо не имеет возможности дать пояснения, представить свою точку зрения, воспользоваться квалифицированной юридической помощью в момент контрольного мероприятия. Конечно, у контролируемого лица сохраняется возможность досудебного обжалования. Однако сам факт подачи жалобы автоматически не приостанавливает исполнение обжалуемого решения контрольного органа: поданное ходатайство о приостановлении может быть не удовлетворено. В тоже время предписание может иметь короткий срок исполнения, примерно равный сроку рассмотрения жалобы (20 рабочих дней).

Для минимизации данного риска предлагается либо (а) полностью исключить возможность выдачи предписаний или применения иных принуждения исключительно по результатам мероприятий по контролю без взаимодействия, либо (б) в крайнем случае сохранить такую возможность в отношении видов контроля, которые направлены на предотвращение вреда жизни и здоровья граждан, окружающей среде, обороне и безопасности. В иных случаях (например, в рамках контроля за долевым строительством или контроля за благоустройством) такой возможности быть не должно.

### **Риск № 8. Расширение практики применения обязательного мониторинга**

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает 2 вида мониторинга: добровольный и обязательный. По общему правилу мониторинг основан на добровольном участии контролируемых лиц. Однако в случаях,

установленных отраслевыми федеральными законами, мониторинг может быть обязательным. В настоящее время такой мониторинг предусмотрен в отношении 2 видов федерального контроля: контроля в области транспортной безопасности и энергетического надзора.

Для подконтрольных лиц существует риск доминирования обязательного мониторинга над добровольным и активного распространения обязательного мониторинга на различные виды контроля — как федерального, так и регионального. Этот риск имеет комплексный характер и складывается из нескольких элементов.

Во-первых, среди всех форм контроля мониторинг обладает максимальным уровнем глубины и интенсивности. Он позволяет объективно фиксировать все факты нарушений (например, отклонения параметров функционирования производственных объектов или наличие ошибок, недостоверных, искаженных данных в отчетности). При этом по результатам мониторинга контролируемое лицо может быть сразу привлечено к ответственности. Это означает, что у данного лица нет ни малейшего «права на ошибку»: даже нарушения, максимально быстро выявленные и устраненные самим контролируемым лицом, будут зафиксированы и повлекут за собой ответственность, размер которой может не быть адекватен опасности нарушения. Таким образом, распространение обязательного мониторинга повлечет рост контрольно-надзорной нагрузки.

Во-вторых, техническое оснащение и сопровождение обязательного мониторинга должно производиться за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации. Однако федеральным законом о виде контроля может быть установлено иное: затраты могут быть возложены на контролируемых лиц. При этом Федеральный закон № 248-ФЗ не содержит ни каких положений, которые предписывали бы (1) выбирать для мониторинга наименее затратные технологии, (2) избегать ситуаций, когда подконтрольные лица должны использовать продукцию или услуги одной конкретной компании и не могут выбрать поставщика самостоятельно.

В-третьих, заложенное в законе регулирование мониторинга как специального режима государственного контроля не предусматривает никакой связи с системой

управления рискам. Вполне очевидно, что обязательный мониторинг, будучи одной из наиболее затратных и сложных в организации форм контроля, должен применяться только в тех сферах, где существуют максимально высокие риски причинения вреда.

Для минимизации таких рисков необходимо (1) непосредственно в Федеральном законе № 248-ФЗ закрепить перечень видов контроля, в отношении которых может применяться обязательный мониторинг (по аналогии с тем, как это сделано в отношении режима постоянного государственного контроля); (2) исключить возможность возложения на контролируемых лиц затрат, связанных с организацией обязательного мониторинга: такая возможность должна быть сохранена только в отношении добровольного мониторинга; (3) положения, касающиеся как обязательного, так и добровольного мониторинга, должны предписывать выбирать для мониторинга наименее затратные технологии, а также избегать ситуаций, когда для мониторинга может использоваться продукция или услуги только одной компании; (4) введение обязательного мониторинга должно быть связано с оценкой риска: например, данный инструмент может вводиться только в отношении объектов чрезвычайно высокого и высокого риска.

### **Риск № 9. Низкая эффективность досудебного обжалования в электронном виде**

Федеральный закон № 248-ФЗ предусматривает процедуру досудебного обжалования в отношении только 3 видов объектов: (1) решений о проведении контрольных мероприятий; (2) актов контрольных мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений; (3) действий или бездействия должностных лиц контрольного органа в рамках контрольных мероприятий. Вся процедура обжалования, начиная от подачи жалобы и заканчивая информированием заявителя о результатах ее рассмотрения, должна осуществляться исключительно в электронном виде.

Однако, как правило, индивидуальные предприниматели и юридические лица не обжалуют процедурные нарушения, допускаемые контрольными органами, если

в результате контрольных мероприятий не было наложено административное наказание. Если на хозяйствующий субъект не возлагается бремя дополнительных негативных последствий, то потребность в обжаловании, которое само по себе требует временных и финансовых затрат, просто отсутствует. Если же контрольный орган налагает наказание или инициирует его наложение судом, то в этом случае потребность в обжаловании как раз возникает.

Вместе с тем Федеральный закон № 248-ФЗ не распространяет свое действие на процедуру рассмотрения дел об административных правонарушениях вне зависимости от того, рассматривает ли такое дело суд или административный орган. Соответственно, вся процедура обжалования постановлений об административных правонарушениях, проводимого как в судебном, так и в административном порядке, также регулируется исключительно положениями КоАП РФ. Федеральный закон № 248-ФЗ на нее распространяется.

Таким образом, новая система полностью электронного досудебного обжалования, предусмотренная Федеральным законом «О государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле в Российской Федерации», не распространяется на наиболее массовую категорию споров, связанных с результатами контрольно-надзорной деятельности: обжалование постановлений о привлечении к административной ответственности. При этом в рамках данного обжалования может проверяться и на практике проверяется законность проведения контрольного мероприятия. Следовательно, значительные затраты и усилия, направленные на создание удобной и оперативной системы электронного досудебного обжалования, будут неэффективными и не приведут к изменению основной части системы обжалования.

Для ликвидации данного риска необходимо распространить систему электронного обжалования также на административное обжалование постановлений об административных правонарушениях, то есть обжалование таких постановлений вышестоящему должностному лицу или в вышестоящий орган.

## 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** — канд. техн. наук, российский предприниматель, общественный деятель, Председатель Совета директоров компании «Удоканская медь», член Совета директоров УК «Металлоинвест», член правления РСПП, председатель Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

**Кашанин Андрей Васильевич** — канд. юрид. наук, 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** — канд. экон. наук, заместитель директора Института государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

**Полесский Евгений Анатольевич** — директор Департамента по работе с органами государственной власти в сфере природопользования и градостроительства ООО УК «МЕТАЛЛОИНВЕСТ», член Комитета РСПП по разрешительной и контрольно-надзорной деятельности

**Чаплинский Александр Владимирович** — канд. юрид. наук, 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»

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

## **Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации**

Аналитический доклад 2020–2021

Подписано в печать 01.11.2021 г.  
Формат 60х90 1/8. Бумага офсетная.  
Усл. печ. л. 17,25. Тираж 1000 экз.  
Отпечатано в ООО «РПК «АртКом»  
[www.artkom-ra.ru](http://www.artkom-ra.ru)

На обложке использованы следующие фотоматериалы:

© Jarek Pawlak | Shutterstock.com, 501557293  
© Herrndorff image | Shutterstock.com, 526969399  
© A Lot Of People | Shutterstock.com, 670152970  
© SB7 | Shutterstock.com, 777160117  
© Matej Kastelic | Shutterstock.com, 1117902230  
© MindAtLarge | Shutterstock.com, 1913228191  
© CrizzyStudio | Shutterstock.com, 1923732272